

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIE

AVIS 30.792/2

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

ADVIES 30.792/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Justice, le 12 octobre 2000, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet de loi "insérant un article 10, 6°, au Titre préliminaire du Code de procédure pénale", a donné le 24 janvier 2001 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 12 oktober 2000 door de Minister van Justitie verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "tot invoeging van een artikel 10, 6°, in de Voorafgaande Titel van het Wetboek van Strafvordering", heeft op 24 januari 2001 het volgende advies gegeven :

Observation préalable

Il convient de fusionner dans un projet unique les dispositions du projet de loi portant modification de l'article 12bis du titre préliminaire du Code de procédure pénale faisant l'objet de l'avis 30.776/2, donné ce jour, et celles relatives au projet de loi présentement examiné.

*

* *

Observation générale

Le projet a pour objet d'étendre la compétence ratione loci des juridictions belges, pour les faits visés à l'article 2 de la Convention européenne pour la répression du terrorisme, commis par des étrangers, à l'étranger, mais dont l'auteur présumé se trouve sur le territoire belge.

La Convention européenne pour la répression du terrorisme de 1977 établit une distinction entre deux types d'infractions.

Les infractions visées à l'article 1er de la Convention ne pourront pas être considérées comme ayant un caractère politique, pour les besoins de l'extradition entre Etats membres. Pour ces infractions, la règle est donc l'extradition.

.../...

La Belgique a, cependant, fait usage de l'article 13 de la Convention en se réservant le droit de refuser l'extradition en ce qui concerne les infractions visées à l'article 1er, qu'elle considère comme une infraction politique, comme une infraction connexe à une infraction politique ou comme une infraction inspirée par des motifs politiques, à l'exception des infractions commises à l'occasion de prises d'otages et toutes infractions connexes.

L'article 6, alinéa 1er, de la Convention établit également une obligation supplétive : tout Etat contractant qui n'extrade pas l'auteur d'une infraction visée à l'article 1er, doit prendre les mesures nécessaires pour établir la compétence de ses autorités judiciaires compétentes pour l'exercice de l'action publique.

Cette Convention a été approuvée par une loi du 2 septembre 1985 et l'extension requise de la compétence des juridictions belges a été mise en oeuvre par l'article 2 de cette même loi.

L'article 2 de la Convention crée, toujours pour les besoins de l'extradition entre Etats contractants, une possibilité pour l'Etat requis de ne pas considérer comme infractions politiques les actes graves de violence dirigés contre la vie, l'intégrité corporelle ou la liberté des personnes ou même contre les biens, lorsque l'acte crée un danger collectif pour les personnes. L'Etat requis d'une demande d'extradition conserve donc la faculté de refuser celle-ci non seulement pour un motif autre que politique, mais aussi pour un motif politique.

.../...

Pour ces infractions, la Convention n'établit cependant pas l'obligation pour l'Etat requis, s'il refuse l'extradition, de soumettre l'affaire à ses autorités judiciaires compétentes.

L'article 2 du projet a donc pour effet d'aller au-delà des obligations conventionnelles de la Belgique, en étendant la compétence des juridictions belges aux infractions visées à l'article 2 de la Convention précitée. Cette compétence est soumise aux conditions suivantes :

- l'infraction doit avoir été commise sur le territoire d'un Etat partie à la Convention précitée;
- l'auteur présumé doit se trouver sur le territoire belge;
- le Gouvernement belge doit avoir été saisi d'une demande d'extradition;
- la demande d'extradition a été refusée pour une des raisons mentionnées à l'article 2 de la Convention (infraction politique, infraction connexe à une telle infraction ou infraction inspirée par des mobiles politiques), à l'article 5 de la Convention (demande présentée aux fins de poursuivre ou de punir une personne pour des considérations de race, de religion, de nationalité ou d'opinions politiques), à l'article 11 de la Convention européenne d'extradition (le fait en raison duquel l'extradition est demandée est puni de la peine capitale par la loi de l'Etat requérant), ou parce qu'elle est susceptible d'avoir des conséquences d'une

.../...

gravité exceptionnelle pour la personne réclamée, notamment en raison de son âge ou de son état de santé (réserve faite par la Belgique à l'article 1er de la Convention européenne d'extradition).

