

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2012-2013

30 JANVIER 2013

**Projet de loi modifiant le livre II,
titre 1^{er}ter du Code pénal**

Procédure d'évocation

**Proposition de loi modifiant les articles 137 et
138 du Code pénal visant à renforcer la lutte
contre le terrorisme**

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE LA JUSTICE
PAR
MME STEVENS
ET M. DELPÉRÉE

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 2012-2013

30 JANUARI 2013

**Wetsontwerp tot wijziging van boek II,
titel 1^{ter} van het Strafwetboek**

Evocatieprocedure

**Wetsvoorstel tot wijziging van artikelen 137 en
138 van het Strafwetboek, teneinde de strijd
tegen het terrorisme op te voeren**

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR
DE JUSTITIE
UITGEBRACHT DOOR
MEVROUW STEVENS
EN DE HEER DELPÉRÉE

Composition de la commission / Samenstelling van de commissie :

Président/Voorzitter : Alain Courtois.

Membres/Leden :

N-VA Frank Boogaerts, Inge Faes, Helga Stevens, Karl Vanlouwe.
PS Hassan Boussetta, Ahmed Laaouej, Philippe Mahoux.
MR Alain Courtois, Christine Defraigne.
CD&V Sabine de Bethune, Rik Torfs.
sp.a Guy Swennen, Fauzaya Talhaoui.
Open Vld Martine Taelman.
Vlaams Belang Bart Laeremans.
Écolo Zakia Khattabi.
cdH Francis Delpérée.

Suppléants/Plaatsvervangers :

Huub Broers, Patrick De Groot, Lieve Maes, Danny Pieters, Elke Sleurs.
Caroline Désir, Fatiha Saïdi, Louis Siquet, Muriel Targnion.
François Bellot, Jacques Brotchi, Armand De Decker.
Wouter Beke, Dirk Claeys, Johan Verstreken.
Bert Anciaux, Dalila Douffi, Ludo Sannen.
Guido De Padt, Yoeri Vastersavendts.
Yves Buysse, Anke Van dermeersch.
Claudia Niessen, Cécile Thibaut.
N., Vanessa Matz.

Voir:

Documents du Sénat:

5-1905 - 2012/2013:

N° 1 : Projet évoqué par le Sénat.
N° 2 : Amendements.

Voir aussi:

Documents du Sénat:

5-1655 - 2012/2013:

N° 1 : Proposition de loi de M. Miller et Mme Defraigne.
N° 2 : Rapport.

Zie:

Stukken van de Senaat:

5-1905 - 2012/2013:

Nr. 1 : Ontwerp geëvoerd door de Senaat.
Nr. 2 : Amendementen.

Zie ook:

Stukken van de Senaat:

5-1655 - 2012/2013:

Nr. 1 : Wetsvoorstel van de heer Miller en mevrouw Defraigne.
Nr. 2 : Verslag.

I. INTRODUCTION

Le présent projet de loi, qui relève de la procédure bicamérale facultative, a été déposé initialement à la Chambre des représentants le 13 novembre 2012 en tant que projet de loi du gouvernement (doc. Chambre, n° 53-2502/1).

Il a été adopté à la Chambre des représentants le 20 décembre 2012 par 122 voix et 15 abstentions. Il a été transmis au Sénat le 20 décembre 2012 et évoqué le même jour.

La commission a décidé de joindre à la discussion la proposition de loi modifiant les articles 137 et 138 du Code pénal visant à renforcer la lutte contre le terrorisme (doc. Sénat, n° 5-1655/1), déposée par M. Miller et Mme Defraigne le 7 juin 2012 et prise en considération le 21 juin 2012.

La commission a examiné les deux textes au cours de ses réunions des 15, 23 et 30 janvier 2013, en présence de la ministre de la Justice.

II. EXPOSÉ INTRODUCTIF DE MME ANNEMIE TURTELBOOM, MINISTRE DE LA JUSTICE

Le 16 mai 2005, le Conseil de l'Europe avait ouvert à signature la Convention pour la prévention du terrorisme. Cette Convention est en vigueur depuis le 1^{er} juin 2007. La Belgique a signé cet instrument le 19 janvier 2006 mais elle ne l'a pas encore ratifiée.

