

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1984-1985

17 MEI 1985

WETSONTWERP

houdende goedkeuring van het Europees Verdrag
tot bestrijding van terrorisme,
opgemaakt te Straatsburg op 27 januari 1977

VERSLAG

NAMENS DE VERENIGDE COMMISSIES
VOOR DE BUITENLANDSE BETREKKINGEN
EN VOOR DE JUSTITIE (1)

UITGEBRACHT DOOR DE HEER STEVERLYNCK

(1) Samenstelling van de Commissie voor de Buitenlandse Betrekkingen :

Voorzitter : de heer Defraigne.

A. — Leden : Mevr. Demeester-De Meyer, de heren Desmarets, Peeters, Mevr. Smet, de heren Steverlynck, Swaelen, Thys, Van Wambeke. — de heren Biefnot, Dejardin, Denison, Sleenckx, Urbain, Van Elewyck, Vanvelthoven. — de heren Beysen, Bril, Defraigne, Militis, Petitjean, Sprockeels. — de heren Baert, Van Grembergen.

B. — Plaatsvervangers : de heren Bockstal, Bourgeois, d'Alcantara, Desutter, Dhoore, le Hardy de Beaulieu, Lestienne, Van Rompaey, Wauthy. — de heren Burgeon, W. Claes, M. Colla, Collignon, Cools, Mevr. Lefeber, de heren Van der Biest, Vanderheyden. — de heren Daems, Mundeeler, Pans, Pierard, Poswick, Taelman, Van Belle. — de heren Caudron, De Mol, Vanhorenbeek.

Samenstelling van de Commissie voor de Justitie :

Voorzitter : de heer Remacle.

A. — Leden : de heren Bourgeois, Breyné, Gehlen, Grafé, Remacle, Suykerbuyk, Verhaegen. — de heren Bossuyt, Brouhon, Collignon, Derycke, Mevr. Detiège, de heren D'Hose, Mottard, Van den Bossche, — de heren Barzin, Henrion, Horlait, Mundeeler, Van Belle, Van de Velde. — de heren Baert, Belmans.

B. — Plaatsvervangers : Mevr. Demeester-De Meyer, de heren le Hardy de Beaulieu, J. Michel, Piot, Steverlynck, Thys, Wauthy, Willems. — de heren Baudson, Defosset, Dejardin, Gondry, Mevr. Lefeber, de heren Tobback, Van Elewyck, Vanvelthoven, Willockx. — de heren A. Claes, Daems, De Decker, De Groot, Huylebrouck, Klein, Verberckmoes. — de heren R. Declercq, F. Vansteenkiste, Verniers.

Zie :

241 (1981-1982). N° 1.

— Nos 2 en 3 : Amendementen.

Chambre des Représentants

SESSION 1984-1985

17 MAI 1985

PROJET DE LOI

portant approbation de la Convention européenne
pour la répression du terrorisme,
faite à Strasbourg le 27 janvier 1977

RAPPORT

FAIT AU NOM DES COMMISSIONS REUNIES
DES RELATIONS EXTERIEURES
ET DE LA JUSTICE (1)

PAR M. STEVERLYNCK

(1) Composition de la Commission des Relations extérieures :

Président : M. Defraigne.

A. — Membres : Mme Demeester-De Meyer, MM. Desmarets, Peeters, Mme Smet, MM. Steverlynck, Swaelen, Thys, Van Wambeke. — MM. Biefnot, Dejardin, Denison, Sleenckx, Urbain, Van Elewyck, Vanvelthoven. — MM. Beysen, Bril, Defraigne, Militis, Petitjean, Sprockeels. — MM. Baert, Van Grembergen.

B. — Suppléants : MM. Bockstal, Bourgeois, d'Alcantara, Desutter, Dhoore, le Hardy de Beaulieu, Lestienne, Van Rompaey, Wauthy. — MM. Burgeon, W. Claes, M. Colla, Collignon, Cools, Mme Lefeber, MM. Van der Biest, Vanderheyden. — MM. Daems, Mundeeler, Pans, Pierard, Poswick, Taelman, Van Belle. — MM. Caudron, De Mol, Vanhorenbeek.

Composition de la Commission de la Justice :

Président : M. Remacle.

A. — Membres : MM. Bourgeois, Breyné, Gehlen, Grafé, Remacle, Suykerbuyk, Verhaegen. — MM. Bossuyt, Brouhon, Collignon, Derycke, Mme Detiège, MM. D'Hose, Mottard, Van den Bossche. — MM. Barzin, Henrion, Horlait, Mundeeler, Van Belle, Van de Velde. — MM. Baert, Belmans.

B. — Suppléants : Mme Demeester-De Meyer, MM. le Hardy de Beaulieu, J. Michel, Piot, Steverlynck, Thys, Wauthy, Willems. — MM. Baudson, Defosset, Dejardin, Gondry, Mme Lefeber, MM. Tobback, Van Elewyck, Vanvelthoven, Willockx. — MM. A. Claes, Daems, De Decker, De Groot, Huylebrouck, Klein, Verberckmoes. — MM. R. Declercq, F. Vansteenkiste, Verniers.

Voir :

241 (1981-1982) N° 1.

— Nos 2 et 3 : Amendements.

DAMES EN HEREN,

Het voorliggende ontwerp werd eerst alleen door de Commissie voor de Buitenlandse Betrekkingen onderzocht. Aan het slot van dat eerste onderzoek werd beslist de Commissie voor de Justitie te raadplegen over elf precieze punten. Het advies van de Commissie voor de Justitie is bij het onderhavige verslag gevoegd.

Op 7 december 1982 besloot de Kamer het ontwerp terug te zenden naar de verenigde Commissies voor de Buitenlandse Betrekkingen en voor de Justitie.

I. BESPREKING DOOR DE COMMISSIE VOOR DE BUITENLANDSE BETREKKINGEN

Het ontwerp beoogt de goedkeuring van het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme (Stuk n° 147/1-B.Z., 1979) en van de Overeenkomst tussen de Lid-Staten van de Europese Gemeenschap betreffende de toepassing van dit Verdrag (Stuk n° 147/3-B.Z., 1979).

A. Uiteenzetting van de Minister van Buitenlandse Zaken (26 november 1980)

Het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme, dat is uitgewerkt op initiatief van de Raad van Europa, heeft tot doel de bestraffing van ernstige gewelddaden te vergemakkelijken door aanvulling, c.q. wijziging van de tussen de Lid-Staten van de Raad van kracht zijnde uitleveringsverdragen en verdragen inzake wederzijdse rechtshulp.

In dat opzicht geeft artikel 1 een opsomming van een aantal bijzonder ernstige strafbare feiten (zoals gijzeling, vliegtuigkaping, bomaanslagen...), waarvan het politieke karakter niet in aanmerking zal worden genomen.

Krachtens artikel 2 kan een Staat niet als een politiek delict beschouwen, elke ernstige daad van geweld die gericht is tegen het leven of de vrijheid van personen dan wel beoogt personen lichamelijk letsel toe te brengen, alsmede iedere ernstige daad gericht tegen enig goed, wanneer daarbij gemeen gevaar voor personen is ontstaan. Het Verdrag gaat uit van de gedachte dat bijzonder ernstige gewelddaden tegen personen, zelfs als ze met een politiek oogmerk zijn gepleegd, niet ongestraft mogen blijven en dat de uitlevering moet worden bevorderd opdat de daders worden gevonnis in de landen waar de feiten zijn gepleegd.

Het Verdrag bepaalt ook dat, indien een Staat de dader van een strafbaar feit bedoeld in artikel 1 niet uitlevert, hij de nodige maatregelen moet nemen om de bevoegdheid van zijn autoriteiten vast te leggen en om de zaak voor vervolging aan zijn bevoegde autoriteiten over te dragen (art. 6 en 7).

Het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme is een besloten overeenkomst, die alleen tussen de Lid-Staten van de Raad van Europa aangegaan is (art. 11).

Voorts bevat het Verdrag verschillende vrijwaringsclausules:

a) de aangezochte Staat mag de uitlevering weigeren wanneer hij meent dat het verzoek steunt op andere redenen dan die welke aangehaald zijn (art. 5);

b) het Verdrag houdt op van kracht te zijn ten aanzien van iedere verdragsluitende Staat die zich terugtrekt uit de Raad van Europa of die ophoudt er lid van te zijn (art. 15).

MESDAMES, MESSIEURS,

Le présent projet a d'abord été examiné par la seule Commission des Relations extérieures. A l'issue de ce premier examen il fut décidé de consulter la Commission de la Justice sur onze questions précises. L'avis de la Commission de la Justice figure en annexe au rapport.

Le 7 décembre 1982, la Chambre décida de renvoyer ce projet aux Commissions réunies des Relations extérieures et de la Justice.

I. EXAMEN PAR LA COMMISSION DES RELATIONS EXTERIEURES

Le projet tend à faire approuver la Convention européenne pour la répression du terrorisme (Doc. n° 1471/1 - S. E. 1979) et l'Accord entre les Etats membres de la Communauté, concernant l'application de ladite convention. (Doc n° 147/3-S.E. 1979).

A. Exposé du Ministre des Affaires étrangères (fait le 26 novembre 1980)

La Convention européenne pour la répression du terrorisme, élaborée à l'initiative du Conseil de l'Europe, a pour but de faciliter la répression des actes de violence grave en complétant et, le cas échéant, en modifiant les accords d'extradition et d'entraide judiciaire en vigueur entre les Etats membres du Conseil.

Dans cette optique, l'article premier énumère un certain nombre d'infractions particulièrement graves (telles que la prise d'otage, la capture d'avions, les attentats à la bombe...), dont le caractère politique ne sera pas pris en considération.

De plus, en vertu de l'article 2, un Etat pourra ne pas considérer comme infraction politique tout acte grave de violence qui est dirigé contre la vie, l'intégrité corporelle ou la liberté des personnes ainsi que tout acte grave contre les biens lorsqu'il a créé un danger collectif pour les personnes. La Convention repose sur l'idée que les actes particulièrement graves de violence contre les personnes ne peuvent, même si leur objectif est politique, bénéficier de l'impunité et qu'il convient de favoriser l'extradition pour que les auteurs des infractions soient jugés dans le pays où les faits ont été commis.

La Convention prévoit également que si un Etat n'extrade pas l'auteur d'une infraction visée à l'article premier, celui-ci doit prendre les mesures nécessaires pour établir la compétence de ses autorités et pour soumettre l'affaire à ses autorités compétentes pour l'exercice de l'action pénale (art. 6 et 7).

La Convention pour la répression du terrorisme est une convention fermée conclue seulement entre les Etats membres du Conseil de l'Europe (art. 11).

D'autre part, la Convention contient plusieurs clauses de sauvegarde:

a) l'Etat requis peut refuser l'extradition lorsqu'il estime que la demande est formulée pour d'autres motifs que ceux qui sont invoqués (art. 5);

b) la Convention cesse de produire ses effets à l'égard de tout Etat Contractant qui se retire du Conseil de l'Europe ou qui cesse d'y appartenir (art. 15).

Tenslotte voorziet het Verdrag in een mogelijkheid om voorbehoud te maken. Luidens artikel 13 kan iedere Staat verklaren dat hij voor elk in artikel 1 genoemd strafbaar feit zich het recht voorbehoudt de uitlevering te weigeren indien hij dat strafbaar feit beschouwt als een politiek delict, maar dat hij de verplichting op zich neemt om bij de beoordeling van de aard van het strafbaar feit naar behoren rekening te houden met kenmerken die het bijzonder ernstig maken. In geval van weigering is hij dan verplicht het feit te doen vervolgen voor zijn eigen rechtbanken (art. 6 en 7).

Zoals de memorie van toelichting aanstipt, wenst de Regering van dat voorbehoud gebruik te maken, behalve in geval van gijzeling, een misdaad welke zij bijzonder hatelijk acht.

Nu is op het Verdrag wel enige kritiek geleverd.

Volgens bepaalde kringen zou het Verdrag een invloed kunnen hebben op de toepassing van erkende principes zoals politiek asiel en de vaststelling van de status van vluchteling.

Dat bezwaar werd weerlegd door de Raad van State, die erop wees dat de bepalingen van het Verdrag aansluiten bij artikel 33 van het Verdrag van Genève betreffende de status van vluchteling, luidens hetwelk het verboden is een vluchteling terug te zenden naar een grondgebied waar zijn leven of zijn vrijheid bedreigd zijn op grond van zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging.

Zoals de Raad van State opmerkt, zal artikel 5 van het Europees Verdrag tot gevolg hebben dat de Belgische Staat het recht behoudt om de uitlevering van politieke vluchtelingen te weigeren in alle gevallen die bedoeld zijn in artikel 33, eerste lid, van het Verdrag van Genève.

De Raad van State voegt eraan toe dat tegen het Verdrag niets kan worden ingebracht uit een oogpunt van overeenstemming met de Grondwet en met de door België gesloten internationale verdragen.

Juist wegens de reacties waartoe het Verdrag aanleiding zou kunnen geven, heeft de Regering besloten een voorbehoud te maken op grond van artikel 13, maar er evenwel een beperking aan te verbinden, namelijk dat het voorbehoud niet voor gijzelingen geldt.

De Overeenkomst die tussen de Negen betreffende de toepassing van het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme in december 1979 te Dublin werd ondertekend, wil de uitvoering van dat Verdrag in de betrekkingen tussen de Lid-Staten van de Europese Gemeenschappen veilig stellen.

Het gaat om een zeer technische Overeenkomst die aan drie punten van zorg tegemoetkomt.

Eerst en vooral brengt ze een oplossing voor de moeilijkheden die Ierland en Frankrijk ondervinden om partij te worden bij het Verdrag van Straatsburg. Ierland had moeilijkheden met het in artikel 13 van het Verdrag bepaalde voorbehoud omdat de toepassing van de regel *dedere aut judicare* afhankelijk wordt gesteld van voorwaarden — met name betreffende de ernst van de feiten — die niet verenigbaar zijn met de Ierse grondwet.

Voor Frankrijk lag de moeilijkheid anders. Bij de ondertekening van het Verdrag van Straatsburg had de Franse Regering immers verklaard dat zij niet van plan was dat Verdrag te bekrachtigen vóór de « akte die tussen de Negen uitgewerkt zal worden ».

Voorts handhaaft de Overeenkomst van Dublin het compromis van Straatsburg, met name het onderscheid tussen de in artikel 1 gepreciseerde terreurdaden en die welke in artikel 2 staan vermeld. Verschillende ontwerpen die bij het overleg werden ter tafel gebracht, gingen er immers van uit dat de uitzondering van niet-uitlevering voor politiek delict moest wegvallen voor alle daden van ernstige geweldpleging.

Enfin, la Convention contient une possibilité de réserve. Aux termes de l'article 13, tout Etat peut déclarer que, pour toute infraction mentionnée à l'article premier, il se réserve le droit de refuser l'extradition s'il considère cette infraction comme politique mais il s'engage à prendre en considération lors de l'évaluation du caractère de l'infraction, son caractère de particulière gravité. En cas de refus d'extradition, il est soumis à l'obligation de faire poursuivre devant ses propres tribunaux (art. 6 et 7).

Ainsi que l'exposé des motifs l'annonce, le Gouvernement entend faire usage de cette réserve importante, sauf en ce qui concerne la prise d'otage, crime qu'il considère comme étant particulièrement odieux.

Il est vrai que certaines critiques ont été formulées à l'égard de la Convention.

Selon divers milieux, la Convention pourrait avoir une incidence sur l'application des principes reconnus concernant l'asile politique et la détermination du statut de réfugié.

Cette objection a été rencontrée par le Conseil d'Etat qui a fait observer que les dispositions de la Convention se concilient avec l'article 33 de la Convention de Genève relative au Statut de réfugié qui interdit de renvoyer un réfugié vers un territoire où sa vie ou sa liberté seraient menacées en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques.

Comme l'observe le Conseil d'Etat, l'article 5 de la Convention européenne aura pour effet de maintenir à l'Etat belge son droit de refuser l'extradition des réfugiés politiques dans tous les cas visés par l'article 33, alinéa 1^{er} de la Convention de Genève.

Le Conseil d'Etat ajoute que la Convention ne se heurte à aucune objection en ce qui concerne sa conformité à la Constitution et aux conventions internationales conclues par la Belgique.

C'est en raison des réactions que la Convention pourrait provoquer que le Gouvernement a décidé de faire la réserve, prévue à l'article 13, en l'assortissant toutefois d'une restriction en ce sens que la réserve ne s'étendrait pas à la prise d'otages.

L'Accord entre les Neuf concernant l'application de la Convention européenne pour la répression du terrorisme, signé à Dublin en décembre 1979, tend à assurer la mise en œuvre de cette convention dans les rapports entre les Etats membres des Communautés européennes.

Il s'agit d'un Accord d'une haute technicité qui répond à une triple préoccupation.

Tout d'abord celle de résoudre les difficultés que rencontrent l'Irlande et la France pour devenir parties à la Convention de Strasbourg. Pour l'Irlande, l'usage de la réserve prévue à l'article 13 de la Convention présentait des difficultés en subordonnant l'application de la règle *dedere aut judicare* à des conditions — notamment quant à la gravité des faits — qui ont été jugées incompatibles avec la constitution irlandaise.

Pour la France, la difficulté était autre. Le Gouvernement français avait, en effet, déclaré lors de la signature de la Convention de Strasbourg, qu'il n'avait pas l'intention de ratifier cette Convention avant l'instrument « qui sera élaboré entre les Neuf ».

L'Accord de Dublin maintient, d'autre part, le compromis de Strasbourg, à savoir la distinction entre les actes de terrorisme précisés à l'article premier et ceux mentionnés à l'article 2. En effet, plusieurs projets soumis lors des négociations considéraient que l'exception de non-extradition pour délit politique devait être abandonnée pour tous les actes de violence grave.

Ten slotte stelt een van de bepalingen van de Overeenkomst van Dublin een Lid-Staat die van het in artikel 13 van het Verdrag bedoelde voorbehoud gebruik heeft gemaakt, in de mogelijkheid dat voorbehoud niet te handhaven in zijn betrekkingen met de Lid-Staten van de Gemeenschap. Tevens wordt gesteld dat elk ander voorbehoud tussen de Negen onderling verboden is.

B. Bespreking

Tijdens de vergaderingen van 26 november en 3 december 1980 en 30 november 1982 werden de volgende vragen gesteld :

1. Doel van het verdrag

Het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme heeft tot doel de uitleveringsexceptie voor politieke misdrijven af te schaffen of te beperken t.a.v. bepaalde terreurdaden.

Om dit doel te bereiken legt het verdrag aan de ondertekende Staten de verplichting op de erin opgesomde misdrijven niet als politieke of aanverwante misdrijven te beschouwen. Het resultaat van een dergelijke depolitizing is echter dat daardoor een automatische plicht tot uitlevering ontstaat daar waar, volgens het gemeenrecht, de Staten een beoordelingsvrijheid hebben. Indien België het verdrag zonder voorbehoud zou goedkeuren zou de uitlevering dus automatisch dienen te worden toegestaan voor de in het verdrag opgesomde misdrijven.

De Minister van Buitenlandse Zaken merkt op dat de bewering van spreker als zou het verdrag tot doel hebben de niet-uitlevering wegens een politiek delict op te heffen of daaraan afbreuk te doen, twee dingen met elkaar verwart, namelijk het doel van het Verdrag en de middelen om het te bereiken.

Het verdrag wil een doeltreffender samenwerking tussen de Europese Staten bewerkstelligen, zodat de daders van terreurdaden niet ongestraft blijven. Het middel dat daartoe wordt gebruikt bestaat erin het eventuele politieke karakter van bepaalde ernstige strafbare feiten niet in aanmerking te nemen met het oog op de uitlevering.

Het verdrag doet echter helemaal geen verplichting ontstaan om iemand automatisch uit te leveren. Het is geen uitleveringsverdrag, het overkoepelt de bestaande uitleveringsverdragen. Bijgevolg blijven alle krachtens onze nationale wetgeving of krachtens internationale overeenkomsten geldende waarborgen ten voordele van personen wier uitlevering wordt gevraagd van kracht. Enkele van die waarborgen zijn :

- het bestaan van een uitleveringsverdrag met de verzoekende Staat;
- de niet-uitlevering van onderdanen;
- het bijzondere karakter van de uitlevering (de uitlevering mag niet worden berecht wegens een ander feit dan datgene dat tot de uitlevering aanleiding heeft gegeven);
- de dubbele inbeschuldigingstelling;
- de verplichting het advies in te winnen van de kamer van beschuldigingstelling;
- de bevoegdheid van de Raad van State;
- de termijnen en procedureregels.

2. De depolitizing van terreurdaden : een nutteloze aftakeling van het politiek asiel

Strikt juridisch zijn er geen bezwaren tegen een dergelijke depolitizing : het uitleveringsverbod voor politieke delicten is immers een regel waarvan de Staten naar believen kunnen afwijken omdat hij niet het karakter heeft van een volkenrechtelijk dwingende bepaling.

Enfin, une des dispositions de l'Accord de Dublin permet à un Etat membre qui a fait la réserve prévue à l'article 13 de la Convention de ne pas la maintenir dans ses rapports avec les Etats membres de la Communauté et précise que toute autre réserve est interdite entre les Neuf.

B. Discussion

Les questions suivantes ont été posées au cours des réunions des 26 novembre et 3 décembre 1980 et du 30 novembre 1982.

1. Objectif de la Convention

La Convention européenne pour la répression du terrorisme instaure, en ce qui concerne certains actes de terrorisme, une nouvelle exception au principe de la non-extradition pour délit politique.

A cet effet, la Convention impose aux Etats contractants l'obligation de ne pas considérer les infractions qu'elle désigne, comme des infractions politiques ou assimilées. Cette dépolitisation de l'infraction fait naître automatiquement une obligation d'extradition là où les Etats jouissent d'une liberté d'appréciation en vertu du droit commun. Si elle approuvait la Convention sans réserve, la Belgique serait donc tenue d'accorder automatiquement l'extradition pour les infractions désignées par ladite Convention.

Le Ministre des Affaires étrangères fait observer que l'affirmation de l'intervenant selon laquelle le but de la Convention est de supprimer le principe de la non-extradition pour délit politique ou d'y porter atteinte, confond le but et le moyen de ce texte.

Le but de la Convention est d'assurer une collaboration plus efficace entre les Etats européens pour que les auteurs d'actes de terrorisme ne bénéficient pas de l'impunité. Le moyen utilisé à cette fin est de ne pas prendre en considération, pour les besoins de l'extradition, le caractère politique éventuel de certaines infractions graves.

Le mécanisme de la Convention n'a nullement pour effet de créer une obligation automatique d'extrader. La Convention ne constitue pas un traité d'extradition, mais se superpose aux conventions d'extradition existantes. Il en résulte que toutes les garanties en faveur des personnes dont l'extradition est demandée subsistent, qu'elles soient prévues par notre droit interne ou par des conventions internationales. Parmi ces garanties, on peut citer :

- la nécessité d'un traité d'extradition avec l'Etat requérant;
- la non-extradition des nationaux;
- la règle de la spécialité de l'extradition (en vertu de laquelle l'extradé ne peut être poursuivi pour d'autres faits que ceux pour lesquels l'extradition a été accordée);
- la double incrimination;
- l'avis obligatoire de la Chambre des mises en accusation;
- la compétence du Conseil d'Etat;
- les délais et règles de procédure.

2. La dépolitisation des actes de terrorisme : une négation inutile du droit d'asile politique

Sur le plan strictement juridique, la dépolitisation des infractions ne suscite aucune objection : la non-extradition pour délit politique est en effet un principe auquel les Etats peuvent déroger à volonté, étant donné qu'il ne s'agit pas d'une règle impérative de droit international.

Toch hebben deze afwijkingen steeds een grote weerstand vanwege de Staten ondervonden : voorstellen tot depolitizing van vliegtuigkapingen, luchtvaartsabotages en gijzelingen werden in het verleden nooit aanvaard omdat de Staten weigerden de eruit voortvloeiende automatische uitleveringsverplichting op zich te nemen. Deze tegenkanting vanwege de Staten berust niet op louter politieke motieven. De hoofdbekommernis ligt in de bezorgdheid voor de rechten van het individu wiens uitlevering wordt gevraagd : men vreest een automatische uitleveringsplicht t.a.v. Staten waar de betrokkenen een oneerlijk of een partijdig proces zou riskeren.

Het is de bedoeling de opgeëiste persoon tegen een dergelijk risico te beschermen. Daarom werd in de recente antiterroristische verdragen die in U. N. O.-verband werden opgesteld niet afgeweken van het principe van de niet-uitlevering van politieke delinquenten, maar werd bepaald dat, indien de uitlevering wordt geweigerd, de betrokkene zal vervolgd worden in de aangezochte Staat krachtens het principe *aut dedere aut judicare*. Aldus wordt de straffeloosheid van de betrokkene vermeden, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan het politiek asiel.

De Minister van Buitenlandse Zaken antwoordt dat het in recente Verdragen gehuldigde beginsel *dedere aut judicare* is ingegeven door de vrees dat de betrokkene uitgeleverd wordt aan Staten waar tegen hem een « partijdig of oneerlijk rechtsgeding » kan worden ingesteld. Nu bevat het Verdrag daaromtrent een vrijwaringsclausule, aangezien artikel 5 de mogelijkheid biedt de uitlevering te weigeren als die vrees gewettigd is.

Anderzijds worden de waarborgen van het Verdrag van Genève betreffende het vluchtelingenstatuut hoegenaamd niet gewijzigd met betrekking tot het asielrecht. Artikel 33 van dat Verdrag verbiedt een vluchteling uit te zetten of terug te leiden naar de grenzen van een grondgebied waar zijn leven of vrijheid bedreigd zou worden op grond van zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging.

Zoals de Minister er in zijn inleidende uiteenzetting reeds heeft op gewezen merkte de Raad van State zeer terecht op dat de clausule van artikel 5 tot gevolg heeft dat de Belgische Staat mag weigeren politieke vluchtelingen uit te leveren in alle gevallen bedoeld bij artikel 33 van het Verdrag van Genève. Op dat vlak zal het beleid waaraan de Regering vasthoudt geen enkele wijziging ondergaan. Derhalve kan men stellen dat in de toekomst nimmer een uitlevering zal worden toegestaan — zelfs wanneer die geëist wordt wegens de in artikel 1 van het Verdrag bedoelde feiten — indien de betrokkene aanspraak kan maken op het statuut van vluchteling en het verzoek uitgaat van het land waaruit hij gevlucht is.

3. Het democratisch karakter van de lidstaten van de Raad van Europa : geen wezenlijke waarborg

De Europese conventie ter bestrijding van het terrorisme is een gesloten conventie die alleen open staat voor de lidstaten van de Raad van Europa.