Dans un souci de cohésion de l'ordonnancement juridique interne, il serait souhaitable que les règles de compétence extraterritoriale relatives aux infractions liées au terrorisme, - que ce soient celles visées à l'article 1er de la Convention ou celles visées à l'article 2 de la même Convention, - soient déterminées dans la même norme. La disposition figurant dans l'article 2 de la loi du 2 septembre 1985 doit donc être insérée également dans le titre préliminaire du Code de procédure pénale.

A cet égard, le Conseil d'Etat croit utile de rappeler que, lors de l'élaboration du projet devenu la loi du 2 septembre 1985, le Gouvernement de l'époque avait expliqué ce qui suit.

"L'obligation d'établir la compétence judiciaire et de saisir les tribunaux n'existe pas pour les actes visés à l'article 2 (de la Convention). Cette distinction peut s'expliquer étant donné, d'une part, que les actes visés à l'article 2 peuvent être très différents les uns des autres et qu'il peut être malaisé de les définir et de les qualifier dans un texte pénal." (Doc. parl., Chambre des représentants, 486 (1977-1978), n° 1, p. 4) (1).

(1) Selon S. Oschinsky ("Espace judiciaire européen et terrorisme", J.T., 1980, p. 289 et s., ici p. 291) : "Cette différence, rarement évoquée, entre l'article 1er et l'article 2 résulte d'une initiative de la délégation belge au comité d'experts qui a élaboré la Convention. Elle nous paraît fondamentale car elle laisse l'entière liberté à l'Etat requis de refuser l'extradition pour une infraction visée à cet article".

Interrogé sur la pertinence actuelle de cette analyse, le fonctionnaire délégué a indiqué ce qui suit.

"En limitant l'extension de compétence aux infractions visées à l'article 1er de la convention pour la répression du terrorisme, le législateur se conformait à l'obligation imposée par l'article 6 de cette convention. Une extension aux infractions couvertes par l'article 2 pouvait paraître excessive pour le législateur de l'époque, compte tenu du caractère novateur de l'instrument et de la situation politique du moment, dans la mesure où cet article paraissait avoir un champ d'application très large.

Depuis lors, de nombreux instruments internationaux relatifs tant à la répression d'actes terroristes déterminés qu'à l'extradition ont fait considérablement évoluer l'état du droit en la matière. Par ailleurs, la situation politique internationale a évolué. C'est la raison pour laquelle le gouvernement considère que cette extension de compétence est opportune.

Sur le plan juridique, les faits visés à l'article 2 sont suffisamment précis pour que cette disposition puisse servir de base à l'établissement d'une compétence extraterritoriale."

Observation particulière

Dans l'intitulé et dans l'article 2 de la loi en projet, il convient d'énoncer l'intitulé exact du "titre préliminaire du Code de procédure pénale", à savoir "la loi du 17 avril 1878 contenant le titre préliminaire du Code de procédure pénale".

Voorafgaande opmerking

De bepalingen van het wetsontwerp houdende wijziging van artikel 12bis van de Voorafgaande Titel van het Wetboek van Strafvordering waarover heden advies 30.776/2 is uitgebracht en die van het voorliggende wetsontwerp dienen te worden samengevoegd in één ontwerp.

*

*

*

Algemene opmerking

De bedoeling van het ontwerp is de bevoegdheid *ratione loci* van de Belgische gerechten uit te breiden voor de feiten, bedoeld in artikel 2 van het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme, die in het buitenland en door buitenlanders zijn gepleegd maar waarvan de vermoedelijke dader zich op het Belgisch grondgebied bevindt.

Het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme van 1977 voert een onderscheid in tussen twee soorten van strafbare feiten.