Cette nouvelle Convention vise à accroître l'efficacité des instruments internationaux existant en matière de lutte contre le terrorisme. Elle vise à intensifier les efforts de ses États membres dans la prévention du terrorisme.

Pour atteindre cet objectif, la Convention prévoit notamment d'ériger en infractions pénales certains actes pouvant conduire la commission d'infractions terroristes comme la provocation publique, le recrutement et l'entraînement.

En outre, en vue de renforcer l'efficacité de la lutte contre le terrorisme, le Conseil de l'Union européenne a décidé de modifier la décision-cadre 2002/475/JAI du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme.

Pour ce faire, une décision-cadre 2008/919/JAI du 28 novembre 2008 modifie ladite décision-cadre 2002/475/JAI du 13 juin 2002 en incriminant, en plus des infractions liées aux activités terroristes telles que la provocation publique à commettre des infractions

I. INLEIDING

Dit wetsontwerp waarop de optioneel bicamerale procedure van toepassing is, werd oorspronkelijk ingediend in de Kamer van volksvertegenwoordigers op 13 november 2012 als wetsontwerp van de regering (stuk Kamer, nr. 53-2502/1).

Het werd in de Kamer van volksvertegenwoordigers goedgekeurd op 20 december 2012 met 122 stemmen bij 15 onthoudingen. Het werd overgezonden aan de Senaat op 20 december 2012 en dezelfde dag geëvoceerd.

De commissie besloot het wetsvoorstel tot wijziging van de artikelen 137 en 138 van het Strafwetboek, teneinde de strijd tegen het terrorisme op te voeren (stuk Senaat, nr. 5-1655/1), ingediend door de heer Miller en mevrouw Defraigne op 7 juni 2012 en in overweging genomen op 21 juni 2012, aan de besprekking toe te voegen.

De commissie heeft beide teksten besproken tijdens haar vergaderingen van 15, 23 en 30 januari 2013, in aanwezigheid van de minister van Justitie.

II. INLEIDENDE UITEENZETTING VAN MEVROUW ANNEMIE TURTELBOOM, MINISTER VAN JUSTITIE

Op 16 mei 2005 had de Raad van Europa het Verdrag ter voorkoming van terrorisme voor ondertekening opengesteld. Dat verdrag is sinds 1 juni 2007 van kracht. België heeft het op 19 januari 2006 ondertekend, maar heeft het nog niet geratificeerd.

Dit nieuwe Verdrag strekt ertoe de bestaande internationale instrumenten ter bestrijding van terrorisme efficiënter te maken en de inspanningen van de lidstaten inzake terrorismepreventie te intensiveren.

Daartoe voorziet het verdrag meer bepaald in de strafbaarstelling van bepaalde handelingen die aanleiding kunnen geven tot het plegen van terroristische misdrijven, zoals het publiekelijk aanzetten tot het plegen van een terroristisch misdrijf, de rekrutering en de opleiding met het oog op het plegen van dergelijke misdrijven.

Bovendien heeft de Raad van de Europese Unie beslist het kaderbesluit 2002/475/JBZ van 13 juni 2002 inzake terrorismebestrijding te wijzigen, om aldus de strijd tegen het terrorisme doeltreffender te maken.

Daartoe wijzigt kaderbesluit 2008/919/JBZ van 28 november 2008 voormeld kaderbesluit 2002/475/JBZ van 13 juni 2002; die wijziging houdt in dat ook een aantal handelingen die verband houden met terroristische activiteiten strafbaar worden gesteld:

terroristes, le recrutement et l'entraînement pour le terrorisme.

La ministre souligne que la décision-cadre 2008/919/JAI dispose que les États membres prennent les mesures nécessaires pour se conformer aux dispositions de la présente décision-cadre avant le 9 décembre 2010.

La Belgique a aujourd'hui près de deux ans de retard dans la transposition de la décision-cadre qui vous est aujourd'hui présentée sous la forme d'un projet de loi.

Le présent projet de loi vise, vu les définitions parallèles des comportements à incriminer, à adapter le Code pénal aux dispositions normatives du traité et de la décision-cadre.

Il faut tout d'abord souligner que le projet de loi à l'examen insère dans le Code pénal trois nouveaux articles (140*quater* à 140*sexies*) qui visent à ériger en infraction pénale la provocation publique à commettre une infraction terroriste ainsi que le recrutement et l'entraînement pour le terrorisme.