Een lid vraagt of men hierbij niet op overdreven formalistische wijze uitgaat van de veronderstelling dat de betrokken Staten van de Raad van Europa « democratische » regimes zijn. De Europese conventie heeft terzake wel een « veiligheidsklep » ingebouwd in de vorm van een clausule die de mogelijkheid biedt de uitlevering te weigeren indien het uitleveringsverzoek is gedaan met de bedoeling de betrokkene te vervolgen wegens ras, religie, nationaliteit of politieke gezindheid of indien zijn toestand hierdoor ongunstig zou kunnen worden beïnvloed (art. 5), maar de vraag rijst of deze

Les exceptions ont néanmoins toujours suscité une forte résistance de la part des Etats. Les propositions visant à dépolitiser les détournements d'avions, les sabotages d'aéronefs et les prises d'otages ont toujours été rejetées parce que les Etats refusaient d'assumer l'obligation d'extradition qu'elles impliquaient automatiquement. Cette opposition de la part des Etats procède non pas de motifs purement politiques, mais essentiellement du souci des droits de l'individu dont l'extradition est demandée et de la crainte d'une extradition automatique vers des Etats où le justiciable risque de subir un procès inéquitable ou partial.

Il convient de protéger le justiciable contre un tel risque. Aussi les conventions antiterroristes qui ont été élaborées récemment dans le cadre de l'O. N. U. n'ont-elles pas dérogé au principe de la non-extradition des délinquants politiques, mais ont-elles prévu qu'au cas où l'extradition serait refusée, le justiciable serait poursuivi dans l'Etat requis, en vertu du principe *aut dedere aut judicare*. Cette formule permet d'éviter que le justiciable jouisse de l'impunité sans qu'il soit pour autant dérogé au droit d'asile politique.

Le Ministre des Affaires étrangères répond que, s'il est exact que des Conventions récentes font application du principe *dedere aut judicare*, c'est précisément parce qu'on a craint une extradition vers des Etats où l'intéressé risquerait un procès « partial ou malhonnête ». Or, à cet égard, la Convention comporte une clause de sauvegarde, puisque l'article 5 permet de refuser l'extradition si cette crainte existe.

D'autre part, en ce qui concerne le droit d'asile, les garanties de la Convention de Genève sur le statut des réfugiés ne sont en rien modifiées. L'article 33 de cette dernière Convention interdit de renvoyer un réfugié vers un territoire où sa vie ou sa liberté seraient menacées en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques.

Comme le Ministre l'a déjà indiqué lors de son exposé introductif, le Conseil d'Etat a très justement observé que la clause de l'article 5 maintient à l'Etat belge son droit de refuser l'extradition des réfugiés dans tous les cas visés par l'article 33 de la Convention de Genève. Sur ce point, la politique constante du Gouvernement ne subira aucun changement. On peut, dès lors, affirmer qu'à l'avenir aucune extradition ne sera accordée d'une personne qui serait réclamée, même pour les faits visés à l'article 1^{er} de la Convention, si cette personne bénéficie du statut de réfugié et si la demande émane du pays d'où cette personne s'est enfuie.

3. Le caractère démocratique des Etats membres du Conseil de l'Europe : aucune garantie effective

La Convention européenne pour la répression du terrorisme présente la particularité de ne concerner que les Etats membres du Conseil de l'Europe.

Un membre demande si l'on ne présuppose pas en l'occurrence d'une manière par trop formaliste que ces Etats membres connaissent des régimes démocratiques. La Convention européenne comporte à cet égard une clause de sauvegarde qui permet de refuser l'extradition lorsqu'elle est demandée dans le but de poursuivre le justiciable en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité ou de ses opinions politiques, ou encore lorsque la situation de l'intéressé risque d'être aggravée pour l'une ou l'autre des raisons précitées (art. 5). On peut toutefois se demander

bescherming wel effectief kan zijn wanneer nog niet duidelijk blijkt dat de verzoekende Staat niet meer als een democratische rechtstaat kan doorgaan.

Tenslotte is er nog de vraag of, precies in een gesloten en op wederzijds vertrouwen gebaseerd regionaal verband zoals de Raad van Europa, de betrokken staten tegenover elkaar de politieke moed zullen opbrengen om de door de Conventie ingebouwde waarborgen toe te passen.

De uitlevering weigeren omdat zij gevraagd wordt wegens een politiek delict is in een dergelijke context, politiek gezien, veel meer neutraal dan het weigeren van de uitlevering omdat de betrokkene vervolgingen wegens ras, nationaliteit of politieke overtuiging riskeert.

De Minister merkt op dat, behoudens het reeds vermelde artikel 5, nog twee andere bepalingen rekening houden met de mogelijkheid dat één van de verdragsluitende Staten ophoudt een democratische staat te zijn.

Artikel 14 maakt het mogelijk het verdrag op te zeggen. Die opzegging wordt onmiddellijk van kracht. Artikel 15 bepaalt dat het Verdrag ophoudt van kracht te zijn ten aanzien van iedere verdragsluitende Staat die zich uit de Raad van Europa terugtrekt.

Het Verdrag is bovendien niet van toepassing in de omgang tussen niet door een uitleveringsverdrag gebonden Staten, waarin de wet een uitlevering alleen mogelijk maakt als een dergelijk verdrag bestaat, wat in België het geval is.

Er bestaat bijgevolg nog een andere garantie, namelijk de mogelijkheid om het verdrag op te zeggen ten aanzien van een land dat van politiek regime verandert. In tegenstelling tot de opzegging waarvan sprake is in artikel 17, heeft deze opzegging geen gevolgen voor de andere verdragsluitende Staten.

Tenslotte lijkt de twijfel die werd geuit omtrent de mogelijkheid om de in artikel 5 opgenomen « veiligheidsklep » in de praktijk te gebruiken ongegrond te zijn. België heeft reeds tweemaal gebruik gemaakt van een gelijkaardige clause, die is opgenomen in het Duits-Belgisch uitleveringsverdrag.

4. Voorstel tot formulering van een voorbehoud

Volgens een lid zou België moeten gebruik maken van de door artikel 13 van het verdrag voorziene mogelijkheid tot het formuleren van reserves. Landen zoals Frankrijk, Italië, Portugal, Noorwegen, Denemarken, Zweden en Cyprus hebben bij de ondertekening of de ratificatie reeds een dergelijk voorbehoud gemaakt.

In dat geval zou het artikel 1 van het wetsontwerp houdende de goedkeuring van het verdrag als volgt moeten luiden :

« De Europese conventie voor de bestrijding van terrorisme, opgesteld te Straatsburg op 27 januari 1977, zal volkomen uitwerking hebben onder het voorbehoud, voorzien door artikel 13, lid 1, dat de uitlevering en de onderlinge rechtshulp geweigerd kunnen worden voor elk in artikel 1 genoemd misdrijf dat als een politiek delict, als een met een politiek delict samenhangend feit of als een feit, ingegeven door politieke motieven wordt beschouwd en met dien verstande dat België de verplichting op zich neemt om bij de beoordeling van de aard van het strafrechtelijk feit naar behoren rekening te houden met kenmerken die het een bijzondere zwaarwichtigheid verlenen, zoals :

a) dat door het feit gemeen gevaar is ontstaan voor het leven of de vrijheid van personen dan wel gevaar dat personen lichamelijk letsel oplopen; of

si cette protection serait effective dans un cas où il n'apparaîtrait pas encore clairement que l'Etat requérant ne peut plus être considéré comme un Etat de droit démocratique.

On peut se demander enfin si, dans un cadre régional tel que le Conseil de l'Europe, où les relations sont basées sur la confiance mutuelle, les Etats intéressés auront le courage politique d'appliquer les garanties prévues par la Convention.

Le fait de refuser l'extradition parce qu'elle est demandée en raison d'un délit politique a, dans un tel contexte, une signification politique beaucoup plus neutre que celui de refuser l'extradition parce que le justiciable risque d'être poursuivi en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité ou de ses opinions politiques.

Le Ministre fait observer qu'en plus de l'article 5 déjà cité, deux dispositions de la Convention tiennent compte de l'éventualité où l'un des Etats parties cesserait d'être un Etat démocratique.

D'une part, l'article 14 permet la dénonciation de la Convention avec effet immédiat et d'autre part, l'article 15 dispose que la Convention cesse ses effets à l'égard de tout Etat contractant qui se retire du Conseil de l'Europe.

En outre, la Convention ne s'applique pas dans les relations entre Etats qui ne sont pas liés par un traité d'extradition et dont la loi subordonne l'extradition à l'existence d'un tel traité, ce qui est le cas pour la Belgique.

Il existe, dès lors, une autre sauvegarde, à savoir la possibilité de dénoncer le traité d'extradition avec le pays qui change de régime politique, ce qui contrairement à la dénonciation prévue à l'article 14 ne produit pas d'effet vis-à-vis des autres Etats contractants.

Enfin, le doute exprimé au sujet de la possibilité pratique d'utiliser la « soupape de sûreté » de l'article 5 ne paraît pas fondé. A deux reprises, la Belgique a déjà fait usage d'une clause semblable qui figure dans la Convention belgo-allemande d'extradition.

4. La Belgique devrait formuler une réserve

Un membre estime que la Belgique devrait faire usage de la faculté de formuler des réserves, qui est prévue à l'article 13. La France, l'Italie, le Portugal, la Norvège, le Danemark, la Suède et Chypre ont déjà usé de cette faculté lors de la signature ou de la ratification.

L'article 1^{er} du projet de loi portant approbation de la Convention européenne pour la répression du terrorisme devrait dès lors être libellé comme suit :

« La Convention européenne pour la répression du terrorisme, faite à Strasbourg le 27 janvier 1977, sortira son plein et entier effet, sous réserve, comme prévu par l'article 13, § 1, de ladite convention, que l'extradition et l'entraide judiciaire entre Etats contractants puissent être refusées en ce qui concerne toute infraction énumérée dans l'article 1^{er}, qui est considérée comme une infraction politique, comme une infraction connexe à une infraction politique ou comme une infraction inspirée par des mobiles politiques, ce qui implique que la Belgique s'engage à prendre dûment en considération, lors de l'évaluation du caractère de l'infraction, son caractère de particulière gravité, y compris :

a) qu'elle a créé un danger collectif pour la vie ou la liberté des personnes; ou bien

b) dat door het feit personen zijn geschaad die niets hebben uit te staan met de achterliggende motieven; of

c) dat wrede of verraderlijke middelen zijn gebruikt bij het plegen van het feit.

In zijn antwoordt verwijst de Minister naar de memorie van toelichting waarin de Regering zegt voornemens te zijn gebruik te maken van het voorbehoud waarin is voorzien bij artikel 13 van het Verdrag « ten einde een ruimere appreciatiebevoegdheid te behouden bij het beoordelen van de uitleveringsaanvragen die haar bij toepassing van de Overeenkomst zouden worden toegestuurd ».

De Regering meent evenwel dat dit voorbehoud zich niet mag uitstrekken tot de gijzelingen, gelet op het bijzonder laffe karakter van dergelijke praktijken. Die mening sluit trouwens aan bij die van de Kamer van Volksvertegenwoordigers in haar resolutie betreffende de gijzeling in de Amerikaanse ambassade te Teheran, en de resolutie die zij op 29 november 1979 op voorstel van een aantal parlementsleden, onder wie de heer Glinne aangenomen had, en waarin met name een considerans voorkomt, luidend als volgt : « Overwegende dat elke gijzeling ten eerste afgekeurd moet worden, omdat ze uiteraard in strijd is met de elementaire beginselen van menselijkheid en met de eerbied voor de fundamentele mensenrechten ».

Aangezien alleen de Uitvoerende Macht bevoegd is om een voorbehoud op internationaal vlak te formuleren, acht de Regering het niet opportuun om de reserve in de goedkeuringswet op te nemen. Die oplossing vindt doorgaans toepassing en zij schijnt nooit moeilijkheden te hebben opgeleverd.

Ten slotte breidt de voor artikel 1 van het wetsvoorstel voorgestelde tekst, die trouwens in het amendement van de heer Glinne (Stuk n° 147/2, B. Z. 1979) werd overgenomen, het voorbehoud uit tot de wederzijdse rechtshulp.

Volgens de Regering is een dergelijke uitbreiding niet verantwoord. Enerzijds strookt die niet met het doel van het Verdrag, dat, doordat het een zo nauw mogelijke samenwerking tussen de Staten onderling garandeert, wil voorkomen dat daden van terreur ongestraft blijven. Ofschoon een Staat die het voorbehoud gemaakt heeft de uitlevering kan weigeren, blijft hij echter verplicht vervolgingen in te stellen. Maar er zou geen tegenprestatie bestaan indien de onderlinge rechtshulp geweigerd wordt, hoewel die weigering de uitoefening van de gerechtelijke vervolging kan verhinderen. Anderzijds mag men niet uit het oog verliezen dat die uitbreiding zich tegen België zou kunnen keren, wat wil zeggen dat andere Staten zouden kunnen weigeren de onderlinge rechtbijstand toe te staan die door de Belgische autoriteiten zal worden gevraagd en meer bepaald wanneer op het nationale grondgebied terreurdaden werden gepleegd.

II. BESPREKING VAN DE VERENIGDE COMMISSIES VOOR DE BUITENLANDSE BETREKKINGEN EN VOOR DE JUSTITIE

A. Uiteenzetting van de Vice-Eerste Minister
en Minister van Justitie, Buitenlandse Handel
en Institutionele Hervormingen

I. *Status quaestonis*

Op 11 december 1980 vroeg de Commissie voor de Buitenlandse Betrekkingen van de Kamer het advies van de Commissie voor de Justitie.

b) qu'elle a atteint des personnes étrangères aux mobiles qui l'ont inspirée; ou bien

c) que des moyens cruels ou perfides ont été utilisés pour sa réalisation. »

Dans sa réponse, le Ministre se réfère à l'exposé des motifs, où le Gouvernement se propose de faire usage de la réserve prévue à l'article 13 de la Convention afin de conserver le plus large pouvoir d'appréciation possible sur la suite à donner aux demandes d'extradition dont il serait saisi.

Le Gouvernement estime cependant que cette réserve ne doit pas s'étendre à la prise d'otage étant donné le caractère particulièrement lâche de ce moyen. Cette opinion rejoint d'ailleurs celle de la Chambre des Représentants dans la résolution, relative à la prise d'otages à l'Ambassade des Etats-Unis à Téhéran, qu'elle a adoptée le 29 novembre 1979 sur proposition de plusieurs parlementaires dont M. Glinne et dans laquelle figure notamment un considérant, libellé comme suit : « Considérant toute prise d'otage comme profondément inadmissible car évidemment contraire aux principes élémentaires d'humanité et au respect des droits les plus fondamentaux de la personne humaine ».

Seul l'Exécutif étant habilité à formuler une réserve sur le plan international, le Gouvernement estime qu'il n'est pas opportun d'incorporer la réserve dans la loi d'approbation. Cette solution est conforme à une pratique constante qui semble n'avoir donné lieu à aucune difficulté.

Enfin, le texte proposé pour l'article 1 du projet de loi, qui est repris d'ailleurs dans l'amendement proposé par M. Glinne (Doc. n° 147/2, S.E. 1979), étend la réserve à l'entraide judiciaire.

De l'avis du Gouvernement, une telle extension ne se justifie pas. D'une part, elle ne correspond pas au but de la Convention qui, en assurant une collaboration aussi étroite que possible entre les Etats, tend à éviter que les actes de terrorisme restent impunis. Or, si un Etat ayant fait la réserve peut refuser l'extradition, il a en contrepartie l'obligation de poursuivre. En revanche, il n'y aurait pas de contrepartie en cas de refus d'entraide judiciaire alors que ce refus peut mettre obstacle à l'exercice des poursuites. D'autre part, il ne peut être perdu de vue que cette extension serait opposable à la Belgique c.à.d. que d'autres Etats pourraient refuser d'accorder l'entraide judiciaire que les autorités belges demanderaient notamment en cas d'actes de terrorisme commis sur le territoire national.

II. EXAMEN PAR LES COMMISSIONS REUNIES DES RELATIONS EXTERIEURES ET DE LA JUSTICE

(réunions des 26 mars et 7 mai 1985)

A. Exposé du Vice-Premier Ministre
et Ministre de la Justice, du Commerce extérieur
et des Réformes institutionnelles

I. *Etat de la procédure*

Le 11 décembre 1980, la Commission des Affaires étrangères de la Chambre a demandé l'avis de la Commission de la Justice.

Deze heeft dan een subcommissie opgericht, die de verschillende vragen in nauwe samenwerking met de Minister van Justitie ten gronde heeft onderzocht. Een omstandig verslag van de heer De Decker werd op 23 juni 1982 door de Commissie voor de Justitie goedgekeurd.

Er werd beslist het wetsontwerp ter onderzoek voor te leggen aan de verenigde Commissies voor de Justitie en voor de Buitenlandse Betrekkingen.

II. Urgentie

Het hoeft geen betoog dat de bestrijding van het terrorisme thans wel erg urgent is. Het wetsontwerp werd dan ook door de Regering in de voorranglijst opgenomen.

Herhaaldelijk, en onlangs nog, hebben het Europese Parlement, de Parlementaire Assemblée van de Raad van Europa, de Europese Ministers van Justitie en de Raad van Ministers van de E. E. G. onderstreept dat de Lid-Staten absoluut hun internationale samenwerking in dezen moeten versterken, met name door het Verdrag ten spoedigste te bekrachtigen.

III. Toestand op internationaal vlak

Het Verdrag, dat op 4 augustus 1978 in werking is getreden, werd door alle Lid-Staten van de Raad van Europa, Ierland en Malta uitgezonderd, ondertekend en werd tot nog toe door veertien van de eenentwintig Lid-Staten van de Raad van Europa bekrachtigd, met name — in chronologische volgorde van de neerlegging der bekrachtigingsoorkonden — Oostenrijk, Zweden, de B. R. D., Denemarken, het Verenigd Koninkrijk, Cyprus, Liechtenstein, Noorwegen, Spanje, IJsland, Turkije, Luxemburg, Portugal en Zwitserland. Onder die Staten bevinden zich vier leden van de Europese Gemeenschappen.

IV. Inhoud van het Verdrag

1. Algemene beschouwingen

Het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme heeft onder de middelen die kunnen worden gebruikt om het doel ervan te bereiken, nl. de bestrijding van terreurdaden, gekozen voor de uitlevering.

Het Verdrag ging daartoe rechtstreeks uit van de resolutie betreffende het internationaal terrorisme, goedgekeurd door het Comité van Minister van de Raad van Europa op 24 januari 1974, waarin de nadruk wordt gelegd op uitlevering om de voorrang van de rechter van de plaats van de misdaad te ondersteunen.

In het ontwerp van goedkeuringswet wordt eraan herinnerd dat uitlevering steunt op het beginsel volgens hetwelk de internationale solidariteit de Staten oplegt om elkaar in strafzaken wederzijdse rechtshulp te verlenen ten einde de straffeloosheid te voorkomen van misdadigers die erin geslaagd zijn zich te onttrekken aan het gerecht in eigen land en de wijk te nemen naar een ander land.

De uitlevering wil ook het optreden bevorderen van de rechter van de plaats waar het strafbaar feit gepleegd is, die door de rechtsleer als de « natuurlijke rechter » wordt aangemerkt, wiens bevoegdheid als verkieslijk wordt erkend, zowel in het belang van de rechtsonderhorige als in dat van de Staten.

Celle-ci a institué une sous-commission qui a examiné de façon approfondie les diverses questions qui avaient été posées, en étroite collaboration avec le Ministre de la Justice. Un rapport détaillé, établi par M. De Decker, a été approuvé par la Commission de la Justice, le 23 juin 1982.

La décision a été prise de soumettre le projet de loi à l'examen des Commissions réunies de la Justice et des Relations extérieures.

II. Urgence

Il est inutile d'insister sur l'urgence que revêt actuellement la lutte contre le terrorisme. Le projet a donc été retenu parmi les priorités demandées par le Gouvernement.

A plusieurs reprises, et tout récemment encore, le Parlement européen, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, les Ministres européens de la Justice et le Conseil des Ministres de la C. E. E. ont insisté sur la nécessité, pour les Etats, de renforcer la collaboration internationale en ce domaine, notamment en ratifiant au plus tôt la Convention.

III. Situation sur le plan international

Entrée en vigueur depuis le 4 août 1978, cette Convention a été signée par l'ensemble des Etats membres du Conseil de l'Europe, sauf l'Irlande et Malte, et ratifiée à ce jour par quatorze des vingt-et-un Etats membres du Conseil de l'Europe, à savoir, dans l'ordre chronologique des dépôts des instruments de ratification : l'Autriche, la Suède, la R. F. A., le Danemark, le Royaume-Uni, Chypre, le Liechtenstein, la Norvège, l'Espagne, l'Islande, la Turquie, le Luxembourg, le Portugal et la Suisse. Parmi ces Etats, quatre sont membres des Communautés européennes.

IV. Contenu de la Convention

1. Considérations générales

Parmi les moyens pouvant être employés pour atteindre son objectif qui est de contribuer à la répression des actes de terrorisme, la Convention européenne pour la répression du terrorisme a opté pour l'extradition.

Ce faisant, elle s'inspirait directement de la Résolution sur le terrorisme international adoptée le 24 janvier 1974 par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, dans laquelle l'accent était mis sur l'extradition afin d'assurer la primauté du juge territorial.

Ainsi que le fait déjà le projet de loi d'approbation, il convient de rappeler que l'extradition est basée sur le principe selon lequel la solidarité internationale commande aux Etats de se prêter assistance mutuelle en matière de justice répressive, afin d'empêcher l'impunité des criminels qui seraient parvenus à se soustraire à la justice de leur pays, pour se réfugier dans un autre Etat.

Elle tend aussi à favoriser l'intervention du juge du lieu de l'infraction, que la doctrine désigne comme le « juge naturel » dont la compétence est reconnue préférable aussi bien dans l'intérêt des justiciables que dans celui des Etats.

2. Wijzigingen door het Verdrag aangebracht in het klassieke uitleveringsrecht

Het Verdrag vervolledigt of wijzigt de uitleveringsverdragen die van kracht zijn tussen de Lid-Staten van de Raad van Europa op de volgende wijze :

a) door voor de aangezochte Staat de mogelijkheid op te heffen om de exceptie van het « politiek delict » — die in de meeste uitleveringsverdragen ingevoegd is — in te roepen om verzoeken tot uitlevering af te wijzen voor bijzonder hatelijke strafbare feiten opgegeven in artikel 1 van het Verdrag. Het belangrijkste kenmerk van dat artikel bestaat dus uit het depolitiseren van de uitlevering voor de daden waarvan sprake is;

b) door aan de verdragsluitende partijen de mogelijkheid te bieden om bepaalde andere ernstige misdrijven die buiten de werkingsfeet van de verplichte regel van artikel 1 vallen niet als politieke delicten te beschouwen. Artikel 2, dat de mogelijkheid biedt af te wijken van het traditionele beginsel volgens hetwelk weigering van uitlevering de regel is in politieke zaken, schept geen verplichting om uit te leveren;

c) door te bepalen dat elk strafbaar feit bedoeld in de artikelen 1 en 2 automatisch als feit dat tot uitlevering aanleiding geeft, wordt opgenomen in ieder tussen de Verdragsluitende Staten van kracht zijnde uitleveringsverdrag waarvan de lijst der gevallen van uitlevering voornoemd strafbaar feit niet vermeldt (art. 4).

3. Door het Verdrag aangebrachte verzachting bij de opheffing van de exceptie voor politieke delicten

a) De clause van artikel 13

Hoewel het Verdrag een duidelijke neiging vertoont om geen rekening te houden met het politieke karakter van het strafbaar feit met het oog op de uitlevering, erkent het toch dat een Verdragsluitende Staat kan verhinderd zijn, inzonderheid om wettelijke of grondwettelijke redenen, de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 1 volledig te aanvaarden. Daarom wordt bij artikel 13 aan de Verdragsluitende Staten uitdrukkelijk toegestaan bepaalde reserves te formuleren.

Artikel 13 geeft iedere Verdragsluitende Staat de mogelijkheid om bij de ondertekening van het Verdrag of bij de neerlegging van zijn akte van bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring een voorbehoud te maken ten aanzien van artikel 1, met andere woorden zich het recht voor te behouden de uitlevering te weigeren, zelfs voor de in artikel 1 genoemde strafbare feiten, wanneer hij één van die strafbare feiten beschouwt als een politiek delict, een met een politiek delict samenhangend feit of een feit ingegeven door politieke motieven.

b) Artikel 5

Om de overeenstemming van het Verdrag en de vereisten van de bescherming van de rechten van de mens en van de fundamentele vrijheden te waarborgen, bepaalt artikel 5 dat er geen uitleveringsverplichting bestaat wanneer de aangezochte Staat ernstige redenen heeft om aan te nemen dat het verzoek door de verzoekende Staat werd ingediend om een persoon te vervolgen of te straffen op grond van zijn ras, godsdienst, nationaliteit of politieke gezindheid dan wel dat de positie van die persoon om één van die redenen ongunstig dreigt te worden beïnvloed.

2. Des modifications apportées par la Convention au droit classique extraditionnel

La Convention complète ou modifie les conventions d'extradition en vigueur entre les Etats membres du Conseil de l'Europe de la manière suivante :

a) en supprimant la possibilité pour l'Etat requis d'opposer l'exception de « l'infraction politique » — contenue dans la plupart des traités d'extradition — aux demandes d'extradition à l'égard de certains crimes particulièrement odieux énumérés à l'article 1^{er} de la Convention. La caractéristique essentielle de cet article est que pour les actes qu'il énonce l'extradition est « dépolitisée »;

b) en offrant aux Parties contractantes la possibilité de ne pas considérer comme politiques certaines autres infractions graves non comprises dans le champ d'application de la règle obligatoire énoncée à l'article 1^{er}. L'article 2 qui offre cette possibilité de déroger au principe traditionnel selon lequel le refus d'extradition est de règle en matière politique, ne crée aucune obligation d'extrader;

c) en prévoyant que toute infraction visée aux articles 1 et 2 est automatiquement incluse en tant que fait donnant lieu à extradition dans tout traité d'extradition en vigueur entre les Etats contractants dont la liste des cas d'extradition ne comprend pas ladite infraction (art. 4).

3. Des atténuations apportées par la Convention à la suppression de l'exception de l'infraction politique

a) La clause de l'article 13

Bien que la Convention vise manifestement à ne pas prendre en considération le caractère politique de l'infraction en vue de l'extradition, elle reconnaît qu'un Etat contractant peut être empêché, notamment pour des raisons législatives ou constitutionnelles, d'accepter pleinement les obligations découlant de l'article 1^{er}. C'est pourquoi l'article 13 autorise expressément les Etats contractants à formuler certaines réserves.