De strafbare feiten waarvan sprake is in artikel 1 van het Verdrag mogen ten behoeve van uitlevering tussen Verdragsluitende Staten niet als van politieke aard worden beschouwd. Voor die strafbare feiten is uitlevering dan ook de regel.

.../...

België heeft echter gebruik gemaakt van de mogelijkheid vervat in artikel 13 van het Verdrag door zich het recht voor te behouden de uitlevering te weigeren voor de in artikel 1 genoemde strafbare feiten die het beschouwt als een politiek delict, als een met een politiek delict samenhangend feit of als een feit dat door politieke motieven is ingegeven, evenwel met uitzondering van de strafbare feiten die bij gijzelingen worden gepleegd en alle daarmee samenhangende strafbare feiten.

Artikel 6, lid 1, van het Verdrag bevat nog een aanvullende verplichting : elke Verdragsluitende Staat die de dader van een in artikel 1 bedoeld strafbaar feit niet uitlevert, moet de maatregelen nemen die nodig zijn om de bevoegdheid vast te leggen van zijn gerechtelijke autoriteiten die bevoegd zijn voor het instellen van de vervolging.

Dat Verdrag is goedgekeurd bij een wet van 2 september 1985 en de vereiste uitbreiding van de bevoegdheid van de Belgische gerechten is ingevoerd bij artikel 2 van diezelfde wet.

Krachtens artikel 2 van het Verdrag staat het, steeds met het oog op de uitlevering tussen Verdragsluitende Staten, de aangezochte Staat vrij om ernstige daden van geweld die gericht zijn tegen het leven of de vrijheid van personen, die beogen personen lichamelijk letsel toe te brengen of die tegen goederen gericht zijn maar een gemeen gevaar voor personen doen ontstaan, niet als een politiek delict te beschouwen. De Staat die een verzoek tot uitlevering heeft ontvangen, kan de uitlevering dus weigeren

.../...

om een niet-politieke reden, doch ook om een politieke reden.

Voor die strafbare feiten voorziet het Verdrag evenwel niet in de verplichting voor de aangezochte Staat om, wanneer hij de uitlevering weigert, de zaak aan zijn bevoegde gerechtelijke autoriteiten voor te leggen.

Artikel 2 van het ontwerp gaat dan ook verder dan de verdragsrechtelijke verplichtingen van België, door de bevoegdheid van de Belgische gerechten uit te breiden tot de strafbare feiten waarvan sprake is in artikel 2 van het voormelde Verdrag. Die bevoegdheid geldt alleen wanneer aan de volgende voorwaarden is voldaan :

- het strafbaar feit moet gepleegd zijn op het grondgebied van een Staat die partij is bij het voormelde Verdrag;
- de vermoedelijke dader moet zich op Belgisch grondgebied bevinden;
- de Belgische regering moet een verzoek tot uitlevering hebben ontvangen;
- het verzoek tot uitlevering moet geweigerd zijn om een van de redenen vermeld in artikel 2 van het Verdrag (een politiek delict, een met een politiek delict samenhangend feit of een feit dat door politieke motieven is ingegeven), in artikel 5 van het Verdrag (verzoek tot uitlevering met de bedoeling een persoon te vervolgen of te straffen op grond van zijn ras, godsdienst, nationaliteit of politieke gezindheid), in

.../...

artikel 11 van het Europees Verdrag betreffende uitlevering (wanneer op het feit waarvoor om uitlevering wordt verzocht door de wet van de verzoekende Staat de doodstraf is gesteld), of omdat de uitlevering uitzonderlijk ernstige gevolgen kan hebben voor de betrokken persoon, in het bijzonder gelet op zijn leeftijd of gezondheidstoestand (een voorbehoud dat België heeft gemaakt met betrekking tot artikel 1 van het Europees Verdrag betreffende uitlevering).