Ces infractions sont d'une telle gravité que les États doivent incriminer ces trois comportements, que le lieu prévu pour la commission des infractions se situe ou non sur leur territoire, et qu'il n'est pas nécessaire qu'une infraction terroriste soit effectivement commise.

Ce nouvel instrument législatif apparaît en effet indispensable pour que les autorités judiciaires puissent réagir efficacement aux menaces qui se profilent pour nos États démocratiques. Depuis le 11 septembre 2001, la menace terroriste a changé et les procédés utilisés ont profondément évolué.

Le projet de loi à l'examen est également crucial, car c'est la première fois qu'il sera possible en droit belge de poursuivre et de sanctionner les personnes qui suivent un entraînement terroriste.

Ces différentes approches, qu'il s'agisse de la réussite ou non du projet terroriste et de ses préparatifs, sont logiques dans une optique de prévention des actes de terrorisme.

Le présent projet de loi a également pour objectif de mettre le droit belge en conformité avec l'article 4, § 2, de la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil de l'Union européenne du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme, telle que modifiée par la décision-cadre 2008/919/JAI.

het openbare aanzetten tot het plegen van een terroristisch misdrijf, de rekrutering voor terrorisme en het verstrekken van een terrorismeopleiding.

De minister wijst erop dat, overeenkomstig kaderbesluit 2008/919/JBZ, de lidstaten de nodige maatregelen moeten treffen om vóór 9 december 2010 aan dit kaderbesluit te voldoen.

België heeft vandaag zo goed als twee jaar achterstand bij het omzetten van het kaderbesluit dat u thans wordt voorgelegd in de vorm van dit ontwerp van wet.

Het ontwerp van wet beoogt, gelet op de gelijklkopende definities van de strafbaar te stellen gedragingen, de aanpassing van het Strafwetboek aan de normatieve bepalingen van het verdrag en van het kaderbesluit.

Eerst en vooral moet worden onderstreept dat het voorliggende wetsontwerp wet door de invoering van drie nieuwe artikelen in het Strafwetboek (141*quater* tot 141*sexies*) de strafrechtelijke strafbaarstelling beoogt van het publiekelijk uitlokken van het plegen van een terroristisch misdrijf, van de werving en van de training voor terrorisme.

Deze misdrijven zijn van een zodanige ernst dat de staten de drie gedragingen strafbaar moeten stellen zonder rekening te houden met het gegeven of de geplande plaats voor het plegen van de misdrijven zich al dan niet op hun grondgebied bevindt, en dat het aan de andere kant niet noodzakelijk is dat er daadwerkelijk een terroristisch misdrijf wordt gepleegd.

Dit nieuw wetgevend instrumentarium blijkt immers onontbeerlijk te zijn opdat de rechterlijke autoriteiten op doeltreffender wijze het hoofd zouden kunnen bieden aan de bedreigingen van onze democratische staten. Sinds 11 september 2001 is de terroristische dreiging veranderd en zijn de handelwijzen grondig geëvolueerd.

Dit ontwerp is ook zeer belangrijk omdat het voor de eerste keer in het Belgische recht mogelijk is dat hij die een training voor terrorisme volgt, ook strafrechtelijk vervolgd en gestraft kan worden.

Deze verschillende benaderingen, zowel van het al dan niet slagen van het opzet als van de voorbereidingen ervan, zijn logisch vanuit het oogpunt van het voorkomen van daden van terrorisme.

Het wetsontwerp heeft ook als doel het Belgische recht in overeenstemming te brengen met artikel 4, § 2, van het kaderbesluit 2002/475/JBZ van de Raad van de Europese Unie van 13 juni 2002 inzake terrorismebestrijding, zoals gewijzigd door het kaderbesluit 2008/919/JBZ.

Cet article vise la tentative de commettre certains délits terroristes. En effet, le rapport de la Commission européenne du 15 juin 2004, qui est fondé sur l'article 11 de la décision-cadre, souligne une lacune dans la transposition de cette décision-cadre, qu'il convient de combler.

Le présent projet de loi transpose également l'article 2 de la décision-cadre révisée intitulée «principes fondamentaux relatifs à la liberté d'expression».