L'article 13 autorise chacun des Etats contractants à formuler au moment de la signature de la Convention ou au moment du dépôt de l'instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation, des réserves au sujet de l'application de l'article 1^{er}, c'est-à-dire à se réserver le droit de refuser l'extradition, même à l'égard des infractions énumérées à l'article 1^{er}, dès lors qu'il entend considérer une de ces infractions comme une infraction politique, connexe à une infraction politique ou inspirée par des mobiles politiques.

b) L'article 5

Afin de veiller à ce que la Convention soit conforme aux exigences de la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, l'article 5 stipule qu'aucune obligation d'extrader n'existe lorsque l'Etat requis a de sérieuses raisons de croire que la demande de l'Etat requérant a été présentée aux fins de poursuivre ou de punir une personne pour des considérations de race, de religion, de nationalité ou d'opinions politiques ou que la situation de cette personne risque d'être aggravée pour l'une ou l'autre de ces raisons.

4. Analyse van de belangrijkste verwijten t.a.v. het verdrag voor zover het uitleveringsrecht erdoor wordt gewijzigd

a) Het automatische karakter van de uitlevering

Er werd onderstreept dat ingeval België het Verdrag zonder voorbehoud bekrachtigt, de uitlevering automatisch zou moeten worden toegestaan voor de erin bedoelde feiten; dit automatisme is het gevolg van de depolitisering.

De draagwijdte van deze bewering moet worden vastgelegd alvorens de grondslag ervan kan worden onderzocht.

Aangezien artikel 2 van het Verdrag de Regeringen inderdaad volledig vrij laat de uitlevering te weigeren voor de daden waarop het betrekking heeft, zou deze bewering, mocht zij gegrond zijn, alleen kunnen worden verdedigd in het kader van een verzoek om uitlevering dat berust op een van de in artikel 1 van het Verdrag bedoelde bijzonder hatelijk misdaden.

Wat nu het onderzoek naar de grond van die bewering betreft, dient te worden gesteld dat het Europees Verdrag niet mag worden beschouwd als een uitleveringsverdrag, ook al geeft het voorrang aan uitlevering.

Uit de juridische aard van het Verdrag vloeit voort dat het slechts van aanvullende aard is: het uitleveringsverdrag is en blijft de juridisch grondslag van de uitlevering; het bedoelde Europees Verdrag voert mogelijkheden aan om in leemten te voorzien en moeilijkheden te overbruggen.

Net als Mevrouw Oschinsky kunnen wij dus stellen dat de waarborgen die door ons recht of door internationale verdragen geboden worden aan de persoon wiens uitlevering wordt gevraagd, blijven bestaan op twee uitzonderingen na en dan nog in een beperkte mate: nl. de wijziging van de lijst van de daden die tot uitlevering aanleiding kunnen geven en de uitzondering op het beginsel van niet-uitlevering om politieke redenen. (Mevr. Oschinsky, « Espace judiciaire européen et terrorisme — Essai de mise au point », J. T., 1980, p. 289 e.v.).

Er wordt dus niet geraakt aan de fundamentele beginselen van onze uitleveringswetgeving, met name:

- de noodzaak van een verdrag;
- de niet-uitlevering van eigen onderdanen;
- de dubbele tenlastelegging;
- de bijzondere aard van de uitlevering die verbiedt dat de uitgeleverde persoon wordt vervolgd voor andere feiten dan die waarvoor hij werd uitgeleverd;
- de verjaring;
- de proceduretermijnen;
- het verplicht advies van de kamer van inbeschuldigingstelling, behalve wanneer de persoon wiens uitlevering wordt gevraagd uit vrije wil afziet van de formaliteiten en waarborgen van de uitlevering;
- de bevoegdheid van de Raad van State.

Afgezien van de waarborgen opgenomen in de wet en in de uitleveringsverdragen mag niet uit het oog worden verloren dat België gebonden is door het Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden, ondertekend te Rome op 4 november 1950 en het Aanvullend protocol, ondertekend te Parijs op 20 maart 1952.

Het Europese Verdrag van de rechten van de mens kent iedere particulier die klachten heeft over de niet-naleving van één van de voorwaarden waaraan zijn uitlevering onderworpen is, het recht toe om bij de Europese Commissie voor de « Rechten van de Mens » een individuele klacht in te dienen tegen de Staten die net als ons land, dat recht hebben erkend.

4. Analyse des principaux reproches formulés à l'égard de la Convention en ce qu'elle modifie le droit extraditionnel

a) l'automaticité de l'extradition

On a fait valoir que si la Belgique ratifiait la Convention sans émettre de réserves, l'extradition devrait être accordée automatiquement pour les délits qu'elle mentionne, cet automatisme étant le résultat de la dépolitisation.

Avant de vérifier le fondement de cette allégation, il convient tout d'abord de circonscrire la portée exacte de celle-ci.

En effet, étant donné que l'article 2 de la Convention laisse l'entière liberté aux Gouvernements de refuser l'extradition pour les actes qu'il vise, cette allégation, si elle était fondée, ne pourrait être soutenue que dans le cadre d'une demande d'extradition motivée par l'un des crimes particulièrement odieux visés à l'article 1^{er} de la Convention.

En ce qui concerne la vérification du fondement de cette allégation, il convient en premier lieu d'observer que, si elle accorde une primauté à l'extradition, la Convention européenne ne peut pas pour autant être considérée comme un traité d'extradition.

De par sa nature juridique, la Convention n'a en réalité qu'un caractère complémentaire: elle ne vient qu'apporter les moyens de combler des lacunes ou de surmonter des difficultés, le fondement juridique de l'extradition restant le traité d'extradition.

On peut donc affirmer ainsi que le fait Mme Oschinsky, que les garanties qui sont accordées à la personne dont l'extradition est demandée, soit par notre loi, soit par des Conventions internationales subsistent sauf, et dans une certaine mesure seulement, sur deux points: la modification de la liste des faits pouvant donner lieu à extradition et l'exception au principe de la non-extradition pour motif politique. (Mme Oschinsky, « Espace judiciaire européen et terrorisme — Essai de mise au point », J. T., 1980, p. 289 et suiv.).

C'est ainsi que ne sont nullement touchés les principes fondamentaux de notre loi d'extradition comme:

- la nécessité d'un traité;
- la non-extradition des nationaux;
- la double incrimination;
- la spécialité de l'extradition qui interdit que la personne extradée soit poursuivie pour d'autres faits que ceux pour lesquels elle a été remise;
- la prescription;
- les délais de procédure;
- l'avis obligatoire de la Chambre des Mises en accusation, sauf lorsque la personne dont l'extradition est demandée renonce de son plein gré aux formalités et garanties de l'extradition;
- la compétence du Conseil d'Etat.

En plus des garanties figurant dans la loi et les Traités d'extradition, on ne peut oublier que la Belgique est liée par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 et le protocole additionnel signé à Paris le 20 mars 1952.

Or, la Convention européenne des droits de l'homme reconnaît au particulier qui aurait à se plaindre d'une inobservation des conditions auxquelles son extradition est soumise, un droit de recours individuel devant la Commission européenne des droits de l'homme contre les Etats qui, comme la Belgique ont reconnu ce droit.

Uit de jurisprudentie van die Commissie blijkt dat een uitlevering als een onmenselijke behandeling kan worden beschouwd en een inbreuk kan vormen op artikel 3 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens, wanneer de uitlevering geschiedt naar een land waar, gelet op de aard van het politiek systeem of op een bijzondere toestand, de fundamentele rechten van de mens ernstig worden geschonden.

Het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme doet helemaal geen afbreuk aan de fundamentele rechten en de waarborgen toegekend aan personen van wie de uitlevering is gevraagd; het bevestigt de regel volgens welke niemand op grond van uitlevering mag worden onderworpen aan een rechtspraak die de fundamentele rechten van de mens mis kent.

In artikel 5 van het Verdrag wordt inderdaad gesteld dat geen enkele bepaling van genoemd Verdrag zo mag worden uitgelegd dat zij een verplichting tot uitlevering kan inhouden in gevallen waarin de aangezochte Staat ernstige redenen heeft om aan te nemen dat het verzoek tot uitlevering voor een in artikel 1 of 2 bedoeld strafbaar feit is gedaan met de bedoeling een persoon te vervolgen of te straffen op grond van zijn ras, godsdienst, nationaliteit of politieke gezindheid, dan wel dat de positie van betrokkene om één van deze redenen ongunstig dreigt te worden beïnvloed.

Aan de hand van deze beschouwingen kan terecht worden gesteld dat de beweringen ongegrond zijn volgens welke het Verdrag voor België de automatische verplichting van uitlevering medebrengt, wanneer het in artikel 13 bepaalde voorbehoud niet wordt gemaakt.

Aan de andere kant is het zo dat de Regering in het ontwerp van goedkeuringswet het voornemen te kennen geeft om het in artikel 13 bedoelde voorbehoud te maken, het geval van gijzeling uitgezonderd.

b) *Aantasting van het principe van niet-uitlevering wegens politieke delicten*

De grond van dit verwijt kan niet worden onderzocht zonder de vraag te stellen naar de wijzigingen die het Verdrag aanbrengt in de traditionele zienswijze van de Staten op het stuk van politieke delicten. In de eerste plaats dient te worden onderstreept dat het begrip « politiek delict » in het uitleveringsrecht nooit een ruim aanvaarde omschrijving heeft gekend. De Staten zijn op dat vlak volledig autonoom en steunen voor het toekennen of het afwijzen van de uitlevering zowel op objectieve als op subjectieve criteria (cf. Ch. Van den Wijngaert : « De uitleveringsexceptie voor politieke misdrijven »).

Het Verdrag kan dus niet worden bestempeld als de voedingsbodem voor de schending van maatstaven van internationaal recht die trouwens niet eens omschreven.

De brede waaier van internationale verdragen en overeenkomsten geeft bovendien aanleiding tot en reeks andere « uitzonderingen op de exceptie » van niet-uitlevering :

1) in de meeste van onze verdragen is de Belgische clausule opgenomen, nl. dat de uitlevering wordt toegestaan voor een aanslag op het leven van een Staatshoofd, zonder rekening te houden met de beweegredenen;

2) onmiddellijk na de oorlog zijn met toepassing van de wet van 8 juli 1946, onder meer met Frankrijk en Luxemburg, akkoorden gesloten betreffende de uitlevering van oorlogsmisdadigers en de daders van strafbare feiten tegen de uitwendige veiligheid van de Staat;

La jurisprudence de cette Commission considère qu'une extradition peut constituer un traitement inhumain et partant une violation de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme lorsqu'elle a lieu vers un pays dans lequel, étant donné la nature du régime politique ou d'une situation particulière, les droits fondamentaux de l'homme sont gravement violés.

Bien loin d'aller à l'encontre des droits fondamentaux et des garanties ainsi reconnus aux personnes dont l'extradition est demandée, la Convention européenne pour la répression du terrorisme consacre elle-même la règle suivant laquelle personne ne peut par le biais de l'extradition être exposé à une justice qui violerait les droits fondamentaux de l'homme.

En effet, l'article 5 de la Convention stipule qu'aucune disposition de celle-ci ne doit être interprétée comme impliquant une obligation d'extrader si l'Etat requis a des raisons sérieuses de croire que la demande d'extradition motivée par une infraction visée à l'article 1^{er} ou 2 a été présentée aux fins de poursuivre ou de punir une personne pour des considérations de race, de religion, de nationalité ou d'opinions politiques ou que la situation de cette personne risque d'être aggravée pour l'une ou l'autre de ces raisons.

Sur base de ces réflexions on peut considérer à juste titre comme non fondée l'affirmation selon laquelle la Convention entraînerait pour la Belgique, à défaut de faire la réserve prévue à l'article 13, une obligation automatique d'extrader.

D'autre part, il convient d'ajouter que dans le projet de loi d'approbation, le Gouvernement a exprimé son intention de faire usage de la réserve prévue par l'article 13 en excluant toutefois la prise d'otages du champ d'application de cette réserve.

b) *l'atteinte au principe de la non-extradition pour délit politique*

On ne pourrait vérifier le fondement de ce grief sans se poser la question de savoir en quoi la Convention apporte une modification à l'optique traditionnelle des Etats en matière de délit politique. Il convient tout d'abord de noter que le concept de délit politique n'a jamais reçu dans le droit extraditionnel de définition largement acceptée. Les Etats jouissent sur ce point d'une autonomie complète se basant pour accorder ou refuser l'extradition, tantôt sur des circonstances objectives, l'autre fois, sur des éléments subjectifs. (Cf. : Ch. Van den Wijngaert : *De Uitleveringsexceptie voor politieke misdrijven*).

On ne peut donc dire que la Convention puisse constituer le ferment d'où naîtrait la violation de normes de droit international d'ailleurs non définies.

L'éventail des traités et conventions internationaux fournit de plus une série d'autres « exceptions de l'exception » de non-extradition. C'est ainsi que :

1) la plupart de nos traités contiennent la clause belge, c'est-à-dire admettent l'extradition pour attentat à la vie d'un chef d'Etat sans prise en considération du mobile;

2) dans l'immédiat après-guerre, des accords ont été conclus concernant l'extradition de criminels de guerre et des auteurs d'infractions à la sûreté extérieure de l'Etat, notamment avec la France et le Luxembourg, en application de la loi du 8 juillet 1946;

3) de humanitaire verdragen van Genève van 1949 verbieden te allen tijde en overal een aantal bijzonder ernstige strafbare feiten gepleegd tegen personen die niet verwikkeld zijn in de vijandelijkheden, zoals moord, gijzeling enz...

Het wetsontwerp houdende de bestrijding van deze ernstige strafbare feiten (Stuk n° 577/1, 27 mei 1962-1963) stelt duidelijk dat deze feiten, wat de uitlevering betreft, niet beschouwd worden als politieke delicten of als met dergelijke delicten samenhangende feiten;

4) er kan ook worden verwezen naar het Verdrag tot voorkoming en bestrijding van de genocide, aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties op 9 december 1948 en goedgekeurd door de wet van 16 juni 1951.

In een bijdrage met als titel « De quelques particularités de la Convention européenne pour la répression du terrorisme par rapport au droit extraditionnel classique » (*Revue de Droit pénal*, 1980) onderstreept advocaat-generaal Dujardin dat de aanvulling van deze lijst met een reeks ernstige daden die een collectief, niet discriminatoir gevaar opleveren, en inzonderheid door verwijzing naar reeds in internationale verdragen omschreven daden, geen overtreding van het internationaal recht kan vormen, maar veeleer een middel om dat recht beter te erkennen en te omschrijven.

Het zou even verkeerd zijn het Verdrag te situeren in een ontwikkeling van het uitleveringsrecht, die de omvang van het voorrecht dat door de Staten aan de daden van politieke delicten wordt toegekend, slechts beperkt.

Om deze voorrechten te vrijwaren voorziet het Verdrag in een aanpassing van het noodzakelijk geachte « depolitiseringsysteem » door het aanbrengen van verschillende verzachtingen.

Hoewel het Verdrag klaarblijkelijk een neiging vertoont om geen rekening te houden met het politieke karakter van het misdrijf met het oog op de uitlevering, erkent het toch dat een Verdragsluitende Staat om wettelijke of grondwettelijke redenen verhinderd kan zijn de uit artikel 1 voortvloeiende verplichtingen volledig te aanvaarden. Daarom biedt artikel 13 de Verdragsluitende Staten uitdrukkelijk de mogelijkheid zich het recht voor te behouden de uitlevering te weigeren wanneer zij een van die strafbare feiten beschouwen als een politiek delict, een met een politiek delict samenhangend feit of een feit ingegeven door politieke motieven.

In de memorie van toelichting bij het Belgische wetsontwerp houdende goedkeuring van het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme, wordt duidelijk gesteld dat « de Regering overweegt van dit voorbehoud gebruik te maken ten einde een ruimere appreciatiebevoegdheid te behouden bij het beoordelen van de uitleveringsaanvragen die haar bij toepassing van de Overeenkomst toegestuurd zouden worden. Zodoende zal zij in elke zaak rekening kunnen houden met de gegevens eigen aan de personen, ongeacht of het gaat om dader of slachtoffer, met de betrekkingen met het verzoekende land en met overwegingen van humanitaire aard. Niettemin zal dit voorbehoud zich niet uitstrekken tot de gijzeling omwille van het bijzonder hatelijk karakter van deze misdaad ».

Om de overeenstemming van het Verdrag met de vereisten van de bescherming van de rechten van de mens en van de fundamentele vrijheden te waarborgen, bepaalt artikel 5 voorts dat er geen verplichting tot uitlevering bestaat indien de aangezochte Staat ernstige redenen heeft om aan te nemen dat het verzoek door de verzoekende Staat is ingediend om een persoon te vervolgen of te straffen op grond van zijn ras, godsdienst, nationaliteit of politieke gezindheid dan wel dat de positie van de betrokkene om een van die redenen ongunstig dreigt te worden beïnvloed.

3) les conventions humanitaires de Genève de 1949 prohibent — en tout temps et en tout lieu — un certain nombre d'infractions particulièrement graves et commises contre des personnes non impliquées dans les hostilités, comme le meurtre, les prises d'otages etc.

Le projet de loi relatif à la répression de ces infractions graves (Doc. parl. Chambre, n° 577/1, 27 mai 1962-1963), prévoit expressément qu'elle ne sont pas, pour l'extradition, réputées délits politiques ni faits connexes à de semblables délits;

4) on peut citer aussi la Convention sur la prévention et la répression du crime de génocide adoptée le 9 décembre 1948 par l'Assemblée générale des Nations Unies approuvée par la loi du 26 juin 1951.

Ainsi que le souligne M. l'Avocat général Dujardin. (De quelques particularités de la Convention européenne pour la répression du terrorisme par rapport au droit extraditionnel classique, *Revue de droit pénal*, 1980) « Le fait de compléter comme en l'espèce, cette liste par une série d'actes graves, créant un danger collectif, non discriminatoire, notamment par référence à des actes déjà définis par des Conventions internationales, ne peut constituer une violation du droit international mais bien au contraire un moyen de mieux le reconnaître et le circonscrire ».

Il serait tout aussi faux de croire que la Convention s'inscrit dans l'évolution du droit extraditionnel qui ne ferait que restreindre l'étendue du privilège reconnu par les Etats aux délinquants politiques.

En effet, afin de sauvegarder ces privilèges, la Convention n'a pas manqué de moduler le système de dépolitisation qu'elle juge nécessaire en y apportant différentes atténuations.

C'est ainsi que bien que la Convention vise manifestement à ne pas prendre en considération le caractère politique de l'infraction en vue de l'extradition, elle reconnaît qu'un Etat contractant peut être empêché, notamment pour des raisons législatives ou constitutionnelles, d'accepter pleinement les obligations découlant de l'article 1^{er}. C'est pourquoi l'article 13 autorise expressément les Etats contractants à se réserver le droit de refuser l'extradition dès lors qu'il entend considérer une de ces infractions comme une infraction politique, connexe à une infraction politique ou inspirée par des mobiles politiques.

L'exposé des motifs du projet de loi belge portant approbation de la Convention indique clairement que « le Gouvernement envisage de faire usage de cette réserve afin de conserver de plus larges pouvoirs d'appréciation sur la suite à donner aux demandes d'extradition dont il serait saisi en application de la Convention. Dans chaque cas, il pourra ainsi tenir compte des éléments propres aux personnes, qu'elles soient auteur ou victime, des relations avec le pays demandeur et de considérations d'ordre humanitaire. Toutefois, cette réserve ne s'étendra pas à la prise d'otage en raison du caractère particulièrement odieux de ce crime ».

D'autre part, afin de veiller à ce que la Convention soit conforme aux exigences de la protection des Droits de l'homme et des libertés fondamentales, l'article 5 stipule qu'aucune obligation d'extrader n'existe lorsque l'Etat requis a de sérieuses raisons de croire que la demande de l'Etat requérant a été présentée aux fins de poursuivre ou de punir une personne pour des considérations de race, de religion, de nationalité ou d'opinions politiques ou que la situation de cette personne risque d'être aggravée pour l'une ou l'autre de ces raisons.

Deze bepaling is van zeer groot belang aangezien zij de niet-discriminatieclausule of humanitaire clausule bekrachtigt.

De Minister heeft bij het Parlement trouwens een wetsontwerp ingediend betreffende de uitleveringen in het algemeen.

Benevens in de vervanging van de beperkende opsomming van de strafbare feiten die tot uitlevering aanleiding kunnen geven door de enkele eis van een minimumstraf, overeenkomstig het moderne internationale strafrecht, voorziet dit ontwerp ook in de invoering van de asielsclausule om humanitaire redenen in de wet op de uitlevering, door uitdrukkelijk te verbieden dat een persoon wordt uitgeleverd aan een land waarvan men ernstige redenen heeft om aan te nemen dat het gerecht aldaar niet onpartijdig is.

De kamer van inbeschuldigingstelling, die de Regering van advies moet dienen, zal voor elk geval moeten nagaan of er, ook al gaat het om een misdrijf van « gemeen recht », ernstige redenen zijn om aan te nemen dat het verzoek werd gedaan om een persoon te vervolgen of te straffen op grond van zijn ras, godsdienst, nationaliteit of politieke gezindheid dan wel dat de positie van de betrokkene om een van die redenen ongunstig dreigt te worden beïnvloed.

De vreemdeling of zijn raadsman, alsmede het openbaar ministerie zullen zodoende de gelegenheid hebben in een openbare terechtzitting te bewijzen dat tegen het verzoekende land zeer sterke vermoedens rijzen dat het de rechten van de mens met voeten treedt. Dit is een feitelijke kwestie en niet een oordeel dat de kamer van inbeschuldigingstelling zou uitspreken over de eigenlijke vraag of het past een bepaald persoon uit te leveren.

Dit ontwerp is door de Kamer aangenomen en wordt thans in de Senaat besproken.

V. Opzet van het Verdrag

Ter verdediging van het Verdrag van Straatsburg schreef de heer Pierre Vermeylen in 1978 dat « onze sympathie voor een zaak er ons niet toe mag brengen misdaden te verschonen die het geweld alleen maar kunnen doen toenemen. De tegenstanders van het Verdrag (...) vragen ten onrechte waar de grens ligt tussen een politieke beweegreden en een criminele beweegreden; daar moet die grens niet worden gezocht: men moet durven erkennen dat er misdaden zijn die door geen enkele drijfveer kunnen worden verschoond. Onze democratieën moeten elkaar de hand reiken om duidelijk te maken dat zij gekant zijn tegen de erkenning van het beginsel dat het doel de middelen heiligt ».

De radicale wijziging in de houding van Frankrijk wijst duidelijk op een ontwikkeling in de opvattingen ter zake.

Tijdens de Conferentie van de Ministers van Justitie die in mei 1984 te Madrid werd gehouden, heeft de heer Badinter zich met klem verzet tegen iedere toespeling op het Verdrag van Straatsburg in de slotresoluties.

Sedertdien is het aantal terroristische daden toegenomen, werden een aantal Basken uitgeleverd en heeft President Mitterrand amper een paar weken geleden verklaard dat moordenaars van het asielrecht zijn uitgesloten.

Professor Maurice Duverger heeft een uitstekende beschrijving gegeven van de grondslagen van die doctrine, die nieuw is in Frankrijk maar die elders en onder meer in België sedert lange tijd wordt toegepast.

Volgens hem plaatst de houding die de Franse Regering thans aanneemt, het asielrecht alleen maar opnieuw binnen de perken die door de Grondwet waren gesteld en die ten onrechte waren vergeten.

Cette disposition est particulièrement importante puisqu'elle consacre ainsi la clause de non discrimination ou clause humanitaire.

Le Ministre a d'ailleurs déposé au Parlement un projet de loi relatif à l'extradition en général.

Ce projet prévoit, outre le remplacement de l'énumération limitative des infractions susceptibles de fonder une extradition par la seule exigence d'une peine minimum, conformément au droit pénal international moderne; l'introduction dans la loi sur les extraditions de la clause d'asile humanitaire, en interdisant formellement de livrer une personne à un pays dont on a de sérieuses raisons de croire que la justice ne serait pas impartiale.

La Chambre des mises en accusation, appelée à donner un avis au Gouvernement, devra donc examiner, dans chaque cas, si, bien qu'il ne s'agisse que d'une infraction « de droit commun », il y a des raisons sérieuses de croire que la demande a été présentée aux fins de poursuivre ou de punir une personne pour des considérations de race, de religion, de nationalité ou d'opinions politiques, ou que la situation de cette personne risque d'être aggravée pour l'une ou l'autre de ces raisons.

L'étranger, ou son conseil, de même que le ministère public, seront ainsi admis à tenter de démontrer, en audience publique, que le pays requérant est particulièrement susceptible de méconnaître les droits de l'homme. Il s'agit là d'une question de fait et non d'un jugement que porterait la Chambre des mises en accusation à proprement parler sur l'opportunité d'extrader.

Ce projet a été adopté par la Chambre et est actuellement examiné par le Sénat.

V. Philosophie de la Convention

Défendant la Convention de Strasbourg, M. Pierre Vermeylen écrivait en 1978, qu'« il ne faut pas que notre sympathie pour une cause puisse nous porter à excuser des crimes qui ne peuvent que promouvoir l'escalade de la violence. Les adversaires de la Convention (...) ont tort de poser la question de savoir où est la limite entre une motivation politique et une motivation criminelle; la frontière n'est pas là: il faut avoir le courage de reconnaître qu'il y a des crimes qu'aucun mobile ne peut excuser. Nos démocraties doivent s'unir pour manifester leur allergie à toute reconnaissance du principe que la fin justifie les moyens ».

Le changement radical d'attitude de la France constitue un signe évident de l'évolution des idées en la matière.

Lors de la Conférence des Ministres de la Justice, à Madrid, en mai 1984, M. Badinter avait opposé un refus catégorique à ce que figure, dans les résolutions finales, toute allusion à la Convention de Strasbourg.

Depuis lors, on le sait, il y eut l'intensification des actes de terrorisme, l'extradition des Basques et, il y a quelques semaines à peine, les déclarations du Président Mitterrand, excluant du bénéfice de l'asile les auteurs de crimes de sang.

Le professeur Maurice Duverger a fort bien montré les fondements de cette doctrine, nouvelle là-bas, mais que certains appliquent déjà depuis longtemps, notamment les autorités belges.

Il estime que l'attitude actuelle du Gouvernement français n'a fait que remettre le droit d'asile dans les limites où la Constitution le contient et qui avaient été indûment oubliées.