Met het oog op de samenhang van de interne rechtsordening, zou het goed zijn de regels inzake extra-territoriale bevoegdheid betreffende strafbare feiten die verband houden met terrorisme - ongeacht of het gaat om die vermeld in artikel 1 van het Verdrag of die waarvan sprake is in artikel 2 van datzelfde Verdrag - in dezelfde wettekst op te nemen. De bepaling die vervat is in artikel 2 van de wet van 2 september 1985 dient dus eveneens te worden ingevoegd in de Voorafgaande Titel van het Wetboek van Strafvordering.

In dit verband acht de Raad van State het nuttig erop te wijzen dat, tijdens de voorbereiding van het ontwerp dat de wet van 2 september 1985 is geworden, de toenmalige regering de volgende uitleg heeft verschaft :

"De verplichting om de rechterlijke bevoegdheid in te stellen en om de zaak bij de rechtbanken aanhangig te maken bestaat niet voor de daden bedoeld in artikel 2 (van het Verdrag).

Voor dit onderscheid is er een dubbele uitleg : aan de ene kant kunnen de daden bedoeld bij artikel 2 onderling erg verschillend zijn en aan de andere kant kan het moeilijk zijn ze in een strafrechtelijke tekst

.../...

te omschrijven en te kwalificeren" (Gedr. St., Kamer van volksvertegenwoordigers, 486 (1977-1978), nr. 1, blz. 4) (1).

Naar aanleiding van de vraag of die analyse ook nu nog relevant is, heeft de gemachtigde ambtenaar het volgende te kennen gegeven :

"En limitant l'extension de compétence aux infractions visées à l'article 1er de la convention pour la répression du terrorisme, le législateur se conformait à l'obligation imposée par l'article 6 de cette convention. Une extension aux infractions couvertes par l'article 2 pouvait paraître excessive pour le législateur de l'époque, compte tenu du caractère novateur de l'instrument et de la situation politique du moment, dans la mesure où cet article paraissait avoir un champ d'application très large.

Depuis lors, de nombreux instruments internationaux relatifs tant à la répression d'actes terroristes déterminés qu'à l'extradition ont fait considérablement évolué l'état du droit en la matière. Par ailleurs, la situation politique internationale a évolué. C'est la raison pour laquelle le gouvernement considère que cette extension de compétence est opportune.

Sur le plan juridique, les faits visés à l'article 2 sont suffisamment précis pour que cette disposition puisse servir de base à l'établissement d'une compétence extraterritoriale."

(1) S. Oschinsky heeft daarover het volgende geschreven in "Espace judiciaire européen et terrorisme", J.T., 1980, blz. 289 e.v., hier blz. 291 :
"Cette différence, rarement évoquée, entre l'article 1er et l'article 2 résulte d'une initiative de la délégation belge au comité d'experts qui a élaboré la Convention. Elle nous paraît fondamentale car elle laisse l'entière liberté à l'Etat requis de refuser l'extradition pour une infraction visée à cet article".

Bijzondere opmerking

In het opschrift en in artikel 2 van de ontworpen wet behoort het juiste opschrift van de "voorafgaande Titel van het Wetboek van Strafvordering" te worden vermeld, namelijk de "wet van 17 april 1878 houdende de voorafgaande Titel van het Wetboek van Strafvordering".

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs J.-J. STRYCKMANS,
de Heren

premier président,
eerste voorzitter,

Y. KREINS,
P. QUERTAINMONT,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

F. DELPEREE,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

J. KIRKPATRICK,

Madame
Mevrouw

J. GIELISSEN,

greffier assumé,
toegevoegd griffier.

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, premier auditeur chef de section. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme A.-F. BOLLY, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. REGNIER, eerste auditeur-afdelingshoofd. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. A.-F. BOLLY, adjunct-referendaris.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J.-J. STRYCKMANS.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J.-J. STRYCKMANS.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PREMIER PRESIDENT - DE EERSTE
VOORZITTER,

J. GIELISSEN

J.-J. STRYCKMANS