Enfin, vu l'abrogation et le remplacement de la loi du 3 janvier 1933 relative à la fabrication, au commerce et au port des armes et au commerce des munitions par la loi du 8 juin 2006 réglant des activités économiques et individuelles avec des armes (*Moniteur belge* du 9 juin 2006) le présent projet modifie en conséquence l'article 137, § 2, 9^e, du Code pénal.

III. EXPOSÉ INTRODUCTIF DE M. RICHARD MILLER, CO-AUTEUR DE LA PROPOSITION DE LOI N° 5-1655/1

M. Miller précise qu'il a déposé sa proposition de loi visant à renforcer la lutte contre le terrorisme en juin 2012, en réaction à une aggravation de la menace terroriste qui pèse sur notre pays. L'intervenant souligne que la menace terroriste a fortement évolué ces dernières années. Il suffit, pour s'en convaincre, de rappeler les actes terroristes perpétrés en France, à Toulouse et Montauban, en mars 2012. On peut également renvoyer au récent rapport de la Sûreté de l'État.

La proposition de loi a pour objet d'incriminer le fait de participer à des entraînements paramilitaires de nature terroriste, sans devoir attendre que des attentats violents soient effectivement commis.

M. Miller précise qu'il a, lors de la rédaction de sa proposition de loi, réfléchi à la question de savoir s'il était possible de sanctionner un acte avant même qu'il ait été commis. Une telle approche place le législateur sur le fil du rasoir et il faut prévoir des garanties.

L'intervenant constate que le projet de loi modifiant le livre II, titre I^{er}ter, du Code pénal (doc. Sénat, n° 5-1905/1) rencontre l'objectif visé par sa proposition de loi n° 5-1655. Il relève par ailleurs que le projet de loi comprend une disposition qui garantit les droits et libertés des citoyens. Il renvoie à l'article 141^{ter}, proposé, (article 8 du projet) qui précise qu'aucune disposition du titre I^{er}ter du Code pénal ne peut être interprétée comme visant à réduire des droits ou libertés fondamentales sans justification. Dans ces conditions, il soutient le projet de loi du gouvernement

Dit artikel beoogt de poging om bepaalde terroristische misdrijven te plegen. Het verslag van de Europese Commissie van 15 juni 2004 dat is gegrond op artikel 11 van het kaderbesluit wijst immers op een leemte in het kader van de omzetting van dit kaderbesluit. Er moet in die leemte worden voorzien.

Dit wetsontwerp zet ook artikel 2 van het herziene kaderbesluit om in Belgisch recht, met als opschrift : «Fundamentele beginselen betreffende de vrijheid van meningsuiting».

Gelet op de opheffing en de vervanging van de wet van 3 januari 1933 op de vervaardiging van, den handel in en het dragen van wapenen en op den handel in munitie door de wet van 8 juni 2006 houdende regeling van economische en individuele activiteiten met wapens (*Belgisch Staatsblad* van 9 juni 2006), wijzigt dit wetsontwerp bijgevolg artikel 137, § 2, 9^e, van het Strafwetboek.

III. INLEIDENDE UITEENZETTING VAN DE HEER RICHARD MILLER, MEDE-INDIENER VAN WETSVOORSTEL NR. 5-1655/1

De heer Miller verduidelijkt dat hij in juni 2012 zijn wetsvoorstel teneinde de strijd tegen het terrorisme op te voeren, indiende als reactie op de grotere terroristische dreiging die op ons land weegt. Spreker benadrukt dat de terroristische dreiging de afgelopen jaren sterk veranderd is. Om zich hiervan te vergewissen, volstaat het zich de terreurdaden te herinneren in Frankrijk, in Toulouse en Montauban in maart 2012. Er kan ook worden verwezen naar het recente verslag van de Staatsveiligheid.

Het wetsvoorstel beoogt de bestrafning van deelname aan paramilitaire trainingen van terroristische aard, waarbij men niet moet wachten tot er daadwerkelijk gewelddadige aanslagen worden gepleegd.

De heer Miller verduidelijkt dat hij, bij het formuleren van zijn wetsvoorstel, heeft nagedacht of het mogelijk was een daad te bestraffen nog vóór die werd begaan. Door een dergelijke benadering loopt de wetgever op het scherp van de snede en moet er in waarborgen worden voorzien.