In de Franse Grondwet van 1793 werd dit voor het eerst uitgedrukt als volgt: « Het Franse volk verleent asiel aan de vreemdelingen die voor de zaak van de vrijheid uit hun land zijn gebannen. Het weigert asiel aan tirannen ». Dezelfde idee vindt men terug in de nog steeds van kracht zijnde preambule tot de Grondwet van 1946, die bepaalt: « Een ieder die wordt vervolgd omdat hij opkomt voor de vrijheid, geniet asielrecht op het grondgebied van de Republiek ».

Het wezenlijke criterium lijkt het onderscheid te zijn tussen verzet en terrorisme. Dat onderscheid steunt op de aard van het regime waar ze voorkomen. Men spreekt van verzet wanneer geweld wordt gebruikt tegen een op geweld steunend regime: politieke tirannie of militaire bezetting. Men spreekt van terrorisme als het geweld is gericht tegen een democratisch regime waar de burgers de mogelijkheid hebben om vreedzaam in verzet te komen! En de heer Duverger besluit zeer terecht dat het « een onaanvaardbaar misbruik is het asielrecht en de weigering om iemand uit te leveren te gebruiken om terroristen te beschermen die de democratie willen vernietigen in andere democratische Staten of zelfs in het land dat hen opneemt ».

Wanneer asielrecht en politieke misdrijven ter sprake komen, lijken sommigen verkrampd te raken in een soort van eerbiedig immobilisme dat hen belet de toenemende ernst van de feiten onder ogen te zien. In de eerste plaats is het zo dat hoe meer het terrorisme een georganiseerde vorm aanneemt en over krachtige middelen beschikt, het des te vanzelfsprekender is dat de vergevingsgezindheid waarop de traditionele regels stoelen, in andere gevoelens omslaat. Voorts hadden zowel het revolutionaire Frankrijk dat het asielrecht erkende, als het pas opgerichte België, dat uitlevering omwille van politieke misdrijven weigerde, terecht het gevoel dat ze omringd waren door niet of weinig democratische Staten. Ze wilden degenen beschermen die bij hen asiel zochten, nadat ze voor de vrijheid hadden gestreden tegen regimes die geen kritiek duldden. Wanneer thans iemand wordt uitgeleverd die aan zijn politieke overtuiging door middel van geweld uiting geeft in democratische landen waar hij ze ook kon doen gelden (wat niet betekent ze doordrukken) zonder geweld, betekent dat niet dat men vroegere waarden afzweert.

Het wordt tijd dat men aan het publiek duidelijk maakt dat degenen die zich in ons democratische bestel met geweld tegen het gezag verzetten, vaak dezelfden zijn die de nieuwe oppositie met geweld bestrijden als ze zelf éénmaal aan het bewind zijn gekomen.

B. Bespreking

1. De Regering heeft amendementen ingediend (Stuk n° 147/3 — B.Z. 1979) om de Overeenkomsten van 27 januari 1977 (Straatsburg) en 4 december 1979 (Dublin) te zamen aan de goedkeuring van het Parlement voor te leggen.

De Overeenkomst ondertekend te Dublin op 4 december 1979 strekt ertoe tussen de Lid-Staten van de Europese Gemeenschap de inwerkingtreding van de Overeenkomst van Straatsburg te verzekeren.

Op 22 maart 1985 was de Dublin-overeenkomst door geen enkele Lid-Staat bekrachtigd.

De Straatsburg-Convention werd bekrachtigd door Oostenrijk, Cyprus, Denemarken, de B. R. D., IJsland, Liechtenstein, Luxemburg, Noorwegen, Portugal, Spanje, Zweden, Zwitserland, Turkije en het Verenigd-Koninkrijk. De Convention werd ondertekend door België, Frankrijk, Griekenland, Italië en Nederland.

La Constitution de 1793 l'a proclamé pour la première fois au monde en ces termes: « Le peuple français donne asile aux étrangers bannis de leur patrie pour la cause de la liberté. Il le refuse aux tyrans ». Même idée dans le préambule, toujours en vigueur, de la Constitution de 1946, qui précise: « Tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République ».

Le critère essentiel paraît être la différence entre la résistance et le terrorisme, fondée sur la nature du régime où ils se manifestent. « Il y a résistance quand la violence est exercée contre un régime fondé sur elle: tyrannie politique ou occupation militaire. Il y a terrorisme quand la violence est dirigée contre un régime démocratique où les citoyens ont les moyens de résister paisiblement. » Et M. Duverger conclut fort justement qu'« utiliser le droit d'asile et le refus d'extradition pour faire protéger par des Etats libéraux les terroristes qui s'emploient à détruire la démocratie dans d'autres Etats libéraux voire dans celui qui les reçoit, c'est un détournement inadmissible. »

Lorsqu'on parle de droit d'asile et de délits politiques, les idées de beaucoup paraissent se figer dans une sorte d'immobilité révérencielle qui les empêche de tenir compte de l'aggravation des faits. D'abord, plus le terrorisme est organisé et dispose de puissants moyens, plus il est naturel que la disposition à l'indulgence qui a fait naître les règles traditionnelles fasse place à d'autres sentiments.

Ensuite, la France révolutionnaire proclamant le droit d'asile, comme la Belgique à peine née interdisant l'extradition pour délit politique, se percevaient à bon droit comme environnées d'Etats non démocratiques ou peu démocratiques, et entendaient protéger ceux qui se réfugiaient chez elle après avoir combattu pour la liberté sous des régimes qui ne toléraient pas la critique. Ce n'est donc pas être aujourd'hui infidèle à ces valeurs d'extrader celui qui a exprimé son opposition politique par la violence dans des pays démocratiques où il pouvait les faire valoir (le Ministre ne dit pas les faire triompher) sans violence.

Il serait temps de mieux expliquer au public que ceux qui, dans nos démocraties, s'opposent au pouvoir par la violence, sont souvent ceux-là même qui combattent la nouvelle opposition par la violence lorsqu'ils sont parvenus au pouvoir.

B. Discussion

1. Le Gouvernement présente des amendements (Doc. n° 147/3 — S.E. 1979) visant à soumettre simultanément la Convention du 27 janvier 1977 (Strasbourg) et l'Accord du 4 décembre 1979 (Dublin) à l'approbation du Parlement.

L'Accord signé à Dublin le 4 décembre 1979 est destiné à assurer la mise en œuvre de la Convention de Strasbourg entre les Etats membres de la Communauté européenne.

Au 22 mars 1985, l'Accord de Dublin n'avait encore été ratifié par aucun Etat membre.

La Convention de Strasbourg a été ratifiée par l'Autriche, Chypre, le Danemark, la R. F. A., l'Islande, le Liechtenstein, le Luxembourg, la Norvège, le Portugal, l'Espagne, la Suède, la Suisse, la Turquie et le Royaume-Uni. Elle a été signée par la Belgique, la France, la Grèce, l'Italie et les Pays-Bas.

Slechts twee landen hebben ze niet ondertekend : Ierland en Malta.

* * *

2. De heer Glinne wilde het voornemen van de Regering om voorbehoud te maken op grond van artikel 13 van de Straatsburg-Convention, in de goedkeuringswet doen opnemen (zie Stuk n° 147/2 — B.Z. 1979; gesubamendeerd door de heer Dejardin, Stuk n° 241/2). Aangezien de heer Glinne geen kamerlid meer is, werd zijn amendement overgenomen door de heer Biefnot.

De auteurs zijn de mening toegedaan dat de Staten die het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme hebben gesloten zich het recht moeten voorbehouden elke uitlevering te weigeren wanneer zij de in artikel 1 van het Verdrag opgesomde strafbare feiten als een politiek delict beschouwen.

Inhoudelijk was er over dit amendement geen bezwaar aangezien de Regering het voornemen heeft bij het neerleggen van de bekrachtigingsoorkonde een dergelijk voorbehoud te maken. Alleen gijzeling van personen zou in geen geval als een politiek delict kunnen aangemerkt worden.

Hoewel het ongebruikelijk is een voorbehoud in de goedkeuringswet op te nemen kan zulks gebeuren maar het komt de Regering toe, bij het neerleggen van de bekrachtigingsoorkonde, de reserve te maken.

Volgens de Minister van Justitie kan hetzelfde doel bereikt worden via het stemmen van een resolutie. Maar, om aan het eenparig verzoek van de Commissie tegemoet te komen, stemde hij in met een artikel 3 (nieuw) luidend als volgt :

« Bij het neerleggen van de bekrachtigingsoorkonde zal gebruik worden gemaakt van het voorbehoud bedoeld bij artikel 13 van het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme, opgemaakt te Straatsburg op 27 januari 1977, de strafbare feiten gepleegd naar aanleiding van gijzelingen en alle samenhangende strafbare feiten uitgezonderd. »

* * *

3. De heer Mottard stelde voor (zie Stuk n° 241/3) de uitlevering slechts toe te laten op voorwaarde dat in het land dat erom verzoekt, de doodstraf niet wordt toegepast.

De Minister van Justitie verwees naar het wetsontwerp tot wijziging van de wet van 15 maart 1874 op de uitleveringen aangenomen door de Kamer op 22 december 1983, dat thans door de Senaat wordt besproken. Het derde lid van artikel 1, § 2, van dit ontwerp (zie Stuk Senaat n° 628/1, 1983-1984, blz. 2) luidt als volgt :

« Wanneer het strafbaar feit waarvoor de uitlevering gevraagd wordt, in de verzoekende Staat strafbaar is met de doodstraf, staat de Regering de uitlevering slechts toe indien de verzoekende Staat uitdrukkelijke zekerheden geeft dat de doodstraf niet zal uitgevoerd worden. »

Deze tekst komt volledig tegemoet aan de verzuchtingen van de heer Mottard.

Onder legistisch oogpunt kan het amendement van de heer Mottard trouwens niet in overweging worden genomen aangezien het een voorbehoud invoert waarvan de mogelijkheid niet in de Overeenkomst was voorzien.

Deux pays seulement, l'Irlande et Malte, ne l'ont pas signée.

* * *

2. M. Glinne avait souhaité que l'intention du Gouvernement de formuler des réserves en vertu de l'article 13 de la Convention de Strasbourg soit exprimée de manière expresse dans le projet de loi d'approbation (voir Doc. n° 147/2 — S.E. 1979; sous-amendé par M. Dejardin, Doc. n° 241/2). M. Glinne n'étant plus membre de la Chambre, son amendement a été repris par M. Biefnot.

Les auteurs estiment que les Etats contractants à la Convention européenne pour la répression du terrorisme doivent se réserver le droit de refuser l'extradition de tout individu s'ils considèrent comme politiques les infractions énumérées à l'article 1 de la Convention.

Cet amendement ne suscite aucune objection quand au fond, étant donné que le Gouvernement lui-même se propose de formuler une telle réserve lors du dépôt de l'instrument de ratification. Seule la prise d'otage ne pourrait en aucun cas être considérée comme un délit politique.

Il est possible de formuler une réserve dans la loi d'approbation, encore que cela soit inhabituel, mais c'est en tout état de cause au Gouvernement qu'il appartiendra de la formuler lors du dépôt de l'instrument de ratification.

Le Ministre de la Justice déclare qu'un résultat identique pourrait être obtenu par le vote d'une résolution, mais il accepte, à la demande unanime de la Commission, que le texte du projet soit complété par un article 3 (nouveau) libellé comme suit :

« Il sera fait usage, lors du dépôt de l'instrument de ratification, des réserves prévues à l'article 13 de la Convention européenne pour la répression du terrorisme, faite à Strasbourg le 27 janvier 1977, à l'exception des infractions commises à l'occasion de prises d'otage et de toutes infractions connexes. »

* * *

3. M. Mottard propose de n'accorder l'extradition que pour autant que la peine de mort ne soit pas d'application dans le pays requérant (Doc. n° 241/3).

Le Ministre renvoie à cet égard au projet de loi modifiant la loi du 15 mars 1874 sur les extraditions, qui a été adopté par la Chambre, le 22 décembre 1984, et qui est actuellement soumis au Sénat. L'article 1^{er}, § 2, troisième alinéa, de ce projet (voir Doc. Sénat n° 628/1, 1983-1984, p. 2) dispose que :

« Lorsque l'infraction, pour laquelle l'extradition est demandée, est punissable de la peine de mort dans l'Etat requérant, le Gouvernement n'accorde l'extradition que si l'Etat requérant donne des assurances formelles que la peine de mort ne sera pas exécutée. »

Ce texte répond parfaitement à la préoccupation de M. Mottard.

La prise en considération de l'amendement de M. Mottard serait d'ailleurs impossible pour des raisons légistiques, étant donné que cet amendement prévoit une réserve que la Convention ne permet pas de formuler.

De Voorzitter heeft dan ook, conform artikel 5, 1^o, van het Kamerreglement, dit amendement niet ontvankelijk verklaard.

Bovendien herinnert hij eraan dat Portugal bij het neerleggen van zijn akte van bekrachtiging op 14 december 1981, de volgende verklaring had afgelegd :

« Als aangezochte Staat zal Portugal de uitlevering niet toestaan wanneer de strafbare feiten in de verzoekende Staat worden bestraft hetzij met de doodstraf, hetzij met een levenslange vrijheidsberovende straf of veiligheidsmaatregel ».

De Bondsrepubliek Duitsland was van mening dat dit voorbehoud « niet verenigbaar is met de geest en het doel van het Verdrag. Vanuit het Duitse standpunt vindt het geen grond in het Verdrag. Dit laatste is geen uitleveringsverdrag; het beperkt slechts de mogelijkheid om binnen de bestaande verplichtingen tot uitlevering (die voortvloeien uit bilaterale en multilaterale regelingen) het bezwaar te doen gelden luidens hetwelk het strafbaar feit waarop het verzoek betrekking heeft als een politiek delict moet worden beschouwd. Inzoverre principieel een contractuele verplichting tot uitlevering bestaat kan een met andere redenen gemotiveerde weigering niet steunen op enig voorbehoud tegen het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme, maar alleen op een regeling die toepasbaar is op de betrekkingen tussen de verzoekende Staat en de aangezochte Staat ».

C. Stemmingen

De amendementen van de Regering en het voormelde artikel 3 (nieuw) werden eenparig aangenomen. Zodoende vervallen het amendement van de heer Biefnot (ex-Glinne) en het subamendement van de heer Dejardin.

De gehele tekst, zoals hij hierna voorkomt, werd eveneens eenparig aangenomen.

De Rapporteur,

A. STEVERLYNCK

*De Voorzitter
van de Commissie
voor de Buitenlandse
Betrekkingen,*

J. DEFRAIGNE

*De Voorzitter
van de Commissie
voor de Justitie,*

L. REMACLE

Le Président a dès lors déclaré cet amendement irrecevable, conformément à l'article 5, 1^o, du Règlement de la Chambre.

En outre, il rappelle que lors du dépôt de son instrument de ratification le 14 décembre 1981, le Portugal avait fait la déclaration suivante :

« En tant qu'Etat requis, le Portugal n'accordera pas l'extradition lorsque les infractions sont punies dans l'Etat requérant, soit de la peine de mort, soit d'une peine ou d'une mesure de sécurité privative de liberté à perpétuité. »

La République fédérale allemande considérait que cette réserve « n'est pas compatible avec l'esprit et le but de la Convention. Du point de vue allemand, elle ne trouve pas de base dans la Convention. Cette dernière n'est pas une convention d'extradition; elle limite seulement la possibilité de faire valoir, dans le cadre des obligations d'extradition existantes (résultant d'arrangements bilatéraux et multilatéraux), l'objection selon laquelle l'infraction faisant l'objet de la demande doit être considérée comme une infraction politique. Dans la mesure où il existe, par principe, une obligation contractuelle d'extradition, un refus motivé par d'autres raisons ne peut s'appuyer sur des réserves formulées à l'égard de la Convention européenne pour la répression du terrorisme, mais uniquement sur un arrangement applicable dans les rapports entre l'Etat requérant et l'Etat requis ».

C. Votes

Les amendements du Gouvernement et l'article 3 (nouveau) précité sont adoptés à l'unanimité. L'amendement de M. Biefnot (ancien amendement Glinne) et le sous-amendement de M. Dejardin deviennent dès lors sans objet.

L'ensemble du projet, tel qu'il figure ci-après, est également adopté à l'unanimité.

Le Rapporteur,

A. STEVERLYNCK

*Le Président
de la Commission
des Relations
extérieures,*

J. DEFRAIGNE

*Le Président
de la Commission
de la Justice,*

L. REMACLE

TEKST AANGENOMEN DOOR DE COMMISSIE

(Nieuw opschrift)

Wetsontwerp houdende goedkeuring van het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme, opgemaakt te Straatsburg op 27 januari 1977 en van de Overeenkomst betreffende de toepassing van het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme tussen de Lid-Staten van de Europese Gemeenschappen, opgemaakt te Dublin op 4 december 1979.

Artikel 1

Het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme, opgemaakt te Straatsburg op 27 januari 1977 en de Overeenkomst betreffende de toepassing van het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme tussen de Lid-Staten van de Europese Gemeenschappen, opgemaakt te Dublin op 4 december 1979, zullen volkomen uitwerking hebben.

Art. 2

Voor de toepassing van voornoemde Verdragen zijn de Belgische rechtbanken bevoegd en is de Belgische strafwet van toepassing op de strafbare feiten bedoeld in artikel 1 van het Europees Verdrag van 27 januari 1977, wanneer een verzoek tot uitlevering door een Verdragsluitende Staat is ingediend en de vermoedelijke dader niet wordt uitgeleverd.

Art. 3

Bij het neerleggen van de bekrachtigingsoorkonde zal gebruik worden gemaakt van het voorbehoud bedoeld bij artikel 13 van het Europees Verdrag van 27 januari 1977, de strafbare feiten gepleegd naar aanleiding van gijzelingen en alle samenhangende strafbare feiten uitgezonderd.

TEXTE ADOPTE PAR LA COMMISSION

(Nouvel intitulé)

Projet de loi portant approbation de la Convention européenne pour la répression du terrorisme, faite à Strasbourg le 27 janvier 1977 et de l'Accord entre les Etats membres des Communautés européennes concernant l'application de la Convention européenne pour la répression du terrorisme, fait à Dublin le 4 décembre 1979.

Article 1

La Convention européenne pour la répression du terrorisme, faite à Strasbourg le 27 janvier 1977, et l'Accord entre les Etats membres des Communautés européennes concernant l'application de la Convention européenne pour la répression du terrorisme, fait à Dublin le 4 décembre 1979, sortiront leur plein et entier effet.

Art. 2

Pour l'application desdites Conventions, les tribunaux belges sont compétents et la loi pénale belge s'applique aux infractions visées à l'article premier de la Convention européenne du 27 janvier 1977, lorsqu'une demande d'extradition est introduite par un Etat contractant et que l'auteur présumé n'est pas extradé.

Art. 3

Il sera fait usage, lors du dépôt de l'instrument de ratification, des réserves prévues à l'article 13 de la Convention européenne du 27 janvier 1977, à l'exception des infractions commises à l'occasion de prises d'otages et de toutes infractions connexes.

BIJLAGE

Advies van de Commissie voor de Justitie

over het wetsontwerp houdende goedkeuring van het Europees Verdrag ter bestrijding van terrorisme, opgemaakt te Straatsburg op 27 januari 1977, n° 241/1.

I. — INLEIDING

Bij brief van 11 december 1980 heeft de Voorzitter van de Commissie voor de Buitenlandse Zaken kennis gegeven van een verzoek om advies van zijn Commissie aan de Commissie voor de Justitie betreffende het wetsontwerp houdende goedkeuring van het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme, opgemaakt te Straatsburg op 27 januari 1977 (Stuk n° 241/1). Dat verzoek om advies is evenwel beperkt tot elf vragen van de heer Van Elewyck namens de Commissie voor de Buitenlandse Zaken. Tijdens de vergadering van de Commissie voor de Justitie op 26 mei 1982 werden betreffende die procedure verschillende opmerkingen gemaakt.

Er werd opgeworpen dat het moeilijk is vraag per vraag te beantwoorden.

Ook werd het probleem gesteld van de voorlegging van een meerderheids- en van een minderheidsadvies.

Volgens de Vice-Eerste Minister en Minister van Justitie en Institutionele Hervormingen zou het moeilijk vallen op technische vragen precieze antwoorden te verstrekken en zouden de antwoorden wegens hun juridisch karakter genuanceerd moeten zijn en in de voorwaardelijke wijs gesteld zijn. Bovendien is een onderverdeling van de vragen niet uitgesloten.

Bijgevolg zal het moeilijk zijn over die antwoorden te stemmen en een akkoord over de conclusies tot stand te brengen. Men loopt gevaar dat het uitgebrachte advies er zal uitzien als een aaneenrijging van evenveel antwoorden als er leden zijn.

Bovendien slaan sommige vragen — zoals de vraag of het niet verkieslijk zou zijn de bestaande verdragen aan te passen of aan te vullen in plaats van een volledig nieuw verdrag op te stellen, en de vraag betreffende het verzoek om artikel 5 van het Verdrag in een subjectief recht om te vormen — op de goedkeuring van het Verdrag en bijgevolg kan een discussie over het Verdrag in zijn geheel niet ontweken worden.

Verskillende leden zijn van oordeel dat een juridisch advies alleen genuanceerd kan zijn. Bovendien impliceren sommige vragen of gedeelten van vragen een politieke stellingname die niet in een advies thuishoort. Bij voorbeeld: moet er nog ander voorbehoud worden gemaakt dan het voorbehoud waarvan de Regering van zins was gebruik te maken overeenkomstig artikel 13 van het Verdrag? Moet het voorbehoud in de wet worden omschreven of door de Regering worden geformuleerd, zoals dat gebruikelijk is?

Naast het feit dat de Commissie voor de Justitie het moeilijk acht op de gestelde vragen te antwoorden zonder het algemeen onderzoek van het wetsontwerp aan te vatten, is bovendien gebleken bij de lezing van de vragen en van de antwoorden die sommige leden reeds hebben geformuleerd, dat de vragen hoofdzakelijk betrekking hadden op de politieke opportuniteit om sommige bepalingen van het ontwerp aan te nemen.

ANNEXE

Avis de la Commission de la Justice

concernant le projet de loi portant approbation de la Convention européenne pour la répression du terrorisme faite à Strasbourg le 27 janvier 1977, n° 241/1.

I. — INTRODUCTION

Par lettre du 11 décembre 1980, le Président de la Commission des Affaires étrangères a communiqué une demande d'avis de sa commission à la Commission de la Justice, concernant le projet de loi portant approbation de la Convention européenne pour la répression du terrorisme, faite à Strasbourg le 27 janvier 1977 (Doc. n° 241/1). Cette demande d'avis se limite cependant à 11 questions rédigées par M. Van Elewyck au nom de la Commission des Affaires étrangères. Au cours de la réunion de la Commission de la Justice, le 26 mai 1982, plusieurs observations ont été faites en ce qui concerne cette procédure.

La difficulté de répondre question par question a été évoquée.

Le problème de la présentation d'un avis majoritaire et d'un avis minoritaire a été posé.

Le Vice-Premier Ministre et Ministre de la Justice et des Réformes institutionnelles a exprimé la crainte qu'il soit peu aisé de formuler des réponses précises à des questions techniques et que les réponses formulées, du fait de leur caractère juridique, auront un aspect nuancé et seront conditionnelles. Une subdivision des réponses n'est en outre pas exclue.

Par conséquent, il sera difficile de voter sur ces réponses et de trouver un accord sur les conclusions. L'avis formulé risque de se présenter comme une juxtaposition d'autant de réponses qu'il y a de membres.

De surcroît, certaines questions telles que celle consistant à demander s'il ne serait pas préférable d'adapter ou de compléter les conventions existantes au lieu de faire œuvre entièrement nouvelle, et celle relative à la suggestion de transformer l'article 5 de la Convention en un droit subjectif, concernent l'opportunité de l'adoption de la convention et ne permettent donc pas d'éviter le débat sur l'ensemble de celle-ci.

Plusieurs membres estiment qu'un avis juridique ne peut être que nuancé. Par ailleurs, certaines questions ou parties de questions impliquent une prise de position politique qui ne ressort pas d'une compétence d'avis. Par exemple: convient-il de prévoir d'autres réserves que celle que le Gouvernement avait l'intention d'utiliser conformément à l'article 13 de la Convention? Le recours à la réserve doit-il être prévu par la loi ou formulé par le Gouvernement, comme il est d'usage?

Par conséquent, outre le fait que la Commission de la Justice estime qu'il est difficile de répondre aux questions posées sans aborder l'examen global du projet de loi, il est apparu à la lecture des questions et des réponses que certaines ont déjà été formulées, que des questions portaient essentiellement sur l'opportunité politique d'adopter certaines dispositions du projet.

Die politieke opportuniteit om sommige bepalingen te verwerpen of te aanvaarden kan in een advies niet worden aangesneden. Die verantwoordelijkheid berust bij de Commissie voor de Buitenlandse Zaken en, als deze het noodzakelijk acht, eventueel bij de verenigde commissies voor de Buitenlandse Zaken en de Justitie. Bovendien kan het overzenden van een meerderheids- en een minderheidsverslag of van verschillende adviezen van een meerderheids- en een minderheidsverslag of van verschillende adviezen de Commissie voor de Buitenlandse Zaken niet helpen bij het nemen van een beslissing.

In verband met het technische aspect van de vragen werd voorgesteld een subcommissie op te richten, die zou worden belast met de voorbereiding van de antwoorden welke specifiek betrekking hebben op het juridische aspect van de gestelde vragen. De subcommissie zal zelf uitmaken in welke mate de vragen een juridisch karakter hebben.

Aangezien werd besloten dat één lid per fractie deel zal uitmaken van die subcommissie, werd ze samengesteld als volgt: de heren Belmans, Bourgeois, Collignon, De Decker, L. Remacle, Risopoulos, Van den Bossche en Van de Velde.

Ook werd besloten dat de subcommissie bij de Commissie voor de Justitie verslag zou uitbrengen en dat deze laatste daarna het advies zou overzenden aan de Commissie voor de Buitenlandse Zaken.

Indien de Commissie voor de Buitenlandse Zaken na ontvangst van het gevraagde advies van oordeel is dat ze niet voldoende inlichtingen heeft ontvangen, kan de wenselijkheid om het wetsontwerp door de verenigde commissies voor de Buitenlandse Zaken en voor de Justitie te laten behandelen, worden besproken.

II. — VERSLAG VAN DE SUBCOMMISSIE

A. — Procedure in de subcommissie

De subcommissie is op woensdag 2 juni 1982 bijeengekomen. Ze heeft de elf haar voorgelegde vragen behandeld en alleen met het eventuele juridische aspect ervan rekening gehouden. In het verslag zijn niet alle opmerkingen van de leden en van de Regering opgenomen, maar wel de conclusies waartoe de bespreking van elke vraag heeft geleid, zodat een duidelijke tekst ter goedkeuring aan de Commissie voor de Justitie kon worden voorgelegd.

Bovendien zij erop gewezen dat de door de subcommissie verstrekte antwoorden voornamelijk gebaseerd zijn op de antwoorden die de heer Van den Bossche enerzijds en de Regering anderzijds hebben opgesteld.

B. — Inleidende opmerking van de Vice-Eerste Minister en Minister van Justitie en Institutionele Hervormingen

De Vice-Eerste Minister beklemtoont dat het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme niet aanstuurt op automatische uitlevering van daders van misdrijven die politiek zijn gemotiveerd. Hij onderstreept dat het Verdrag tot doel heeft de bestaande uitleveringsverdragen aan te vullen, door in een uitzondering te voorzien op het beginsel van de niet-uitlevering in geval van politieke misdrijven.

In artikel 1 worden immers de misdrijven opgesomd die ten behoeve van uitlevering niet worden beschouwd als een politiek delict, een met een politiek delict samenhangend feit of een feit ingegeven door politieke motieven.

Krachtens § 1 van artikel 2 krijgen de verdragsluitende Partijen bovendien de mogelijkheid om niet als « politiek » te beschouwen sommige ernstige delicten die niet onder de bij artikel 1 vastgestelde bindende regel behoren, maar niettemin een daad van geweld vormen die is gericht tegen het leven, de lichamelijke integriteit of de vrijheid van een persoon.

Cette opportunité politique de rejeter ou d'accepter certaines dispositions ne peut être envisagée dans l'élaboration de l'avis. Cette responsabilité appartient à la Commission des Affaires étrangères et, éventuellement, si celle-ci l'estime indispensable, aux commissions réunies des Affaires étrangères et de la Justice. De surcroît, la communication d'un rapport de majorité et de minorité ou de plusieurs avis ne peut aucunement aider la Commission des Affaires étrangères à se prononcer.

En ce qui concerne l'aspect technique des questions, la suggestion a été faite de constituer une sous-commission chargée de préparer des réponses portant spécifiquement sur l'aspect juridique des questions posées. La sous-commission déterminerait elle-même dans quelle mesure les questions ont un caractère juridique.

Etant donné qu'il a été décidé qu'un membre par groupe politique ferait partie de cette sous-commission, celle-ci a été composée comme suit: MM. Belmans, Bourgeois, Collignon, De Decker, Remacle, Risopoulos, Van den Bossche et Van de Velde.

Il a en outre été décidé que la sous-commission ferait rapport à la Commission de la Justice et que celle-ci transmettrait ensuite l'avis à la Commission des Affaires étrangères.

Si, après la réception de l'avis demandé, la Commission des Affaires étrangères estime ne pas être informée de manière suffisante, l'opportunité de l'examen du projet de loi par les Commissions réunies des Affaires étrangères et de la Justice pourra être discutée.

II. — RAPPORT DE LA SOUS-COMMISSION

A. — Procédure en sous-commission

La sous-commission s'est réunie le mercredi 2 juin 1982. Elle a examiné les 11 questions qui lui ont été soumises, et n'a pris en considération que l'aspect juridique qu'elles pouvaient avoir. Le rapport ne reflète pas toutes les interventions des membres et du Gouvernement mais reprend les conclusions auxquelles la discussion de chaque question a abouti, afin de présenter un texte clair à l'approbation de la Commission de la Justice.

Il faut en outre préciser que les réponses formulées par la sous-commission s'inspirent principalement des réponses élaborées d'une part par M. Van den Bossche et d'autre part, par le Gouvernement.

B. — Observation liminaire du Vice-Premier Ministre et Ministre de la Justice et des Réformes institutionnelles

Le Vice-Premier Ministre insiste sur le fait que la Convention européenne pour la répression du terrorisme ne prône par l'extradition automatique des auteurs d'infractions dont la motivation est politique. Il souligne que l'objectif de la Convention est de compléter les conventions d'extradition existantes en apportant une exception au principe de la non extradition pour délit politique.

L'article 1 énumère en effet les infractions qui pour les besoins de l'extradition ne seront pas considérées comme des infractions politiques, comme des infractions connexes aux infractions politiques, ou comme des infractions inspirées par des mobiles politiques.

Le § 1 de l'article 2 donne, en outre, aux Parties contractantes la possibilité de ne pas considérer comme « politiques » certaines infractions graves qui, sans être comprises dans le champ d'application de la règle obligatoire énoncée à l'article 1, comportent un acte de violence dirigé contre la vie, l'intégrité corporelle ou la liberté d'une personne.

Artikel 5 bepaalt evenwel dat het Verdrag niet mag worden uitgelegd als een verplichting tot uitlevering indien de aangezochte Staat ernstige redenen heeft aan te nemen dat het verzoek tot uitlevering voor een in artikel 1 of 2 bedoeld strafbaar feit, is gedaan met de bedoeling een persoon te vervolgen of te straffen op grond van zijn ras, godsdienst, nationaliteit of politieke gezindheid, dan wel dat de positie van de betrokkene om een van deze redenen ongunstig dreigt te worden beïnvloed.

Daarenboven heeft de Belgische regering de bedoeling kenbaar gemaakt om gebruik te maken van artikel 13, 1, van het Verdrag, hetwelk bepaalt dat iedere Staat bij de ondertekening of bij de nederlegging van zijn akte van bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring kan verklaren dat hij zich het recht voorbehoudt de uitlevering te weigeren voor elk in artikel 1 genoemd strafbaar feit dat hij beschouwt als een politiek delict, als een met een politiek delict samenhangend feit of als een feit ingegeven door politieke motieven, mits hij de verplichting op zich neemt om bij de beoordeling van de aard van het strafbaar feit naar behoren rekening te houden met kenmerken die het een bijzonder gewicht verlenen zoals :

- a) dat door het feit gemeenschappelijk gevaar is ontstaan voor het leven of de vrijheid van personen dan wel gevaar dat personen lichamelijk letsel oplopen; of
- b) dat door het feit personen zijn geschaad die niets uit te staan hebben met de achterliggende motieven; of
- c) dat wrede of verraderlijke middelen zijn gebruikt bij het plegen van het feit.

Dat voorbehoud zal echter niet worden uitgebreid tot de gijzeling.

Tot besluit verklaart de Vice-Eerste Minister dat het Verdrag de eerbiediging van de rechten van de mens en van de fundamentele vrijheden waarborgt.

C. — Antwoorden op de door de Commissie voor de Buitenlandse Zaken gestelde vragen

1. *Volstaan de reeds bestaande bilaterale en multilaterale verdragen betreffende de strafrechtelijke samenwerking tussen de Staten (inzake uitlevering, wederzijdse rechtshulp, e.d.m.) niet om de inhoud van het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme en de Overeenkomst betreffende de toepassing van het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme tussen de Lid-Staten van de Europese Gemeenschappen te dekken?*

Het antwoord van de Vice-Eerste Minister op die vraag is in bijlage opgenomen (zie bijlage I).

De sub-commissie meent dat het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme in vergelijking met de bestaande verdragen inzake samenwerking op strafrechtelijk gebied twee nieuwigheden brengt :

- de « depolitisering » van een reeks « terroristische » misdrijven, met andere woorden het creëren van de verplichting, of in geval van voorbehoud, de mogelijkheid om uitlevering toe te staan voor die misdrijven;
- de alternatieve uitleverings- of vervolgingsplicht voor de misdrijven opgesomd in artikel 1.

De Sub-commissie wijst erop dat de verplichting *aut dedere aut iudicare* nieuw is. In de praktijk is het echter zo dat een uitleveringsbevel vaak tevens een vervolgingsbevel uitmaakt, zodat aan een alternatieve vervolgingsplicht slechts zelden gevolg zal kunnen worden gegeven.

L'article 5 stipule cependant que la Convention ne doit pas être interprétée comme une obligation d'extrader si l'Etat requis a des raisons sérieuses de croire que la demande d'extradition, motivée par une infraction visée à l'article 1 ou 2, a été présentée aux fins de poursuivre ou de punir une personne pour des considérations de race, de religion, de nationalité ou d'opinions politiques ou que la situation de cette personne risque d'être aggravée pour l'une ou l'autre de ces raisons.

De surcroît, le Gouvernement belge a manifesté son intention de faire usage de l'article 13, 1, de la convention qui stipule que tout Etat peut, au moment de la signature ou au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation, déclarer qu'il se réserve le droit de refuser l'extradition en ce qui concerne toute infraction énumérée dans l'article 1 qu'il considère comme une infraction politique, comme une infraction connexe à une infraction politique ou comme une infraction inspirée par des mobiles politiques, à condition qu'il s'engage à prendre dûment en considération, lors de l'évaluation du caractère de l'infraction, son caractère de particulière gravité, y compris :

- a) qu'elle a créé un danger collectif pour la vie, l'intégrité corporelle ou la liberté des personnes; ou bien
- b) qu'elle a atteint des personnes étrangères aux mobiles qui l'ont inspirée; ou bien
- c) que des moyens cruels ou perfides ont été utilisés pour sa réalisation.

Toutefois cette réserve ne s'étendra pas à la prise d'otage.

Le Vice-Premier Ministre conclut que la Convention garantit le respect des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

C. — Réponses aux questions posées par la Commission des Affaires étrangères

1. *Les conventions bilatérales et multilatérales existant dans le domaine de la coopération en matière pénale entre les Etats (extradition, entraide judiciaire, etc.) ne couvrent-elles pas suffisamment le contenu de la Convention européenne pour la répression du terrorisme et de l'accord entre les Etats membres des Communautés européennes concernant l'application de la Convention européenne pour la répression du terrorisme?*

La réponse du Vice-Premier Ministre à cette question est reprise en annexe (voir annexe I).

La sous-commission estime que, par rapport aux conventions en vigueur dans le domaine de la coopération en matière pénale, la Convention européenne pour la répression du terrorisme comporte deux innovations :

- la « dépolitisation » d'une série d'infractions terroristes ou, en d'autres termes, la création de l'obligation ou, en cas de réserve, de la possibilité d'accorder l'extradition pour ces infractions;
- l'obligation alternative d'extradition ou de poursuite pour les infractions énumérées à l'article 1^{er}.

La sous-commission souligne que l'obligation *aut dedere aut iudicare* est nouvelle. Elle observe cependant que, dans la pratique, ce qui empêche l'extradition empêche aussi souvent l'exercice de poursuites, de sorte que les cas où il pourra être satisfait à l'obligation alternative de poursuites sont rares.

Inzake de eerste nieuwigheid vraagt een lid of het werkelijk nodig is deze « depolitiserende » in te voeren, aangezien uitlevering voor die misdrijven in de praktijk herhaaldelijk is toegestaan niettegenstaande de uitleveringsexceptie voor politieke delicten. Terzake denkt hij bijvoorbeeld aan : Croissant, Piperno (Frankrijk), Wackernagel, Schneider, Folkerts, Gallagher (Nederland), Bröll (Groot-Brittannië) en Della Savia (Zwitserland).

2. *Zou het niet beter zijn de reeds bestaande verdragen aan te passen of aan te vullen in plaats van een volkomen nieuw netwerk uit te bouwen?*

De subcommissie meent dat dit probleem niet specifiek technisch is en een politieke beslissing impliceert.

Bovendien veronderstelt die vraag dat de diverse verdragen besproken en onderling vergeleken worden. De subcommissie is van oordeel dat die opdracht tot de bevoegdheid van de Commissie voor de Buitenlandse Zaken en niet tot die van de Commissie voor de Justitie behoort.

In verband met het vaak aangehaalde argument als zou de onderhandeling van het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme een initiatief van het Parlement zijn en derhalve blijkbaar stroken met de wensen van de gehele bevolking die door dit Parlement wordt vertegenwoordigd, vestigt de subcommissie de aandacht van de Commissie voor de Buitenlandse Zaken op het feit dat het historisch onjuist is te beweren dat het initiatief voor de opstelling van het Verdrag uitgaat van het Parlement.

In Aanbeveling 703 (1973) heeft de Assemblée weliswaar het internationaal terrorisme scherp aangeklaagd en de regeringen verzocht het begrip politiek delict in het uitleveringsrecht verder te omschrijven, maar de opstelling van een nieuw verdrag kwam daarbij niet ter sprake. De daaropvolgende resolutie « 743 » van het Ministercomité gaat trouwens in dezelfde richting : beklemtoning van de basisidee (bestrijding terrorisme) in het kader van het bestaande verdragrecht.

Terloops dient hier opgemerkt te worden :

1. dat de hogergenoemde landen, die het uitleveringsverdrag van de Raad van Europa niet wensten te ratificeren, het sterkst op de opvatting van een « Espace Judiciaire Européen » binnen het Europa van de E. E. G. hebben aangedrongen;

2. dat het niet uitgesloten is dat de idee van een verdrag ter bestrijding van het terrorisme per vergissing in de Raad van Europa gelanceerd werd en dat zij in feite bedoeld was in E. E. G.-verband. (Zie Dr. Chris Van Den Wyngaert in de *Revue de Droit Pénal et de Criminologie* 1981, blz. 514) : Indien men mag voortgaan op de insinuaties van Bertrand le Gendre in *Le Monde*, zou de uitwerking van dit Verdrag in het kader van Europa te wijten zijn aan een misverstand. De heer Jean Lecanuet, toenmalig Minister van Justitie zou, tijdens de vergadering van 22 mei 1975 van de Ministers van Justitie van de Raad van Europa te Obernai, het idee van een « Sainte-Alliance anti-terroriste » hebben gelanceerd. Dat initiatief zou ingegeven zijn door een suggestie van het Franse Staatshoofd die, zo beweert men, door de Minister verkeerd werd geïnterpreteerd. Blijkbaar zou de heer Giscard d'Estaing die alliantie hebben willen beperken tot de negen landen van de Gemeenschap.

3. *Zo verscheidene verdragen toepasselijk kunnen zijn, welk verdrag zal dan toegepast worden?*

De subcommissie is van oordeel dat er niets verandert indien er tussen de betrokken landen geen uitleveringsverdrag bestaat, zoals bijvoorbeeld tussen België en Ierland.

En ce qui concerne la première innovation un membre demande s'il est vraiment nécessaire de « dépolitiser » les infractions visées, étant donné que, dans la pratique, l'extradition a été accordée à plusieurs reprises pour celles-ci, et ce nonobstant le principe de la non-extradition pour délit politique. Il songe par exemple à Croissant, Piperno (France), Wackernagel, Schneider, Folkerts, Gallagher (Pays-Bas), Bröll (Grande-Bretagne) et Della Savia (Suisse).

2. *Ne serait-il pas préférable d'adapter ou de compléter ces conventions existantes au lieu de faire œuvre entièrement nouvelle?*

La sous-commission estime que cette question n'est pas spécifiquement technique et qu'elle implique une prise de position politique.

En outre, la question suppose que les diverses conventions soient examinées et qu'une comparaison soit faite entre elles. La sous-commission est d'avis que cette tâche relève de la compétence de la Commission des Affaires étrangères et non de la Commission de la Justice.

En ce qui concerne l'argument invoqué à plusieurs reprises, selon lequel la négociation de la Convention européenne pour la répression du terrorisme a été suscitée par l'assemblée parlementaire et qu'elle semble donc répondre aux vœux de l'ensemble des citoyens des pays représentés, la sous-commission attire l'attention de la Commission des Affaires étrangères sur le fait qu'il est historiquement inexact d'affirmer que l'initiative de rédiger la convention émane de l'Assemblée.

S'il est vrai que, dans sa Recommandation n° 703 (1973), l'Assemblée a dénoncé violemment le terrorisme international et a invité les gouvernements à définir la notion de délit politique en matière d'extradition, elle n'a pas, à cette occasion, émis l'idée de rédiger une nouvelle convention. La résolution « 743 » adoptée ensuite par le Comité des Ministres va d'ailleurs dans le même sens, puisqu'elle souligne l'idée de base (la lutte contre le terrorisme) et la situe dans le cadre du droit des traités existants.

Il convient d'observer à ce propos :

1. que ce sont précisément les pays précités, qui n'ont pas ratifié la convention d'extradition du Conseil de l'Europe, qui ont réclamé avec le plus d'insistance la définition d'un « espace judiciaire européen » dans le cadre de la C. E. E.;

2. qu'il n'est pas exclu que ce soit à la suite d'un malentendu que l'idée d'une convention sur le terrorisme ait été lancée au Conseil de l'Europe et que l'intention ait en fait été de situer cette initiative dans le contexte communautaire. Cf. Chris Van Den Wyngaert dans la *Revue de Droit pénal et de Criminologie* 1981, p. 514 : « Si l'on doit s'en tenir à une insinuation de Bertrand le Gendre dans *Le Monde*, la mise en chantier de cette dernière convention dans le cadre de l'Europe serait due à un malentendu. Ce serait M. Jean Lecanuet, alors Garde des Sceaux, qui aurait, lors de la réunion du 22 mai 1975 des Ministres de la Justice du Conseil de l'Europe à Obernai, lancé l'idée d'une Sainte-Alliance antiterroriste. Il aurait pris cette initiative sur suggestion du Chef d'Etat qu'il aurait, dit-on, mal interprétée. Apparemment, M. Giscard d'Estaing aurait souhaité limiter cette alliance aux 9 pays de la Communauté ».

3. *Si plusieurs conventions sont applicables, laquelle sera appliquée?*

La sous-commission estime que rien ne change lorsqu'il n'existe pas de convention d'extradition entre les pays concernés, comme par exemple entre la Belgique et l'Irlande.

Samenloop van verschillende verdragen is slechts mogelijk voor zover uitlevering door meer dan één staat wordt gevraagd.

Bovendien is de subcommissie van oordeel dat het Europees verdrag tot bestrijding van terrorisme geen uitleveringsverdrag is. De waarborgen die hetzij door ons recht, hetzij door internationale overeenkomsten zijn verleend aan de persoon wiens uitlevering wordt gevraagd, blijven bestaan, behoudens de uitzondering op het principe van niet-uitlevering voor politieke motieven, binnen de grenzen gesteld door het verdrag.

De nadruk moet worden gelegd op het feit dat het Verdrag geen wijziging meebrengt in de bestaande uitleveringsverdragen, behalve dat het die uitzondering invoert voor bepaalde zeer ernstige misdrijven.

4. Zal de voorgestelde bekrachtiging de bestaande toestand betreffende de toepasselijkheid van een welbepaald verdrag niet nog moeilijker en ingewikkelder maken, te meer daar de verschillende Staten een uiteenlopende qualificatie kunnen geven naargelang zij geen, een of beide genoemde verdragen bekrachtigd hebben, al dan niet met voorbehoud, enz.

Bij wijze van inleiding wordt de opmerking gemaakt dat het gevaar voor conflicten die kunnen rijzen ingevolge de toepassing van door diverse landen bekrachtigde verdragen, geregeld opduikt naar aanleiding van problemen in verband met qualificatie, territorialiteit en bekrachtiging door diverse Staten.

Het in deze vraag opgeworpen probleem geldt dus niet alleen voor het Europees verdrag tot bestrijding van terrorisme; het rijst naar aanleiding van de meeste nieuwe verdragen.

In het onderhavige geval is de subcommissie voor de Justitie van oordeel dat een gelijktijdige toepassing, door de diverse landen, moeilijk zal zijn omdat eenzelfde misdrijf, bij voorbeeld een vliegtuigkaping, verschillend kan worden gequalificeerd (dat wil zeggen al dan niet als politiek misdrijf kan worden beschouwd), naar gelang van de Staat die om uitlevering verzoekt. Die qualificatie zou afhangen van de vraag of deze Staat al dan niet het Verdrag inzake terrorisme en/of de Overeenkomst van Dublin heeft bekrachtigd, of gebruik heeft gemaakt van het voorbehoud (dit laatste heeft dus een wederkerige werking), afgezien van de juridische toestand van de aangezochte Staat ten aanzien van beide instrumenten.

Het is evenmin uitgesloten dat de Staat het voorbehoud formuleert ten aanzien van het verdrag inzake terrorisme daar waar hij de overeenkomst van Dublin zonder voorbehoud bekrachtigt.

5. Wat zal de terugslag zijn van de bekrachtiging van de genoemde verdragen met betrekking tot de recente antiterroristische verdragen die in UNO-verband werden opgesteld en waarin — in tegenstelling met de genoemde verdragen — niet afgeweken wordt van het beginsel van niet-uitlevering van politieke delinquenten ?

De subcommissie is ten eerste van oordeel dat, hoewel het Internationaal verdrag tegen het nemen van gijzelaars en het verdrag inzake de voorkoming en bestraffing van misdrijven tegen internationaal beschermde personen — die respectievelijk op 17 december 1979 en 14 december 1973 te New York werden gesloten — niet afwijken van het beginsel van niet-uitlevering wegens politieke delicten, ze een dergelijke afwijking toch niet verbieden. De verplichtingen die in het Verdrag betreffende het terrorisme zijn opgenomen, gaan evenwel verder dan die welke door de UNO-verdragen worden opgelegd, aangezien deze laatste alleen de verplichting « *aut dedere aut judicare* » en geen depolitiseren inhouden.

En ce qui concerne le concours de différentes conventions, celui-ci n'est possible que si plusieurs Etats introduisent une demande d'extradition.

De surcroît, la sous-commission rappelle que la Convention européenne sur la répression du terrorisme n'est pas un traité d'extradition. Les garanties qui sont accordées à la personne dont l'extradition est demandée, soit par notre loi, soit par les Conventions internationales, subsistent sauf l'exception au principe de la non-extradition pour motif politique, dans les limites prévues par la Convention.

Il faut insister sur le fait que la convention n'apporte une modification aux conventions d'extradition existantes qu'en apportant cette exception pour certaines infractions particulièrement graves.

4. La ratification demandée ne rendra-t-elle pas plus difficile et plus compliquée encore la situation actuelle en ce qui concerne des conditions d'application d'une convention donnée et ce d'autant plus que les différents Etats peuvent donner une qualification différente selon qu'ils n'ont pas ratifié ces conventions ou qu'ils en ont ratifié une ou deux, avec ou sans réserves, etc. ?

La remarque est faite, à titre préliminaire, que le danger de conflits pouvant naître de l'application de conventions ratifiées par différents pays, se pose régulièrement du fait de problèmes de qualification, de territorialité et de ratification par des Etats différents.

Le problème évoqué dans cette question n'est donc pas spécifique à la présente Convention; il se pose à l'occasion de la plupart des conventions nouvelles.

Dans le cas présent, la sous-commission de la Justice estime qu'une application parallèle par les différents pays sera difficile du fait qu'une même infraction, telle par exemple la capture d'un avion, peut être qualifiée différemment (c'est-à-dire être considérée comme étant politique ou non politique) suivant l'Etat qui demande l'extradition. Cette qualification varierait selon que cet Etat a ou non ratifié la Convention sur le terrorisme et/ou l'accord de Dublin et selon qu'il a ou non fait usage de la réserve (dont l'effet est donc réciproque), indépendamment de la situation juridique dans laquelle l'Etat auquel la demande d'extradition est adressée se trouve par rapport à ces deux instruments.

Il n'est pas non plus exclu que l'Etat formule la réserve à l'égard de la convention sur le terrorisme tout en ratifiant par ailleurs sans réserve l'accord de Dublin.

5. Quelle sera l'incidence de la ratification des conventions précitées sur les conventions récentes pour la répression du terrorisme faites dans le cadre de l'O. N. U. et dans lesquelles il n'est pas dérogé — contrairement à ce qui est le cas dans les conventions précitées — au principe de la non-extradition des délinquants politiques ?

La sous-commission estime qu'il convient d'observer en premier lieu que si elles ne dérogent pas au principe de la non-extradition pour délit politique, la Convention internationale contre la prise d'otages et la Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale — adoptées à New York respectivement le 17 décembre 1979 et le 14 décembre 1973 — n'interdisent pas semblable dérogation. Les obligations contenues dans la Convention sur le terrorisme sont cependant plus étendues que celles qu'imposent les conventions de l'O. N. U. étant donné que celles-ci contiennent une obligation « *aut dedere aut judicare* » et non pas une dépolitisation.

In de tweede plaats zij erop gewezen dat artikel 13 van het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme aan iedere verdragsluitende Staat de mogelijkheid biedt niet af te wijken van het beginsel van niet-uitlevering wegens politieke delicten.

Zoals duidelijk wordt vermeld in de memorie van toelichting bij het wetsontwerp houdende goedkeuring van het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme, overweegt de Belgische Regering van het in artikel 13 opgenomen voorbehoud gebruik te maken (behalve in geval van gijzeling) (Stuk Kamer n° 147/1, B. Z. 1979, blz. 5).

Bovendien is het Verdrag betreffende het terrorisme een besloten verdrag. Het geldt alleen tussen de Lid-Staten van de Raad van Europa. Overlappend van dat verdrag en één of meer anti-terroristische verdragen die in de U. N. O. zijn gesloten, kan enkel optreden indien verschillende verzoeken tot uitlevering door Lid-Staten van de Raad en door derde landen tegelijk zouden worden ingediend.

Er wordt evenwel opgemerkt dat de mogelijkheid van een conflict tussen de bepalingen van de U. N. O.-verdragen en die van de Raad van Europa theoretisch is; aangezien een overeenkomst tussen de landen van de Raad van Europa immers reeds moeilijk tot stand te brengen is, geldt zulks nog meer voor een overeenkomst binnen de U. N. O.

6. Bestaat er geen tegenstrijdigheid tussen artikel 5 van het Europees Verdrag van Straatsburg, dat slechts voorziet in een facultatieve weigeringsgrond, en de artikelen 1 en 33 van het U. N. O.-Verdrag (1951) en het Aanvullend Protocol (1967) betreffende het Statuut van Vluchteling, waarbij dezelfde bepaling van imperatieve aard gesteld is?

De subcommissie brengt het volgende advies uit :

Hoewel het duidelijk is dat artikel 5 van het Europees Verdrag uitsluitend betrekking heeft op uitlevering, is het de vraag of artikel 33 van het Verdrag van Genève, dat uitdrukkelijk handelt over « uitzetting » en « terugleiding », ook op uitlevering toepasselijk is.

In dit verband zij verwezen naar het advies van de Raad van State (Stuk Kamer n° 147/1 B. Z., 1979, blz. 19).

Bij de hieronder volgende beschouwingen wordt uitgegaan van een ruime interpretatie van dat artikel 33.

Artikel 33 van het Verdrag van Genève heeft betrekking op « uitzetting » en « terugleiding ». In het eerste lid van dat artikel wordt bepaald dat « geen der verdragsluitende Staten, op welke wijze ook, een vluchteling zal uitzetten of terugleiden naar de grenzen van een grondgebied waar zijn leven of vrijheid bedreigd zou worden op grond van zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep, of zijn politieke overtuiging. »

Op dat verbod houdt het tweede lid een belangrijke beperking in : « Op de voordelen van deze bepaling kan evenwel geen aanspraak worden gemaakt door een vluchteling ten aanzien van wie er ernstige redenen bestaan hem te beschouwen als een gevaar voor de veiligheid van het land waar hij zich bevindt, of die, bij gewijsde veroordeeld wegens een bijzonder ernstig misdrijf, een gevaar oplevert voor de gemeenschap van dat land ».

Artikel 5 van het Europees Verdrag bepaalt verder : « Geen enkele bepaling van dit Verdrag mag zo worden uitgelegd dat zij een verplichting tot uitlevering zou inhouden in gevallen waarin de aangezochte Staat ernstige redenen heeft aan te nemen dat het verzoek tot uitlevering voor een in artikel 1 of 2 bedoeld strafbaar feit is gedaan met de bedoeling een persoon te vervolgen of te straffen op grond van zijn ras, godsdienst, nationaliteit of politieke gezindheid, dan wel dat de positie van betrokkene om één van deze redenen ongunstig dreigt te worden beïnvloed ».

En deuxième lieu, il faut noter que l'article 13 de la Convention européenne pour la répression du terrorisme permet en réalité à tout Etat partie à cette Convention de ne pas déroger au principe de la non-extradition pour délit politique.

Ainsi qu'il est indiqué clairement dans l'exposé des motifs du projet de loi portant approbation de la Convention européenne pour la répression du terrorisme, le Gouvernement belge envisage de faire usage de la réserve prévue à l'article 13 (sauf pour la prise d'otage). (Doc. Chambre n° 147/1, S. E. 1979, p. 5).

De surcroît, la Convention sur le terrorisme est une convention fermée. Elle s'applique exclusivement aux Etats membres du Conseil de l'Europe. Il ne pourrait y avoir concours entre cette convention et une ou plusieurs conventions anti-terroristes signées dans le cadre de l'O. N. U. qu'au cas où plusieurs demandes d'extradition émanant d'Etats membres du Conseil et de pays tiers seraient introduites simultanément.

Il est cependant observé qu'un conflit entre les dispositions des Nations Unies et celles du Conseil de l'Europe est théorique; un accord entre les pays du Conseil de l'Europe étant en effet déjà difficile à obtenir, un accord au sein de l'O. N. U. est encore moins probable.

6. N'y a-t-il pas de contradiction entre l'article 5 de la Convention européenne de Strasbourg, qui ne prévoit qu'un refus facultatif, et les articles 1 et 33 du Traité de l'O. N. U. (1951) et du Protocole additionnel (1967) concernant le statut du réfugié où figure la même disposition à caractère impératif?

La sous-commission exprime l'avis suivant :

Alors qu'il est clair que l'article 5 de la Convention européenne vise l'extradition et elle seule, la question est posée de savoir si l'article 33 de la Convention de Genève qui règle expressément les matières de « l'expulsion » et du « refoulement » visait également l'extradition.

Concernant cette question, il faut se référer à l'avis du Conseil d'Etat (Doc. Chambre n° 147/1, S. E. 1979, p. 19).

Les considérations qui vont suivre tiennent compte d'une interprétation large de cet article 33.

L'article 33 de la Convention de Genève règle les matières de « l'expulsion » et du « refoulement ». En son alinéa 1^{er}, cet article porte qu'« aucun des Etats contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques. »

A cette interdiction l'alinéa 2 apporte l'importante restriction suivante : « Le bénéfice de la présente disposition ne pourra toutefois être invoqué par un réfugié qu'il y aura des raisons sérieuses de considérer comme un danger pour la sécurité du pays où il se trouve ou qui, ayant été l'objet d'une condamnation définitive pour un crime ou un délit particulièrement grave, constitue une menace pour la communauté dudit pays ».

L'article 5 de la Convention européenne stipule quant à lui « qu'aucune disposition de la Convention ne doit être interprétée comme impliquant une obligation d'extrader si l'Etat requis a des raisons sérieuses de croire que la demande d'extradition, motivée par une infraction visée à l'article 1 ou 2 (de la Convention), a été présentée aux fins de poursuivre ou de punir une personne pour des considérations de race, de religion, de nationalité ou d'opinions politiques ou que la situation de cette personne risque d'être aggravée pour l'une ou l'autre de ces raisons ».

Zoals de Raad van State zeer terecht heeft opgemerkt, laat dit artikel 5 het recht van de Staat onverminderd om de uitlevering van politieke vluchtelingen te weigeren in alle in artikel 33, eerste lid, van het Verdrag van Genève, bedoelde gevallen. Krachtens dat artikel 5 volstaat het immers een uitlevering te weigeren indien de aangezochte Staat « ernstige redenen heeft aan te nemen dat de uitlevering... », terwijl volgens artikel 33 van het Verdrag van Genève uitzetting of terugleiding alleen verboden is ingeval het leven of de vrijheid van de betrokkene « wordt bedreigd ».

In het toelichtende verslag (Stuk n° 147/1, B. Z. 1979, blz. 13) staat te lezen dat « artikel 5 inzonderheid het traditionele asielrecht wil vrijwaren ».

Uit het voorgaande volgt dat artikel 5 van het Europees Verdrag gunstiger is voor de vluchtelingen dan artikel 33 van het Verdrag van Genève. Tegenstrijdigheid tussen beide artikelen zal enkel kunnen ontstaan ingeval twee Staten bij beide verdragen partij zouden zijn.

De subcommissie wijst er evenwel op dat artikel 5 een facultatief en artikel 33 daarentegen een imperatief karakter heeft. Voorts is het zo dat, hoewel artikel 5 op uitlevering betrekking heeft en artikel 33 enkel op uitzetting en terugleiding, in de Belgische bestuurspraktijk artikel 33 nochtans steeds naar de geest en niet naar de letter is toegepast, in die zin dat ook de uitlevering van erkende politieke gevangenen werd geweigerd.

Volledigheidshalve zij vermeld dat artikel 5 niet opgenomen was in het oorspronkelijke ontwerp-verdrag over het terrorisme. Het artikel werd opgenomen op verzoek van het Hoog Commissariaat van de U. N. O. voor de Vluchtelingen, dat van mening was dat het verdrag over het terrorisme zonder dat beding zou ingaan tegen artikel 33. Waarschijnlijk werd vraag n° 6 ingegeven door een bezorgdheid die vóór de invoering van artikel 5 was ontstaan.

7. Zou het niet opportuun zijn van de bepaling van artikel 5 van voornoemd verdrag een subjectief recht te maken ?

Er wordt aan herinnerd dat inzake uitlevering geen subjectief recht bestaat.

De subcommissie is van oordeel dat zij niet bevoegd is om te oordelen over de opportuniteit een dergelijk recht te scheppen in het raam van het onderhavige advies. Die hervorming kan immers enkel plaats vinden in het raam van een algehele herziening van de wetgeving met betrekking tot de uitlevering.

Met betrekking tot het humanitair asielrecht heeft een ruime bespreking plaats gehad ter gelegenheid van de bespreking van dat probleem; aangezien het antwoord van de heer Van den Bossche daaromtrent een voorstel bevat, wordt dit antwoord in bijlage bij het onderhavige verslag gevoegd (zie bijlage II).

8. Dient men in de eigenlijke goedkeuringswet niet het voorbehoud te vermelden dat de Regering voornemens is te maken krachtens artikel 13 van het voornoemde verdrag ?

Zoniet, is zulks niet strijdig met het beginsel dat de rechterlijke macht alleen rekening moet houden met de tekst van de wet zelf ?

Is die aangelegenheid anderzijds niet van zo groot belang dat parlementaire controle gewenst is ?

De subcommissie is van mening dat die vragen het innemen van een politiek standpunt impliceren.

Met betrekking tot de houding van de Regering, die het door haar gemaakte voorbehoud opneemt in de memorie van toelichting om het Parlement aldus op de hoogte te brengen van de wijze waarop België gebonden zal zijn door het ver-

drag. Comme l'a très justement observé le Conseil d'Etat, cet article maintient à l'Etat son droit de refuser l'extradition des réfugiés politiques dans tous les cas visés par l'article 33, alinéa 1, de la Convention de Genève. En effet, en vertu de cet article 5, il suffit pour refuser l'extradition que l'Etat requis ait « des sérieuses raisons de croire que l'extradition... » alors que, selon l'article 33 de la Convention de Genève, l'expulsion ou le refoulement n'est interdit qu'en cas de « menace » pour la vie ou la liberté de l'intéressé.

Ainsi que le précise le rapport explicatif (Doc. n° 147/1, S. E. 1979, p. 13) : « l'article 5 vise notamment à sauvegarder le droit traditionnel d'asile ».

Des considérations qui précèdent, il résulte que l'article 5 de la Convention européenne est plus favorable aux réfugiés que l'article 33 de la Convention de Genève. La contradiction entre les deux articles ne pourrait se poser qu'entre deux Etats qui seraient parties aux deux Conventions.

La sous-commission souligne cependant que l'article 5 a un caractère facultatif tandis que l'article 33 a une formulation impérative. En outre, si l'article 5 vise l'extradition et si l'article 33 concerne exclusivement l'expulsion et le refoulement, dans la pratique administrative belge c'est cependant l'esprit et non la lettre de l'article 33 qui a toujours été appliqué en refusant également l'extradition de prisonniers politiques reconnus.

Pour être complet, il faut encore signaler que l'article 5 ne figurait pas dans le projet original de la Convention sur le terrorisme. Cet article a été ajouté sur l'insistance du Haut Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés qui estimait que sans cette clause la Convention sur le terrorisme aurait enfreint l'article 33. Il est probable que la question 6 a été suscitée par une inquiétude antérieure à l'insertion de l'article 5.

7. Ne serait-il pas opportun d'ériger la disposition de l'article 5 de cette convention en un droit subjectif ?

Il est rappelé qu'en matière d'extradition, il n'existe pas de droit subjectif.

La sous-commission estime ne pas être compétente pour examiner l'opportunité de créer un tel droit dans le cadre du présent avis. Cette réforme ne peut en effet intervenir que lors d'une révision globale de la législation relative à l'extradition.

Une discussion, assez large, relative au droit d'asile humanitaire ayant eu lieu à l'occasion de l'examen de la question, et la réponse de M. Van den Bossche contenant une suggestion à cet égard, cette réponse est reprise en annexe du présent rapport (voir annexe II).

8. N'y aurait-il pas lieu de mentionner dans la loi d'approbation proprement dite, la réserve que le Gouvernement envisage de formuler en vertu de l'article 13 de ladite convention ?

Dans la négative, cela n'est-il pas contraire au principe selon lequel le Pouvoir judiciaire ne doit tenir compte que du texte de la loi elle-même ?

Par ailleurs, la matière ne revêt-elle pas un intérêt à ce point considérable qu'un contrôle parlementaire est souhaitable ?

La sous-commission estime que ces questions impliquent une prise de position politique.

En ce qui concerne le fait que les intentions du Gouvernement, quant aux réserves à formuler, soient insérées dans l'exposé des motifs pour informer ainsi le Parlement de la façon dont la Belgique sera liée par le traité soumis à

drag dat aan de Kamers ter goedkeuring wordt voorgelegd, zonder dat dit voorbehoud evenwel uitdrukkelijk in de goedkeuringswet wordt vermeld, herinnert de subcommissie eraan dat zulks op artikel 68 van de Grondwet stoelt, krachtens hetwelk de Koning de verdragen sluit, en dat die houding door de rechtsleer wordt bijgetreden.

De subcommissie wijst er evenwel op dat, hoewel dit niet gebruikelijk is, niets belet dat in de wet voorbehoud wordt gemaakt.

9. *Is het niet beter dat het voorbehoud dat de Regering voornemens is te maken, betrekking zou hebben op het gehele artikel van het Europees Verdrag van Straatsbrug en bijgevolg ook de gijzeling zou omvatten?*

De subcommissie oordeelt dat die vraag een politiek aspect vertoont, dat een keuze impliceert waarover zij niet bevoegd is zich uit te spreken.

Die vraag vergt echter tevens een antwoord van juridische aard voor zover de Regering het noodzakelijk acht de gijzeling uit te sluiten van het in artikel 13 van het Verdrag bedoelde voorbehoud waarvan zij gebruik wil maken, aangezien daardoor een probleem rijst inzake het tussen diverse misdrijven te maken onderscheid, niettegenstaande het feit dat de qualificaties daarvan niet zozeer verschillen.

Het argument volgens hetwelk gijzeling strijdig is met de elementaire humanitaire beginselen en afbreuk doet aan de eerbied voor de meest fundamentele rechten van de mens werd door de Regering naar voren gebracht.

Qua ernst en zwaarwichtigheid bestaat er evenwel geen verschil tussen dit misdrijf en andere misdrijven die zijn opgesomd in artikel 1 van het verdrag betreffende het terrorisme, zoals b.v. het verzenden van bombrieven en bompakketten (art. 1, C) of luchtvaartsabotage (art. 1, B).

De subcommissie is dan ook de mening toegedaan dat de motivering van de uitzondering op het voorbehoud dat de Regering heeft willen formuleren, waarschijnlijk niet door juridische overwegingen doch wel omstandigheden van het ogenblik werd ingegeven (met name de zaken Schleyer en Moro en later de Iraanse gijzelingskwesitie).

10. *Zou het niet wenselijk zijn een voorbehoud te formuleren ten aanzien van artikel 8 van het Europees Verdrag met betrekking tot de wederzijdse rechtshulp zoals b.v. Noorwegen heeft gedaan?*

Bepaalde buitenlandse systemen zijn, met name wat de samenwerking tussen politiediensten betreft, immers niet verenigbaar met onze interne beginselen op het stuk van het voorkomen van misdaden. Men denke hierbij aan de onlangs door een Belgisch weekblad gepubliceerde telexen van Interpol waarbij de Duitse overheid aan de Belgische inlichtingen vraagt betreffende in België verblijvende personen op wie geen strafrechtelijke vermoedens rusten. Het ligt voor de hand dat het verstrekken van dergelijke inlichtingen de bevoegdheid van de politie overschrijdt.

Wat de samenwerking van de politiediensten van verschillende landen en inzonderheid het bestaan van « Trevigroepen » betreft, herinnert de subcommissie eraan dat de openvolgende Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken de omtrent de werking van die onderlinge rechtshulp gevraagde inlichtingen niet hebben verstrekt en dat zij zich dan ook, aangezien zij over geen informatie beschikt, onmogelijk in deze aangelegenheid kan uitspreken.

Daarenboven stelt de subcommissie dat, ofschoon artikel 13 slechts uitdrukkelijk verwijst naar het voorbehoud inzake uitlevering, het evenwel niet de mogelijkheid uitsluit om bij andere bepalingen van het verdrag voorbehoud te formuleren.

l'assentiment des Chambres, sans toutefois mentionner expressément ces réserves dans la loi approbative, la sous-commission rappelle que cette pratique gouvernementale se fonde sur l'article 68 de la Constitution en vertu duquel le Roi fait les traités et que cette pratique est admise par la doctrine.

La sous-commission rappelle cependant que rien ne s'oppose à ce que des réserves soient exprimées dans la loi notwithstanding le fait que telle n'est pas la pratique.

9. *La réserve que le Gouvernement se propose de formuler ne devrait-elle pas porter sur l'ensemble de l'article 1 de la Convention européenne de Strasbourg et, par voie de conséquence, inclure également la prise d'otages?*

La sous-commission estime que cette question comporte un aspect politique qui implique un choix que la commission n'est pas habilitée à exprimer.

Cette question appelle cependant également une réponse d'ordre juridique dans la mesure où le Gouvernement estime nécessaire d'exclure la prise d'otages de la réserve prévue à l'article 13 de la Convention dont il compte faire usage et dans la mesure où il pose de ce fait un problème de distinction entre diverses infractions notwithstanding le fait que leurs qualifications ne sont pas tellement différentes.

L'argument selon lequel la prise d'otages est contraire aux principes élémentaires d'humanité et au respect des droits les plus fondamentaux de la personne humaine a été évoqué par le Gouvernement.

Du point de vue de la gravité et de la portée, il n'y a cependant pas de différence entre cette infraction et d'autres infractions énumérées à l'article 1 de la convention sur le terrorisme, telles que l'envoi de lettres ou colis piégés (article 1, c) ou le sabotage aérien (article 1 b).

La sous-commission estime dès lors que la motivation de l'exception à la réserve que le Gouvernement a voulu formuler, a été inspirée probablement, non par des considérations juridiques, mais par l'actualité (à savoir les affaires Schleyer et Moro ainsi que la question des otages en Iran).

10. *Ne conviendrait-il pas de formuler une réserve quant à l'article 8 de la Convention européenne en ce qui concerne l'assistance juridique mutuelle, à l'instar de ce qu'a fait la Norvège par exemple?*

En effet, certains systèmes étrangers, en ce qui concerne notamment la collaboration entre services de police, ne sont, en effet, pas compatibles avec nos principes internes en matière de prévention criminelle. L'on se rappellera notamment les telex d'Interpol publiés récemment par un hebdomadaire belge où les autorités allemandes demandent des informations aux autorités belges concernant des personnes résidant en Belgique et à l'endroit desquelles n'existe aucune présomption pénale. Il est évident que le fait de fournir de telles informations dépasse la compétence de la police.

En ce qui concerne la collaboration des services de police des différents pays et notamment de l'existence de « groupes Trevi », la sous-commission rappelle que les Ministres de la Justice et de l'Intérieur qui se sont succédé n'ont pas fourni les renseignements demandés relatifs au fonctionnement de cette entraide et que par conséquent, n'étant pas informée, il lui est impossible de se prononcer en cette matière.

En outre, la sous-commission estime que si l'article 13 ne se réfère expressément qu'aux réserves en matière d'extradition, il n'exclut pas pour autant la possibilité de formuler des réserves à d'autres dispositions du texte.

Inzake de uitbreiding van dat voorbehoud tot de rechtshulp meent de subcommissie dat het hier om een politieke kwestie gaat, die niet tot haar bevoegdheid behoort.

Anderzijds meent de subcommissie dat op binnenlands vlak een strenge reglementering moet worden opgesteld inzake bijstand aan buitenlandse gerechtelijke autoriteiten om te voorkomen dat het verdrag bekrachtigd wordt zonder dat de bepalingen ervan in ons intern recht geconcretiseerd worden.

11. *Hebben de beide verdragen wel een identiek karakter?*

Is het — bij wijze van voorbeeld — niet zo dat, wat de Overeenkomst van Dublin betreft, geen voorbehoud kan worden gemaakt t.a.v. rechtshulp, dit ingevolge artikel 3, vierde lid, van deze Overeenkomst daar waar het Europees Verdrag van Straatsburg wel een dergelijk voorbehoud mogelijk maakt.

Volgens de subcommissie bestaat een van de doelstellingen van de Overeenkomst van Dublin erin ten aanzien van de Overeenkomstsluitende staten uitwerking te ontzeggen aan enig ander voorbehoud dan dat waarvan sprake is in artikel 13 van het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme en dat bij genoemd verdrag zou zijn gemaakt.

III. — GOEDKEURING VAN HET VERSLAG VAN DE SUBCOMMISSIE

De subcommissie heeft op 23 juni 1982 verslag uitgebracht bij de Commissie voor de Justitie. Met inachtneming van enkele door een lid van de subcommissie gemaakte opmerkingen heeft de Commissie voor de Justitie eenparig het verslag goedgekeurd en haar instemming betuigd met de antwoorden die de subcommissie heeft gegeven op de hierboven aangehaalde vragen die de Commissie voor de Buitenlandse Zaken heeft gesteld.

Ze heeft bovendien besloten als bijlage bij het verslag de inleidende uiteenzetting op te nemen (bijlage III) alsmede een nota van de Vice-Eerste Minister over het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme (bijlage IV).

De Rapporteur,

A. DE DECKER

De Voorzitter,

L. REMACLE

En ce qui concerne cet élargissement des réserves à l'entraide judiciaire, la sous-commission est d'avis qu'il s'agit là d'une question d'opportunité politique qui ne relève pas de sa compétence.

La sous-commission estime, par ailleurs, que sur le plan interne, il faudrait établir une réglementation stricte concernant l'assistance à accorder aux autorités judiciaires à l'étranger afin d'éviter qu'une ratification intervienne sans que les dispositions de la Convention ne se concrétisent en droit interne.

11. *Est-il certain que les deux conventions ont un caractère identique?*

N'est-il pas vrai, par exemple, qu'en ce qui concerne l'Accord de Dublin, aucune réserve ne peut être formulée à l'égard de l'assistance juridique et ce en vertu de l'article 3, quatrième alinéa, de ce traité alors qu'une telle réserve est en revanche autorisée par la Convention européenne de Strasbourg?

La sous-commission estime que l'un des buts poursuivis par l'Accord de Dublin est de rendre sans effet à l'égard des Etats, parties à l'accord, les réserves autres que celles prévues à l'article 13 de la Convention pour la répression du terrorisme, qui auraient été faites à cette Convention.

III. — APPROBATION DU RAPPORT DE LA SOUS-COMMISSION

La sous-commission a fait rapport à la Commission de la Justice le 23 juin 1982. Après avoir tenu compte d'observations faites par un membre de la sous-commission, la Commission de la Justice a approuvé le rapport à l'unanimité et a fait siennes les réponses données par la sous-commission aux questions posées par la Commission des Affaires étrangères telles qu'elles figurent ci-dessus.

Elle a en outre décidé de reprendre en annexe du rapport l'exposé introductif du Vice-Premier Ministre (annexe III) et une note de ce dernier concernant la Convention européenne pour la répression du terrorisme (annexe IV).

Le Rapporteur,

A. DE DECKER

Le Président,

L. REMACLE

Bijlage I

Vraag 1

*Antwoord van de Vice-Eerste Minister*a) *Inzake uitlevering*

In tegenstelling met de algemeen gangbare mening zijn het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme en de Overeenkomst van Dublin geen uitleveringsverdragen.

Zij vormen een aanvulling van de bestaande uitleveringsverdragen en voeren voor bepaalde zware strafbare feiten een uitzondering in op het beginsel van de niet-uitlevering voor politieke delicten.

De bestaande overeenkomsten voldoen niet, omdat zij de mogelijkheid bieden daders van zware misdrijven niet te straffen.

In geval van weigering van uitlevering voor een politiek delict geniet de dader van het strafbare feit als het ware een soort immuniteit omdat onze wetgeving niet voorziet in de verplichting om te vervolgen in geval van weigering van uitlevering en de wet op de rechterlijke bevoegdheid bijvoorbeeld (artikel 6 en volgende van de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering) het niet mogelijk maakt in België strafvervolgung in te stellen voor in het buitenland door buitenlanders gepleegde strafbare feiten, zelfs als niet alleen buitenlanders maar ook Belgen daarvan het slachtoffer zijn.

Het Verdrag van Straatsburg heeft tot doel het terrorisme te bestrijden en wel door de straffeloosheid te voorkomen van daders van zware misdrijven die hetzij uitgeleverd, hetzij voor de rechterlijke instanties van de aangezochte Staat gedaagd worden.

b) *Inzake rechtshulp*

De bestaande bilaterale en multilaterale overeenkomsten inzake rechtshulp voorzien in de mogelijkheid rechtshulp te weigeren als de uitlevering wordt gevraagd voor een feit dat beschouwd wordt als een politiek delict, een met een politiek delict samenhangend feit of een feit ingegeven door politieke motieven.

Het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme en de Overeenkomst van Dublin hebben ten doel deze mogelijkheid van weigering te doen vervallen voor procedures betreffende zware strafbare feiten (artikelen 1 en 2 van het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme).

Bijlage II

Vraag 7

Antwoord van de heer Van den Bossche

Men zou moeten trachten een aanvullend protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens op te stellen, waarin een recht op humanitair asiel zou worden geformuleerd.

Het recht op humanitair asiel zou een begrip zijn dat tegelijkertijd ruimer en enger is dan het recht op politiek asiel.

Ruimer in die zin dat het niet enkel bescherming zou verlenen aan politieke delinquenten maar ook aan al degenen die in de aangezochte Staat het risico lopen van een discriminatoir proces, met inbegrip van de gemeenrechtelijke delinquenten.

Ruimer ook omdat het de betrokkenen niet alleen tegen uitlevering maar ook tegen uitzetting zou beschermen.

Enger omdat de politieke delinquenten die niet het risico lopen van een dergelijke behandeling, zouden kunnen worden uitgeleverd.

Indien het recht op humanitair asiel geformuleerd zou worden in de vorm van een aanvullend protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, zou de mogelijkheid van een individueel klachtenrecht kunnen worden geschapen.

In die zin is het humanitair asiel een subjectief recht, dat de betrokkenen veel efficiënter zou beschermen dan artikel 5, dat, wat betreft de technische regels waaraan de verdragen onderworpen zijn, niets meer is dan een in een uitleveringsverdrag geformuleerd voorbehoud.

Het recht op humanitair asiel zou als volgt kunnen worden geformuleerd :

« Niemand zal worden uitgeleverd, uitgewezen of op enigerlei wijze teruggezonden naar een land waar hij dreigt te worden vervolgd op

Annexe I

Question 1

*Réponse du Vice-Premier Ministre*a) *En matière d'extradition*

Contrairement à ce que l'on pourrait croire, la Convention européenne pour la répression du terrorisme et l'Accord de Dublin ne sont pas des conventions d'extradition.

Ils ne font que compléter les conventions d'extradition existantes en apportant une exception pour certaines infractions particulièrement graves, au principe de la non-extradition pour délit politique.

Les conventions existantes ne sont pas suffisantes parce qu'elles permettent d'accorder l'impunité à des auteurs d'infractions graves.

En effet, en cas de refus d'extradition pour délit politique l'auteur de l'infraction bénéficie tout simplement d'une espèce d'immunité de juridiction étant donné qu'il n'y a pas dans notre législation l'obligation de poursuivre en cas de refus d'extradition et que, par exemple, la loi sur la compétence judiciaire (art. 6 et sv. du titre préliminaire du CIC) ne permet pas de poursuivre en Belgique des infractions non seulement contre des étrangers mais même contre des Belges.

Le but de la Convention de Strasbourg est donc de lutter contre le terrorisme en empêchant l'impunité des auteurs d'infractions graves qui seront soit extradés, soit déferés devant les autorités judiciaires de l'Etat requis.

b) *En matière d'entraide judiciaire*

Les conventions bilatérales et multilatérales existantes en matière d'entraide judiciaire autorisent le refus d'une entraide judiciaire pour le seul motif qu'elle concerne une infraction politique ou une infraction connexe à une telle infraction ou une infraction inspirée par des mobiles politiques.

La Convention européenne pour la répression du terrorisme et l'Accord de Dublin ont pour finalité de ne pas autoriser ce refus dans des procédures relatives à des infractions particulièrement graves (art. 1 et 2 de la Convention européenne pour la répression du terrorisme).

Annexe II

Question n° 7

Réponse de M. Van den Bossche

L'on devrait se fixer comme objectif de rédiger un Protocole additionnel à la Convention Européenne des Droits de l'Homme, prévoyant un droit d'asile humanitaire.

Ce droit d'asile humanitaire serait une notion à la fois plus large et plus étroite que le droit d'asile politique.

Plus large en ce sens qu'il n'assurerait pas uniquement une protection aux délinquants politiques mais à tous ceux qui risquent de faire l'objet d'un procès discriminatoire dans l'état requérant, y compris les délinquants de droit commun.

Plus large parce qu'il mettrait les intéressés à l'abri non seulement de l'extradition mais encore de l'expulsion.

Plus étroite, d'autre part, parce que les délinquants politiques ne risquant pas d'être soumis à un tel traitement pourraient être extradés.

Si le droit d'asile humanitaire était inscrit dans un Protocole additionnel à la Convention des Droits de l'Homme, on pourrait créer la possibilité d'un droit de plainte individuel.

Sous cet aspect, l'asile humanitaire constitue un droit subjectif, ce qui conférerait aux intéressés une protection beaucoup plus efficace que celle prévue à l'article 5 qui, sur le plan des règles techniques régissant les traités, n'est rien de plus qu'une réserve formulée dans une convention d'extradition.

Le droit d'asile humanitaire pourrait être formulé comme suit :

« Personne ne sera extradé, expulsé ou renvoyé d'une manière ou d'une autre dans un état où il risque d'être poursuivi pour des consi-

grond van zijn ras, godsdienst, lidmaatschap van een bepaalde sociale of ethnische groep, dan wel op grond van zijn politieke gezindheid.

Dezelfde regel is van toepassing wanneer de positie van de betrokkene om één van deze redenen ongunstig dreigt te worden beïnvloed. »

Zoals hierboven voorgesteld werd, zou het subjectief recht dat wordt toegekend aan de personen wier uitlevering gevorderd wordt, een algemene draagwijdte *ratione personae* hebben en dus niet beperkt blijven tot de daders van de in de artikelen 1 en 2 van het Verdrag tot bestrijding van terrorisme opgesomde misdrijven.

Bijlage III

Uiteenzetting van de Vice-Eerste Minister

Het aantal terreurdaden neemt op opzienbarende en alarmerende wijze toe; het verschijnsel neemt internationale afmetingen aan en het feit dat de nationale wetgevingen te weinig of zelfs helemaal niet voorzien in efficiënte middelen ter voorkoming en bestrijding ervan, heeft in de loop van het laatste decennium geleid tot het besef dat dringend een internationaal wapen tegen het terrorisme moest worden gesmeed.

Zo was de uitbreiding van het terrorisme een van de voornaamste zorgen binnen de Raad van Europa, zowel op het niveau van de Raadgevende Vergadering als van dat van het Comité van Ministers en de Europese Ministers van Justitie.

Het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme dat op 27 januari 1977 te Straatsburg ondertekend werd kwam op aandrang van die verschillende instellingen tot stand en beoogde bij te dragen tot de bestrijding van terreurdaden die een aanslag vormen op het fundamentele persoonlijke recht op leven en op vrijheid.

De grondgedachte van dat verdrag is dat sommige misdaden vanwege de gebruikte middelen of wegens hun gevolgen zo heftig zijn dat men ze niet langer zomaar onder de categorie politieke misdrijven kan rangschikken met alle gevolgen die daaraan verbonden zijn.

Het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme is op 4 augustus 1978 in werking getreden en werd toemogtoe door dertien van de eenentwintig Lid-Staten van de Raad van Europa geratificeerd; dat zijn, in chronologische orde van indiening van de ratificatieoorkonden, Oostenrijk, Zweden, de B. R. D., Denemarken, het Verenigd Koninkrijk, Cyprus, Liechtenstein, Noorwegen, Spanje, Ierland, Turkije, Luxemburg en Portugal.

Verder wordt het thans niet alleen in België maar ook in Zwitserland en in Nederland ter goedkeuring aan het Parlement voorgelegd.

Uit de belangstelling die het geniet blijkt duidelijk dat dit Verdrag in een reële behoefte voorziet en een passend antwoord vormt vanwege rechtsstaten; het waarborgt een onmisbaar evenwicht tussen de bescherming van de individuele rechten en het belang van de democratische samenleving als geheel.

Overeenkomstig haar verklaring van 18 december 1981 waarin ze zich onder meer expliciet tot doel stelde het heroplevende geweld en het terrorisme te bestrijden, heeft de Regering besloten het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme en de overeenkomst van Dublin die de uitvoering daarvan ten aanzien van de Lid-Staten van de E. E. G. inhoudt, ter goedkeuring aan het Parlement voor te leggen.

Nu uit de recente gebeurtenissen voor de zoveelste keer blijkt dat efficiënte samenwerking dringend geboden is, is de Regering er immers van overtuigd dat de ratificatie door België van die twee internationale akten een belangrijke stap betekent in de bestrijding van het terrorisme.

Vanzelfsprekend is de Regering pas tot dat inzicht gekomen nadat zij op uiterst zorgvuldige wijze de voornaamste bezwaren betreffende die verdragen onderzocht; mochten die bezwaren gegrond blijken te zijn dan zou dat een zeer ernstige zaak zijn.

Reeds in 1980 had Mevrouw Oschinsky, voorzitter van het Comité van experts van de Raad van Europa, en belast met de redactie van het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme in een artikel « Espace judiciaire et terrorisme : essai de mise au point » duidelijk aangegeven dat die verwijten ongegrond waren.

De Regering is na onderzoek tot hetzelfde besluit gekomen en heeft bevestigd dat de twee internationale akten die ter goedkeuring aan het Parlement zijn voorgelegd passen in een ruim strafrechtelijk beleid dat gericht is tegen daden die de democratie ernstig in het gedrang brengen zonder dat daarbij de grondrechten van de mens en inzonderheid het asielrecht over het hoofd worden gezien of opgeofferd.

Nu de commissie een advies m.b.t. het Verdrag van Straatsburg en de Overeenkomst van Dublin moet uitbrengen, is het onderzoek van die bezwaren en de vaststelling van hun gegrondheid weliswaar van kapitaal belang, maar dit kan niet of althans niet grondig gebeuren binnen het raam van deze inleidende toelichting zonder de werkzaamheden van de commissie te vertragen.

dérations de race, de religion, d'appartenance à un groupe social ou ethnique déterminé ou en raison de ses opinions politiques.

La même règle est d'application lorsque la situation de l'intéressé risque d'être influencée négativement pour l'un de ces motifs. »

Comme il a été proposé ci-dessus, le droit subjectif accordé aux personnes dont l'extradition est réclamée aurait une portée générale *ratione personae* et ne serait donc pas limité aux auteurs des infractions énumérées aux articles 1 et 2 de la Convention sur le terrorisme.

Annexe III

Exposé du Vice-Premier Ministre

L'augmentation spectaculaire et alarmante du nombre des actes de terrorisme, l'internationalisation du phénomène et la faiblesse, voire l'absence de moyens efficaces de prévention et de répression au niveau des législations nationales, ont provoqué cette dernière décennie une prise de conscience de l'impérieuse nécessité de forger un instrument international de lutte contre le terrorisme.

C'est ainsi que dans le cadre du Conseil de l'Europe l'extension des actes de terrorisme fut au centre des préoccupations tant de l'Assemblée consultative que du Comité des Ministres et des Ministres européens de la Justice.

Suscitée par ces diverses instances, la Convention européenne pour la répression du terrorisme, signée à Strasbourg le 27 janvier 1977, se donna pour objectif de contribuer à la répression des actes de terrorisme lorsqu'ils constituent une attaque contre les droits fondamentaux à la vie et à la liberté des personnes.

L'idée motrice de cette Convention est que certains crimes sont tellement odieux par la méthode employée ou en raison de leurs conséquences qu'il ne peut plus être justifié de les ranger dans la catégorie des infractions politiques avec les conséquences rattachées à cette catégorie d'infractions.

Entrée en vigueur depuis le 4 août 1978 la Convention européenne pour la répression du terrorisme a déjà été ratifiée à ce jour par treize des vingt et un Etats membres du Conseil de l'Europe, à savoir dans l'ordre chronologique des dépôts des instruments de ratification : l'Australie, la Suède, la R. F. A., le Danemark, le Royaume-Uni, Chypre, le Liechtenstein, la Norvège, l'Espagne, l'Irlande, la Turquie, le Luxembourg et le Portugal.

D'autre part, elle est actuellement soumise à l'approbation parlementaire non seulement en Belgique, mais également en Suisse et aux Pays-Bas.

L'intérêt qui lui est porté démontre clairement que cette Convention répond à un besoin réel et constitue une riposte adéquate de la part d'Etats de droit, sauvegardant l'équilibre nécessaire entre la protection des droits individuels et les impératifs de la défense de la Société démocratique dans son ensemble.

Fidèle à sa déclaration du 18 décembre 1981 dans laquelle il ne manqua pas d'inscrire parmi ses objectifs la lutte contre la recrudescence de la violence et du terrorisme, le Gouvernement a décidé de soumettre à l'approbation parlementaire la Convention européenne pour la répression du terrorisme et l'Accord de Dublin qui en constitue la mise en œuvre entre les Etats membres de la C. E. E.

Au moment où des événements récents soulignent une fois de plus l'urgence d'une coopération efficace, le Gouvernement est en effet convaincu que la ratification par la Belgique de ces deux instruments internationaux représenterait une importante contribution dans la mise en œuvre d'une lutte efficace contre le terrorisme.

Il va sans dire que le Gouvernement n'a pu acquiescer cette conviction qu'après avoir examiné avec le plus grand soin les principaux reproches formulés à l'égard de ces conventions qui, s'ils étaient fondés, revêtiraient un caractère d'une extrême gravité.

Déjà en 1980 dans un article intitulé « Espace judiciaire et terrorisme : essai de mise au point », Mme Oschinsky qui présida le Comité d'experts du Conseil de l'Europe chargé de l'élaboration de la Convention européenne pour la répression du terrorisme, avait démontré clairement le non fondement des reproches formulés.

L'examen auquel a procédé le Gouvernement a permis d'aboutir à la même conclusion et de confirmer que les deux instruments internationaux soumis à l'approbation parlementaire participent à un large mouvement de politique criminelle dirigé contre les actes gravement attentatoires à la sécurité de la démocratie sans pour autant perdre de vue ni sacrifier les droits fondamentaux de l'individu et en particulier le droit d'asile.

Bien qu'à l'heure où la commission est appelée à donner un avis concernant la Convention de Strasbourg et l'Accord de Dublin, l'analyse de ces griefs et la vérification de leur fondement s'avèrent d'une importance capitale; y procéder dans le cadre de cet exposé introductif à moins que de le faire de manière incomplète, risquerait de retarder les travaux de la commission.

Daarom heeft de Vice-Eerste Minister het nuttig geacht een werkdocument voor te leggen dat krachtlijnen bevat die aan dat onderzoek en die vaststelling ten grondslag liggen (zie bijlage IV).

Om uw werkzaamheden te verlichten vond de Vice-Eerste Minister het ook nuttig bij dat stuk een nota te voegen met het standpunt van de Regering over iedere vraag die de Commissie voor de Buitenlandse Zaken heeft gesteld.

Na deze inleidende uiteenzetting haalt de Vice-Eerste Minister de preambule zelf van het Europees Verdrag over de mensenrechten aan en bevestigt zijn standpunt dat de handhaving van de fundamentele vrijheden voornamelijk berust op een werkelijk democratisch politiek bestel.

Zoals blijkt uit de Conferentie over de bescherming van de democratie tegen het terrorisme in Europa, die eind 1980 door de parlementaire Vergadering van de Raad van Europa werd gehouden, hebben de terroristische organisaties in de lidstaten van de Raad van Europa, ongeacht hun benaming en hun oorsprong, ongetwijfeld tot doel de democratie omver te werpen en te vernietigen en de vrije politieke, economische en sociale ontwikkeling die alleen binnen een democratisch bestel plaats kan vinden, in de war te sturen.

Het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme is een compromisoplossing en heeft vanwege een aantal mensen kritiek uitgelokt; toch draagt het Verdrag bij tot de bestrijding van het terrorisme en meteen tot de bescherming van het democratische erfgoed van onze rechtsstaten. Het is dus een onontbeerlijk instrument ter bescherming van de fundamentele vrijheden.

Bijlage IV

NOTA VAN DE VICE-EERSTE MINISTER

A. Het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme en het uitleveringsrecht

1. Algemene Beschouwingen

Het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme heeft onder de middelen die kunnen worden gebruikt om het doel ervan te bereiken, nl. de bestrijding van terreurdaden, gekozen voor de uitlevering.

Het Verdrag ging aldus rechtstreeks uit van de resolutie betreffende het internationaal terrorisme, goedgekeurd door het Comité van Ministers van de Raad van Europa op 24 januari 1974, waarin de nadruk wordt gelegd op uitlevering om de voorrang van de rechter van de plaats van de misdaad te onderstrepen.

Zoals in het ontwerp van goedkeuringswet dient te worden herinnerd aan het feit dat uitlevering steunt op het beginsel volgens hetwelk de internationale solidariteit de Staten oplegt om zich in strafzaken wederzijdse rechtshulp te verlenen ten einde de straffeloosheid te voorkomen van misdadigers die erin geslaagd zijn zich te onttrekken aan het gerecht in eigen land en de wijk te nemen naar een ander land.

Zij wil ook het optreden bevorderen van de rechter van de plaats waar het strafbaar feit gepleegd is — die door de rechtsleer als de « natuurlijke rechter » wordt aangemerkt wiens bevoegdheid als verkiezelijk wordt erkend, zowel in het belang van de rechtsonderhorigen als in dat van de Staten.

2. Wijzigingen door het Verdrag aangebracht in het klassieke uitleveringsrecht.

Het verdrag vervolledigt of wijzigt de uitleveringsverdragen die van kracht zijn tussen de Lid-Staten van de Raad van Europa op volgende wijze :

a) door voor de aangezochte Staat de mogelijkheid op te heffen om de exceptie van het « politiek delict » — die in de meeste uitleveringsverdragen ingevoegd is — in te roepen om verzoeken tot uitlevering af te wijzen voor bijzonder hatelijke strafbare feiten opgegeven in artikel 1 van het Verdrag. Het belangrijkste kenmerk van dat artikel bestaat dus uit het depolitiseren van de uitlevering van de daden waarvan sprake;

b) door aan de verdragsluitende partijen de mogelijkheid te bieden om bepaalde andere ernstige misdrijven die buiten de werkingssfeer van de verplichte regel van artikel 1 vallen, niet als politieke delicten te beschouwen. Artikel 2 dat de mogelijkheid biedt af te wijken van het traditionele beginsel volgens hetwelk weigering van uitlevering de regel is in politieke zaken, schept geen verplichting om uit te leveren;

c) door te bepalen dat elk strafbaar feit bedoeld in de artikelen 1 en 2 automatisch als feit dat tot uitlevering aanleiding geeft, wordt opgenomen in ieder tussen de Verdragsluitende Staten van kracht zijnde uitleveringsverdrag waarvan de lijst der gevallen van uitlevering voornoemd strafbaar feit niet vermeldt (art. 4).

C'est la raison pour laquelle le Vice-Premier Ministre a jugé préférable de soumettre un document de travail comprenant les lignes de force de cette analyse et de cette vérification (voir annexe IV).

Le Vice-Premier Ministre a également jugé utile de joindre à ce document une note exposant le point de vue du Gouvernement à l'égard de chacune des questions qui ont été posées par la Commission des Affaires Etrangères.

Aux termes de l'exposé introductif le Vice-Premier Ministre réitère sa conviction, en citant le préambule même de la Convention européenne des droits de l'homme, que le maintien des libertés fondamentales repose essentiellement sur un régime politique véritablement démocratique.

Or, ainsi que l'a confirmé la Conférence sur la Défense de la démocratie contre le terrorisme en Europe organisée fin 1980 par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, il n'est pas douteux que, dans les pays membres du Conseil de l'Europe, le but des organisations terroristes, quelles que soient leurs appellations et origines est de renverser et de détruire la démocratie et les institutions parlementaires ainsi que de saboter le libre développement politique, économique et social que permet seul un régime démocratique.

Solution de compromis, la Convention européenne pour la répression du terrorisme a pu faire l'objet de quelques critiques de la part de certains, il n'en demeure pas moins vrai qu'en contribuant à la répression du terrorisme et ce faisant, en sauvegardant l'acquis démocratique de nos Etats de droit, elle constitue un instrument indispensable à la protection des libertés fondamentales.

Annexe IV

NOTE DU VICE-PREMIER MINISTRE

A. La Convention européenne pour la répression du terrorisme et le droit d'extradition

1. Considérations générales

Parmi les moyens pouvant être employés pour atteindre son objectif qui est de contribuer à la répression des actes de terrorisme, la Convention européenne pour la répression du terrorisme a opté pour l'extradition.

Ce faisant, elle s'inspire directement de la Résolution sur le terrorisme international adoptée le 24 janvier 1974 par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, dans laquelle l'accent était mis sur l'extradition afin d'assurer la primauté du juge territorial.

Ainsi que le fait déjà le projet de loi d'approbation, il convient de rappeler que l'extradition est basée sur le principe selon lequel la solidarité internationale commande aux Etats de se prêter assistance mutuelle en matière de justice répressive, afin d'empêcher l'impunité des criminels qui seraient parvenus à se soustraire à la justice de leur pays, pour se réfugier dans un autre Etat.

Elle tend aussi à favoriser l'intervention du juge du lieu de l'infraction, que la doctrine désigne comme le « juge naturel » dont la compétence est reconnue préférable aussi bien dans l'intérêt des justiciables que dans celui des Etats.

2. Des modifications apportées par la Convention du droit classique extraditionnel

La Convention complète ou modifie les conventions d'extradition en vigueur entre les Etats membres du Conseil de l'Europe de la manière suivante :

a) en supprimant la possibilité pour l'Etat requis d'opposer l'exception de « l'infraction politique » — contenue dans la plupart des traités d'extradition — aux demandes d'extradition à l'égard de certains crimes particulièrement odieux énumérés à l'article 1^{er} de la Convention. La caractéristique essentielle de cet article est que pour les actes qu'il énonce l'extradition est « dépolitisée »;

b) en offrant aux Parties contractantes la possibilité de ne pas considérer comme politiques certaines autres infractions graves non comprises dans le champ d'application de la règle obligatoire énoncée à l'article 1^{er}. L'article 2 qui offre cette possibilité de déroger au principe traditionnel selon lequel le refus d'extradition est de règle en matière politique, ne crée aucune obligation d'extrader;

c) en prévoyant que toute infraction visée aux articles 1 et 2 est automatiquement incluse en tant que fait donnant lieu à extradition dans tout traité d'extradition en vigueur entre les Etats contractants dont la liste des cas d'extradition ne comprend pas ladite infraction (art. 4).

3. Door het Verdrag aangebrachte verzachting bij de opheffing van de exceptie voor politieke delicten.

a) *De clause van artikel 13*

Hoewel het Verdrag een duidelijke neiging vertoont om geen rekening te houden met het politieke karakter van het strafbaar feit met het oog op de uitlevering, erkent het toch dat een Verdragsluitende Staat verhinderd kan zijn, inzonderheid om wetgevende of grondwettelijke redenen, de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 1 volledig te aanvaarden. Daarom wordt bij artikel 13 aan de Verdragsluitende Staten uitdrukkelijk toegestaan bepaalde voorbehouden te formuleren.

Artikel 13 geeft iedere Verdragsluitende Staat de mogelijkheid om bij de ondertekening van het Verdrag of bij de nederlegging van zijn akte van bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring een voorbehoud te maken ten aanzien van artikel 1, met andere woorden zich het recht voor te behouden de uitlevering te weigeren, zelfs voor de in artikel 1 genoemde strafbare feiten, wanneer hij één van die strafbare feiten beschouwt als een politiek delict, een met een politiek delict samenhangend feit of een feit ingegeven door politieke motieven.

b) *Artikel 5*

Om de overeenstemming van het Verdrag met de vereisten gesteld voor de bescherming van de rechten van de mens en van de fundamentele vrijheden te waarborgen, stelt artikel 5 dat er geen uitleveringsplichting bestaat wanneer de aangezochte Staat ernstige redenen heeft aan te nemen dat het verzoek door de verzoekende Staat werd ingediend om een persoon te vervolgen of te straffen op grond van zijn ras, godsdienst, nationaliteit of politieke gezindheid of dat de positie van die persoon om één van die genoemde redenen ongunstig dreigt te worden beïnvloed.

4. Analyse van de belangrijkste verwijten t.a.v. het verdrag in de mate waarin het uitleveringsrecht erdoor wordt gewijzigd.

a) *Het automatische karakter van de uitlevering*

Er werd onderstreept dat ingeval België het Verdrag zonder voorbehoud bekrachtigt, de uitlevering automatisch zou moeten worden toegestaan voor de erin bedoelde feiten; dit automatisme is het gevolg van de depolitisering.

De draagwijdte van deze bewering moet worden vastgelegd alvorens de grondslag ervan kan worden onderzocht.

Aangezien artikel 2 van het Verdrag de Regeringen inderdaad volledig vrij laat de uitlevering te weigeren voor de daden waarop het betrekking heeft, zou deze bewering, mocht zij gegrond zijn, alleen kunnen worden verdedigd in het kader van een verzoek om uitlevering, dat berust op een van de in artikel 1 van het Verdrag bedoelde bijzonder hatelijke misdaden.

Wat nu het onderzoek naar de grond van die bewering betreft, dient te worden gesteld dat het Europees Verdrag, niet mag worden beschouwd als een uitleveringsverdrag ook al geeft het voorrang aan uitlevering.

Uit het rechtskarakter van het Verdrag vloeit voort dat het slechts van aanvullende aard is: het uitleveringsverdrag is en blijft de juridische grondslag van de uitlevering; het bedoelde Europees Verdrag voert mogelijkheden aan om in leemten te voorzien en moeilijkheden te overbruggen.

Niet als Mevrouw Oschinsky kunnen wij dus stellen dat de waarborgen die door ons recht of door internationale verdragen geboden worden aan de persoon wiens uitlevering wordt gevraagd, blijven bestaan op twee uitzonderingen na en dan nog in een beperkte mate: nl. de wijziging van de lijst van de daden die tot uitlevering aanleiding kunnen geven en de uitzondering op het beginsel van niet-uitlevering om politieke redenen. (Mevr. Oschinsky, *Espace judiciaire européen et terrorisme — Essai de mise au point*, J. T., 1980, p. 289 et suiv.)

Er wordt dus niet geraakt aan de fundamentele beginselen van onze uitleveringswetgeving, met name:

- de noodzaak van een verdrag;
- de niet-uitlevering van eigen onderdanen;
- de dubbele incriminatie;
- de bijzondere aard van de uitlevering die verbiedt dat de uitgeleverde persoon wordt vervolgd voor andere feiten dan die waarvoor hij werd uitgeleverd;
- de verjaring;
- de proceduretermijnen;
- het verplicht advies van de Kamer van Inbeschuldigingstelling, behalve wanneer de persoon wiens uitlevering wordt gevraagd uit vrije wil afziet van de formaliteiten en waarborgen van de uitlevering;
- de bevoegdheid van de Raad van State.

Afgezien van de waarborgen opgenomen in de wet en in de uitleveringsverdragen, mag niet uit oog worden verloren dat België gebonden is door het Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden, ondertekend te Rome op 4 november 1950 en het Aanvullend protocol, ondertekend te Parijs op 20 maart 1952.

3. Des atténuations apportées par la Convention à la suppression de l'exception de l'infraction politique.

a) *La clause de l'article 13*

Bien que la Convention vise manifestement à ne pas prendre en considération le caractère politique de l'infraction en vue de l'extradition, elle reconnaît qu'un Etat contractant peut être empêché, notamment pour des raisons législatives ou constitutionnelles, d'accepter pleinement les obligations découlant de l'article 1^{er}. C'est pourquoi l'article 13 autorise expressément les Etats contractants à formuler certaines réserves.

L'article 13 autorise chacun des Etats contractants à formuler au moment de la signature de la Convention ou au moment du dépôt de l'instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation, des réserves au sujet de l'application de l'article 1^{er}, c'est-à-dire à se réserver le droit de refuser l'extradition, même à l'égard des infractions énumérées à l'article 1^{er}, dès lors qu'il entend considérer une de ces infractions comme une infraction politique, connexe à une infraction politique ou inspirée par des mobiles politiques.

b) *L'article 5*

Afin de veiller à ce que la Convention soit conforme aux exigences de la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, l'article 5 stipule qu'aucune obligation d'extrader n'existe lorsque l'Etat requis a de sérieuses raisons de croire que la demande de l'Etat requérant a été présentée aux fins de poursuivre ou de punir une personne pour des considérations de race, de religion, de nationalité ou d'opinions politiques ou que la situation de cette personne risque d'être aggravée pour l'une ou l'autre de ces raisons.

4. Analyse des principaux reproches formulés à l'égard de la Convention en ce qu'elle modifie le droit extraditionnel.

a) *L'automaticité de l'extradition*

On a fait valoir que si la Belgique ratifiait la Convention sans émettre de réserves, l'extradition devrait être accordée automatiquement pour les délits qu'elle mentionne, cet automatisme étant le résultat de la dépolitisation.

Avant de vérifier le fondement de cette allégation il convient tout d'abord de circonscrire la portée exacte de celle-ci.

En effet étant donné que l'article 2 de la Convention laisse l'entière liberté aux gouvernements de refuser l'extradition pour les actes qu'il vise, cette allégation si elle était fondée ne pourrait être soutenue que dans le cadre d'une demande d'extradition motivée par l'un des crimes particulièrement odieux visés à l'article 1^{er} de la Convention.

En ce qui concerne la vérification du fondement de cette allégation, il convient en premier lieu d'observer que si elle accorde une primauté à l'extradition, la Convention européenne ne peut pas pour autant être considérée comme un traité d'extradition.

De par sa nature juridique, la Convention n'a en réalité qu'un caractère complémentaire: elle ne vient qu'apporter les moyens de combler des lacunes ou de surmonter des difficultés, le fondement juridique de l'extradition restant le traité d'extradition.

On peut donc affirmer ainsi que le fait Mme Oschinsky, que les garanties qui sont accordées à la personne dont l'extradition est demandée, soit par notre loi, soit par des Conventions internationales subsistent sauf, et dans une certaine mesure seulement, sur deux points: la modification de la liste des faits pouvant donner lieu à extradition et l'exception au principe de la non-extradition pour motif politique. (Mme Oschinsky, *« Espace judiciaire européen et terrorisme — Essai de mise au point »*, J. T., 1980, p. 289 et suiv.)

C'est ainsi que ne sont nullement touchés les principes fondamentaux de notre loi d'extradition comme:

- la nécessité d'un traité;
- la non-extradition des nationaux;
- la double incrimination;
- la spécialité de l'extradition qui interdit que la personne extradée soit poursuivie pour d'autres faits que ceux pour lesquels elle a été remise;
- la prescription;
- les délais de procédure;
- l'avis obligatoire de la Chambre des Mises en accusation sauf lorsque la personne dont l'extradition est demandée renonce de son plein gré aux formalités et garanties de l'extradition;
- la compétence du Conseil d'Etat.

En plus des garanties figurant dans la loi et les Traités d'extradition, on ne peut oublier que la Belgique est liée par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 et le protocole additionnel signé à Paris le 20 mars 1952.

Het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens kent iedere particulier die zich te beklagen heeft over de niet-naleving van een van de voorwaarden waaraan zijn uitlevering onderworpen is, het recht toe om bij de Europese Commissie voor de « Rechten van de Mens » een individuele klacht in te dienen tegen de Staten die net als ons land, dat recht hebben erkend.

Uit de jurisprudentie van die Commissie blijkt dat een uitlevering als een onmenselijke behandeling kan worden beschouwd en een inbreuk kan vormen op artikel 3 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens, wanneer de uitlevering geschiedt naar een land waarin, gelet op de aard van het politiek systeem of op een bijzondere toestand, de fundamentele rechten van de mens ernstig worden geschonden.

Het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme doet helemaal geen afbreuk aan de fundamentele rechten en de waarborgen toegekend aan personen van wie de uitlevering is gevraagd; het bevestigt de regel volgens welke niemand op grond van uitlevering mag onderworpen worden aan een rechtspraak die de fundamentele rechten van de mens miskent.

In artikel 5 van het Verdrag wordt inderdaad gesteld dat geen enkele bepaling van genoemd Verdrag zo mag worden uitgelegd dat zij een verplichting tot uitlevering kan inhouden in gevallen waarin de aangezochte Staat ernstige redenen heeft aan te nemen dat het verzoek tot uitlevering van een in artikel 1 of 2 bedoeld strafbaar feit is gedaan met de bedoeling een persoon te vervolgen of te straffen op grond van zijn ras, godsdienst, nationaliteit of politieke gezindheid, dan wel dat de positie van betrokkene om één van deze redenen ongunstig dreigt te worden beïnvloed.

Aan de hand van deze beschouwingen kan terecht worden gesteld dat de beweringen ongegrond zijn volgens welke het Verdrag voor België de automatische verplichting van uitlevering medebrengt, wanneer het in artikel 13 bepaalde voorbehoud niet wordt gemaakt.

Aan de andere kant is het zo dat de Regering in het ontwerp van goedkeuringswet het voornemen te kennen geeft om het in artikel 13 bedoelde voorbehoud te maken, het geval van gijzeling uitgezonderd.

b) Aantasting van het principe van niet-uitlevering wegens politieke delicten

De grond van dit verwijt kan niet worden onderzocht zonder de vraag te stellen naar de wijzigingen die het Verdrag aanbrengt in de traditionele zienswijze van de Staten op het stuk van politieke delicten.

In de eerste plaats dient te worden onderstreept dat het begrip « politiek delict » in het uitleveringsrecht nooit een ruim aanvaarde omschrijving heeft gekend. De Staten zijn op dat vlak volledig autonoom en steunen voor het toekennen of het afwijzen van de uitlevering zowel op objectieve als op subjectieve criteria. (Cfr. Ch. Van den Wijngaert : « De uitleveringsexceptie voor politieke misdrijven »).

Het Verdrag kan dus niet worden bestempeld als de voedingsbodem voor de schending van maatstaven van internationaal recht die trouwens niet eens zijn omschreven.

De brede waaier van internationale verdragen en overeenkomsten geeft bovendien aanleiding tot een reeks andere « uitzonderingen op de exceptie » van niet-uitlevering :

1) in de meeste van onze verdragen is de Belgische clause opgenomen, nl. dat de uitlevering wordt toegestaan voor een aanslag op het leven van een Staatshoofd, zonder rekening te houden met de beweegredenen;

2) onmiddellijk na de oorlog zijn bij toepassing van de wet van 8 juli 1946, onder meer met Frankrijk en Luxemburg, akkoorden gesloten betreffende de uitlevering van oorlogsmisdadigers en de daders van strafbare feiten tegen de uitwendige veiligheid van de Staat;

3) de humanitaire verdragen van Genève van 1949 verbieden te allen tijde en overal een bepaald aantal bijzonder ernstige strafbare feiten gepleegd tegen personen die niet verwikkeld zijn in de vijandelijkheden, zoals moord, gijzeling enz... Het ontwerp van wet houdende de bestrijding van deze ernstige strafbare feiten (Gedr. Stuk Kamer, n° 577/1, 27 mei 1962-1963) stelt duidelijk dat deze feiten, wat de uitlevering betreft, niet beschouwd worden als politieke delicten of als met dergelijke delicten samenhangende feiten;

4) er kan ook worden verwezen naar het Verdrag tot voorkoming en bestrijding van de genocide aangenomen door de Algemene vergadering van de Verenigde Naties op 9 december 1948 en goedgekeurd door de wet van 16 juni 1951.

In een bijdrage met als titel « De quelques particularités de la Convention européenne pour la répression du terrorisme par rapport au droit extraditionnel classique » (*Revue de Droit pénal*, 1980) onderstreept Advocaat-generaal Dujardin dat de aanvulling van deze lijst met een reeks ernstige daden die een collectief, niet discriminatoir gevaar opleveren, en inzonderheid door verwijzing naar reeds in internationale verdragen omschreven daden, geen overtreding van het internationaal recht kan vormen maar veeleer een middel om dat recht beter te erkennen en te omschrijven.

Or, la Convention européenne des droits de l'homme reconnaît au particulier qui aurait à se plaindre d'une inobservation des conditions auxquelles son extradition est soumise, un droit de recours individuel devant la Commission européenne des droits de l'homme contre les Etats qui, comme la Belgique, ont reconnu ce droit.

La jurisprudence de cette Commission considère qu'une extradition peut constituer un traitement inhumain et, partant, une violation de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme lorsqu'elle a lieu vers un pays dans lequel, étant donné la nature du régime politique ou d'une situation particulière, les droits fondamentaux de l'homme sont gravement violés.

Bien loin d'aller à l'encontre des droits fondamentaux et des garanties ainsi reconnus aux personnes dont l'extradition est demandée, la Convention européenne pour la répression du terrorisme consacre elle-même la règle suivant laquelle personne ne peut par le biais de l'extradition être exposé à une justice qui violerait les droits fondamentaux de l'homme.

En effet, l'article 5 de la Convention stipule qu'aucune disposition de celle-ci ne doit être interprétée comme impliquant une obligation d'extrader si l'Etat requis a des raisons sérieuses de croire que la demande d'extradition motivée par une infraction visée à l'article 1er ou 2 a été présentée aux fins de poursuivre ou de punir une personne pour des considérations de race, de religion, de nationalité ou d'opinions politiques ou que la situation de cette personne risque d'être aggravée pour l'une ou l'autre de ces raisons.

Sur base de ces considérations on peut considérer à juste titre comme non fondée, l'affirmation selon laquelle la Convention entraînerait pour la Belgique, à défaut de faire la réserve prévue à l'article 13, une obligation automatique d'extrader.

D'autre part, il convient d'ajouter que dans le projet de loi d'approbation, le Gouvernement a exprimé son intention de faire usage de la réserve prévue par l'article 13 en excluant, toutefois, la prise d'otages du champ d'application de cette réserve.

b) L'atteinte au principe de la non-extradition pour délit politique

On ne pourrait vérifier le fondement de ce grief sans se poser la question de savoir en quoi la Convention apporte une modification à l'optique traditionnelle des Etats en matière de délit politique.

Il convient tout d'abord de noter que le concept de délit politique n'a jamais reçu dans le droit extraditionnel de définition largement acceptée. Les Etats jouissent sur ce point d'une autonomie complète se basant pour accorder ou refuser l'extradition, tantôt sur des circonstances objectives, d'autres fois sur des éléments subjectifs. (Cf. : Ch. Van den Wijngaert : *De uitleveringsexceptie voor politieke misdrijven*).

On ne peut donc dire que la Convention puisse constituer le ferment d'où naitrait la violation de normes de droit international d'ailleurs non définies.

L'éventail des traités et conventions internationaux fournit de plus une série d'autres « exceptions de l'exception » de non-extradition. C'est ainsi que :

1) la plupart de nos traités contiennent la clause belge, c'est-à-dire admettent l'extradition pour attentat à la vie d'un chef d'Etat sans prise en considération du mobile;

2) dans l'immédiat après-guerre, des accords ont été conclus concernant l'extradition de criminels de guerre et des auteurs d'infractions à la sûreté extérieure de l'Etat, notamment avec la France et le Luxembourg, en application de la loi du 8 juillet 1946;

3) les conventions humanitaires de Genève de 1949 prohibent — en tout temps et en tout lieu — un certain nombre d'infractions particulièrement graves commises contre des personnes non impliquées dans les hostilités, comme le meurtre, les prises d'otages, etc. Le projet de loi relatif à la répression de ces infractions graves (Doc. parl. Chambre, n° 577/1, 27 mai 1962-1963) prévoit expressément qu'elles ne sont pas, pour l'extradition, réputées délits politiques ni faits connexes à de semblables délits;

4) on peut citer aussi la Convention sur la prévention et la répression du crime de génocide adoptée le 9 décembre 1948 par l'Assemblée générale des Nations Unies approuvée par la loi du 26 juin 1951.

Ainsi que le souligne M. l'Avocat général Dujardin. (De quelques particularités de la Convention européenne pour la répression du terrorisme par rapport au droit extraditionnel classique, *Revue de droit pénal*, 1980) « Le fait de compléter comme en l'espèce, cette liste par une série d'actes graves, créant un danger collectif, non discriminatoire, notamment par référence à des actes déjà définis par des Conventions internationales, ne peut constituer une violation du droit international mais bien au contraire un moyen de mieux le reconnaître et le circoncrire ».

Het zou even verkeerd zijn het Verdrag te situeren in een ontwikkeling van het uitleveringsrecht die de omvang van het voorrecht dat door de Staten aan de auteurs van politieke delicten wordt toegekend slechts beperkt.

Om deze voorrechten te vrijwaren voorziet het Verdrag in een aanpassing van het « depolitiseringsstelsel », dat het noodzakelijk acht, zulks door het aanbrengen daarin van verschillende verzachtelingen.

De belangrijkste verzachtelingen zijn vervat in de artikelen 5 en 13 van het Verdrag :

— artikel 5 biedt de mogelijkheid om de uitlevering in bepaalde omstandigheden te weigeren, zelfs voor de bijzonder ernstige feiten waarvan sprake in artikel 1 (cfr. *supra*);

— zoals reeds is opgemerkt, maakt artikel 13 het mogelijk dat elke verdragsluitende Staat voorbehouden formuleert ten aanzien van de toepassing van artikel 1, m.a.w. dat hij zich het recht voorbehoudt om de uitlevering te weigeren wanneer hij één van de in dit artikel opgesomde strafbare feiten als een politiek delict wenst te beschouwen.

Dit onderzoek kan niet worden afgesloten zonder aan te stippen dat alleen artikel 1 van het Verdrag een verplichting inhoudt om bepaalde strafbare feiten niet als politieke delicten te beschouwen. Er zij nog op gewezen dat deze verplichting uitsluitend verantwoord is met het oog op de toepassing van het Verdrag.

In tegenstelling met artikel 1, laat artikel 2 de regeringen volledig vrij om de uitlevering te weigeren.

De eventuele « aantasting van het beginsel van de niet-uitlevering voor politieke delicten », gaat alleen op in geval van de meest hatelijke terreurdaden.

Iedereen is het er over eens dat het politiek delict en de meest hatelijke uitingen daarvan thans niet meer kunnen gerechtvaardigd worden, en zulks geldt dan ook voor de exceptie van niet-uitlevering.

Advocaat-generaal Dujardin onderstreept dat deze exceptie niet langer kan steunen op deze traditionele verantwoordingsgronden. In politieke opzicht niet, omdat de straffeloosheid die eruit voortvloeit de democratie die aan dat aspect ten grondslag lag, bedreigt en ook vanuit een juridisch oogpunt niet omdat de exceptie van niet-uitlevering deze straffeloosheid bevestigt ten aanzien van auteurs van ernstige misdaden die in de ogen van de openbare opinie niet politiek gemotiveerd kunnen worden.

B. Het Europees Verdrag tot bestrijding van het terrorisme en het asielrecht

Het asielrecht in het Belgisch recht

De Grondwet verleent in ruime mate bescherming aan vreemdelingen door in artikel 128 te bepalen : « Iedere vreemdeling die zich op het grondgebied van België bevindt, geniet de bescherming verleend aan personen en aan goederen, behoudens de bij de wet gestelde uitzonderingen ».

Maar in tegenstelling met andere grondwetten bevat zij geen enkele verplichting die aan sommige categorieën van personen « asielrecht » toekent.

Het is de wetgever, die voor bepaalde gevallen in een zodanig recht heeft voorzien, volgens de normen en binnen de grenzen door hem vastgesteld.

In de eerste plaats heeft hij dat gedaan door de invoering van bepalingen inzake uitlevering.

Artikel 6 van de wet van 1 oktober 1833, uitdrukkelijk in stand gehouden door de wet van 15 maart 1874, bepaalt dat : « il sera expressément stipulé dans ces traités (les traités d'extradition) que l'étranger ne pourra être poursuivi et puni pour aucun délit politique antérieur à l'extradition, ni pour aucun fait prévu par la présente loi; sinon, toute extradition, toute arrestation provisoire sont interdites ».

Er weze nogmaals aan herinnerd dat aangezien de wetgever inzake uitlevering niet door grondwetsbepalingen gebonden was, hij herhaaldelijk is opgetreden om te stellen dat, voor de toepassing van artikel 6 van de wet van 1 oktober 1833, bepaalde misdrijven niet als politieke misdrijven zouden worden aangemerkt.

De wetgever heeft vervolgens in een andere vorm asielrecht toegekend door zijn instemming te betuigen met drie internationale verdragen : het Internationaal Verdrag betreffende de status van de vluchtelingen, ondertekend te Genève op 28 juli 1951 (wet van 26 juni 1953), het Verdrag betreffende de staatlozen, ondertekend te New York op 28 september 1954 (wet van 12 mei 1960) en het Protocol opgemaakt te New York op 31 januari 1967 (wet van 27 februari 1969).

De argumenten die werden ontwikkeld in het onderzoek betreffende de aantasting van het principe van niet-uitlevering voor politieke delicten (cfr. hierboven A b) kunnen worden aangehaald voor de beperking van het asielrecht, toegekend krachtens de bepalingen inzake de uitlevering. Wij beperken ons tot het onderzoek van de vraag in welke mate het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme een einde maakt aan het in de voornoemde internationale verdragen toegekend asielrecht.

Il serait tout aussi faux de croire que la Convention s'inscrit dans une évolution du droit extraditionnel qui ne ferait que restreindre l'étendue du privilège reconnu par les États aux délinquants politiques.

En effet, afin de sauvegarder ces privilèges, la Convention n'a pas manqué de moduler le système de dépolitisation qu'elle juge nécessaire en y apportant différentes atténuations.

Les principales de ces atténuations sont contenues dans les articles 5 et 13 de la Convention :

— l'article 5 permet, même pour les faits particulièrement graves de l'article 1^{er}, de refuser l'extradition dans certaines circonstances (cfr. *supra*);

— bien plus, ainsi qu'on l'a déjà fait observer, l'article 13 autorise chacun des États contractants à formuler des réserves au sujet de l'application de l'article 1^{er}, c'est à dire à se réserver le droit de refuser l'extradition, dès lors qu'il entend considérer une des infractions énumérées à cet article comme une infraction politique.

On ne pourrait terminer cet examen sans relever que seul l'article 1^{er} de la Convention constitue une obligation de ne pas considérer certaines infractions comme politiques, encore faut-il ajouter que cette obligation n'est justifiée qu'aux seules fins de l'application de la Convention.

En effet, contrairement à l'article 1^{er}, l'article 2 laisse l'entière liberté aux gouvernements de refuser l'extradition.

L'éventuelle « atteinte au principe de la non-extradition pour délit politique » ne pourrait dès lors être soutenue que lorsque l'on se trouve en présence des actes de terrorisme les plus odieux.

A l'heure où chacun s'accorde aujourd'hui pour reconnaître que le délit politique en ses manifestations les plus odieuses ne peut plus être justifié il en va de même pour l'exception de non-extradition.

Ainsi que le souligne M. l'Avocat général Dujardin, cette exception « ne peut plus se baser sur ces justifications traditionnelles, ni politiquement dès lors qu'il apparaît que l'immunité pénale qui en découle facilite des comportements portant directement atteinte à la démocratie qui lui avait donné naissance, ni juridiquement parce que l'exception de non-extradition revient à admettre cette immunité à l'égard d'individus coupables de crimes graves qu'aucune motivation politique ne peut justifier aux yeux de la conscience sociale ».

B. La Convention européenne pour la répression du terrorisme et le droit d'asile

Le droit d'asile en droit belge

La Constitution belge assure une large protection des étrangers en disposant en son article 128 que « tout étranger, qui se trouve sur le territoire de la Belgique jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens sauf les exceptions établies par la loi ».

Mais à la différence d'autres constitutions, elle ne comprend aucun texte accordant un droit d'asile à certaines catégories de personnes.

C'est le législateur qui a prévu un tel droit dans certaines hypothèses, sous les normes et dans les limites qu'il a fixées.

Le législateur l'a fait, en premier lieu par certaines dispositions qu'il a arrêtées en matière d'extradition.

C'est ainsi que l'article 6 de la loi du 1^{er} octobre 1833, expressément maintenu en vigueur par la loi du 15 mars 1874, porte qu'« Il sera expressément stipulé dans ces traités (les traités d'extradition) que l'étranger ne pourra être poursuivi et puni pour aucun délit politique antérieur à l'extradition, ni pour aucun fait prévu par la présente loi; sinon toute extradition, toute arrestation provisoire sont interdites ».

Rappelons comme il a été dit précédemment que, n'étant pas lié par des dispositions constitutionnelles en matière d'extradition, le législateur est intervenu à plusieurs reprises pour décider que pour l'application de l'article 6 de la loi du 1^{er} octobre 1833, certaines infractions déterminées ne seraient pas considérées comme des délits politiques.

Le législateur a, en second lieu, accordé un droit d'asile, sous une autre forme en donnant son assentiment à trois conventions internationales : la Convention internationale relative au statut de réfugiés signée à Genève le 28 juillet 1951 (loi du 26 juin 1953), la Convention relative aux apatrides signée à New York, le 28 septembre 1954 (loi du 12 mai 1960) et le Protocole fait à New York le 31 janvier 1967 (loi du 27 février 1969).

Les arguments exposés dans l'examen de l'atteinte au principe de la non-extradition pour infraction politique (cf. *supra*, A b) pouvant être évoqués pour ce qui est de la restriction du droit d'asile accordé par les dispositions de l'extradition, nous nous limitons à examiner la question de savoir dans quelle mesure la Convention européenne pour la répression du terrorisme met fin au droit d'asile garanti par les Conventions internationales précitées.

Zoals de Raad van State in het advies dd. 10 april 1978 aanstipt heeft de wetgever door de goedkeuring van de drie verdragen aan de vluchtelingen en staatlozen een asielrecht toegekend dat in menig opzicht kennelijk verschilt van het asielrecht dat door de bepalingen inzake uitlevering wordt verleend.

Geen enkele bepaling van het Verdrag van Genève heeft uitdrukkelijk betrekking op de uitlevering. Artikel 33 van laatstgenoemd verdrag dat de « uitzetting » en de « terugleiding » regelt, wordt gewoonlijk zo geïnterpreteerd dat het niet verboden is een vreemdeling met het statuut van vluchteling uit te leveren.

Wat de uitlegging van dat artikel betreft, wordt verwezen naar het advies van de Raad van State (Gedr. St. Kamer n° 147/1, B. Z. 1979, blz. 19).

Bij de thans volgende beschouwingen wordt rekening gehouden met een ruime interpretatie van bedoeld artikel 33.

Artikel 33 van het Verdrag van Genève regelt de « uitzetting » en de « terugleiding ».

In het eerste lid van dat verdrag wordt gesteld dat geen der verdragsluitende Staten, op welke wijze ook, een vluchteling zal uitzetten of terugleiden naar de grenzen van een grondgebied waar zijn leven of vrijheid bedreigd zou worden op grond van zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging.

Aan dat verbod stelt het tweede lid volgende belangrijke beperking :

« 2. Op de voordelen van deze bepaling kan evenwel geen aanspraak worden gemaakt door een vluchteling ten aanzien van wie er ernstige redenen bestaan hem te beschouwen als een gevaar voor de veiligheid van het land waar hij zich bevindt of die, bij gewijste veroordeeld wegens een bijzonder ernstig misdrijf, een gevaar oplevert voor de gemeenschap van dat land. »

In artikel 5 van het Europees Verdrag wordt bepaald dat « geen enkele bepaling van dit Verdrag zo mag worden uitgelegd dat zij een verplichting tot uitlevering zou inhouden in gevallen waarin de aangezochte Staat ernstige redenen heeft aan te nemen dat het verzoek tot uitlevering voor een in artikel 1 of 2 (van het Verdrag) bedoeld strafbaar feit is gedaan met de bedoeling een persoon te vervolgen of te straffen op grond van zijn ras, godsdienst, nationaliteit of politieke gezindheid, dan wel dat de positie van betrokkene om één van deze redenen ongunstig dreigt te worden beïnvloed ».

De Raad van State heeft er zeer terecht op gewezen dat iedere Staat volgens artikel 5 het recht behoudt om de uitlevering van politieke vluchtelingen te weigeren in alle gevallen omschreven in artikel 33, eerste lid, van het Verdrag van Genève.

Krachtens artikel 5 volstaat het inderdaad dat de aangezochte Staat « ernstige redenen heeft aan te nemen dat het verzoek tot uitlevering... », terwijl artikel 33 van het Verdrag van Genève bepaalt dat uitzetting of terugleiding slechts verboden zijn in geval van « bedreiging » van het leven of de vrijheid van de betrokkene.

Uit voorgaande overwegingen blijkt dat artikel 5 van het Europees Verdrag overeenkomt met artikel 33 van het Verdrag van Genève en zelfs voordeliger schijnt te zijn voor vluchtelingen.

Aldus moet worden vastgesteld dat het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme geen afbreuk doet aan het beginsel dat een vluchteling niet wordt overgedragen aan de autoriteiten van een land waarin hij met reden vreest te worden vervolgd wegens één van de door het Verdrag van Genève opgesomde feiten.

§ 30 van het toelichtend verslag (Gedr. St. Kamer, voornoemd, blz. 10) waarvan wij de bewoordingen wensen over te nemen, is op dat stuk zeer duidelijk : « Het spreekt vanzelf dat het Verdrag de traditionele rechten onverlet laat van politieke vluchtelingen of van personen die politiek asiel genieten krachtens internationale verbin-tenissen waarbij de Lid-Staten eveneens partij zijn ».

Ainsi que le relève le Conseil d'Etat en son avis du 10 avril 1978, en approuvant les trois Conventions, le législateur a garanti aux réfugiés et aux apatrides un droit d'asile qui, sur plusieurs points, a manifestement un caractère très différent du droit d'asile accordé par les dispositions de l'extradition.

En effet, aucune disposition notamment de la Convention de Genève ne vise expressément l'extradition. L'article 33 de cette dernière Convention, par exemple, qui règle les matières de l'expulsion et du refoulement est habituellement interprété comme n'interdisant pas de livrer par une mesure d'extradition, l'étranger ayant la qualité de réfugié.

Concernant l'interprétation de cet article, qu'il soit permis de se référer à l'avis du Conseil d'Etat (Doc. Chambre n° 147/1, S. E. 1979, p. 19).

Les considérations qui vont suivre tiennent compte d'une interprétation large de cet article 33.

L'article 33 de la Convention de Genève règle les matières de l'« expulsion » et du « refoulement ».

En son alinéa 1^{er}, cet article porte qu'aucun des Etats contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou des opinions politiques.

A cette interdiction, l'alinéa 2 apporte l'importante restriction suivante :

« 2. Le bénéfice de la présente disposition ne pourra toutefois être invoqué par un réfugié qu'il y aura des raisons sérieuses de considérer comme un danger pour la sécurité du pays où il se trouve ou qui, ayant été l'objet d'une condamnation définitive pour un crime ou un délit particulièrement grave, constitue une menace pour la communauté dudit pays. »

L'article 5 de la Convention européenne stipule quant à lui qu'« aucune disposition de la Convention ne doit être interprétée comme impliquant une obligation d'extrader si l'Etat requis a des raisons sérieuses de croire que la demande d'extradition motivée par une infraction visée à l'article 1 ou 2 (de la Convention) a été présentée aux fins de poursuivre ou de punir une personne pour des considérations de race, de religion, de nationalité ou d'opinions politiques ou que la situation de cette personne risque d'être aggravée pour l'une ou l'autre de ces raisons ».

Comme l'a très justement observé le Conseil d'Etat, cet article 5 maintient à l'Etat son droit de refuser l'extradition des réfugiés politiques dans tous les cas visés par l'article 33, alinéa 1, de la Convention de Genève.

En effet, en vertu de cet article 5, il suffit pour refuser l'extradition que l'Etat requis ait « des sérieuses raisons de croire que l'extradition... » alors que, selon l'article 33 de la Convention de Genève, l'expulsion ou le refoulement n'est interdit qu'en cas de « menace » pour la vie ou la liberté de l'intéressé.

Des considérations qui précèdent, il résulte que l'article 5 de la Convention européenne se concilie avec l'article 33 de la Convention de Genève et que, même, il paraît être plus favorable aux réfugiés.

Force est de conclure que la Convention européenne pour la répression du terrorisme ne porte aucune atteinte au principe selon lequel un réfugié ne sera pas remis aux autorités d'un pays où il craint avec raison d'être persécuté pour une des causes énumérées par la Convention de Genève.

Le § 30 du rapport explicatif (Doc. parl. Chambre, précité, p. 10) dont nous croyons devoir reprendre les termes est très net à ce sujet : « Il va de soi que la Convention ne porte pas atteinte aux droits traditionnels reconnus aux personnes reconnues réfugiés politiques ou bénéficiant de l'asile politique en application des engagements internationaux auxquels les Etats membres sont également parties ».