Spreker stelt vast dat het wetsontwerp tot wijziging van boek II, titel Iter, van het Strafwetboek (stuk Senaat, nr. 5-1905/1) tegemoetkomt aan de doelstelling van zijn wetsvoorstel nr. 5-1655. Spreker stipt bovendien aan dat het wetsontwerp een bepaling bevat die de rechten en vrijheden van de burgers waarborgt. Hij verwijst naar het voorgestelde artikel 141^{ter}, (artikel 8 van het ontwerp) dat verduidelijkt dat geen enkele bepaling van titel Iter van het Strafwetboek mag worden geïnterpreteerd als een onverantwoorde beperking van de fundamentele rechten en vrijheden.

et pense que son adoption rendra sa proposition de loi sans objet.

IV. DISCUSSION

A. Questions des membres

M. Courtois signale que la Ligue des droits de l'homme a demandé à être entendue. La Ligue souhaiterait apporter sa contribution au débat. L'intervenant, qui n'a pas d'objection quant à l'organisation d'une telle audition, demande quel est le sentiment des membres sur ce point.

Mme Stevens remercie le ministre pour son exposé. Bien que l'on insiste sur l'importance du projet de loi à l'examen, l'intervenante s'étonne quelque peu du fait qu'il n'ait été introduit à la Chambre qu'en novembre 2012, alors que le texte était prêt depuis longtemps. Pourquoi n'est-on pas intervenu plus rapidement ?

En outre, le délai de transposition semble dépassé de plus de deux ans, ce qui fait, à nouveau, de la Belgique l'un des plus mauvais élèves de l'UE.

Compte tenu des informations récentes concernant Sharia4Belgium et de l'entraînement d'extrémistes dans l'armée belge, on peut toutefois affirmer que notre pays est en danger et que la sécurité de nos citoyens est mise en péril. C'est aussi pour cette raison que la N-VA avait déjà déposé une proposition de loi à la Chambre en avril 2012, laquelle est toutefois restée sans suite. L'intervenante se félicite donc que le gouvernement ait déposé le projet de loi à l'examen.

L'intervenante dépose l'amendement n° 1 (doc. Sénat, n° 5-1905/2) qui a une portée technique et vise à remplacer l'article 3 par ce qui suit: «Art. 3. L'article 138 du même Code est complété par un paragraphe 3 rédigé comme suit: «§ 3. Dans les cas visés à l'article 137, § 2, 11°, le maximum de la peine prévue au paragraphe 1^{er} pour l'infraction consommée sera diminué d'un an.»

L'erreur légitique à rectifier réside dans le fait que l'article 138, § 1^{er}, 11°, du Code pénal, inséré par l'article 3 du projet de loi, fait référence à une infraction sans indication du degré de la peine. Il n'est dès lors pas possible de diminuer celle-ci d'un an. La ministre a expliqué à la Chambre que les peines qu'elle souhaitait voir diminuer d'un an sont celles visées à l'article 138, § 1^{er}, 1° à 10°, du Code pénal. Le problème, c'est que le texte de loi, tel qu'il est proposé par la ministre, ne précise pas son intention.

In die zin steunt spreker het wetsontwerp en de regering en is hij van oordeel dat de goedkeuring van dat ontwerp, zijn wetsvoorstel overbodig maakt.

IV. BESPREKING

A. Vragen van de leden

De heer Courtois wijst erop dat de Liga voor mensenrechten gevraagd heeft om gehoord te worden. De Liga wil bij het debat betrokken worden. Spreker heeft geen bezwaar tegen de organisatie van die hoorzitting en vraagt wat de leden hiervan vinden.

Mevrouw Stevens dankt de minister voor de gegeven toelichting. Hoewel er wordt gewezen op het belang van voorliggend wetsontwerp, verbaast spreekster zich enigszins over het feit dat dit pas in november 2012 in de Kamer werd ingediend, terwijl het reeds lang klaar bleek te zijn. Waarom werd dan niet korter op de bal gespeeld ?

De omzettingstermijn lijkt bovendien met meer dan twee jaar te zijn overschreden, waardoor België eens te meer één van de slechtste leerlingen van de EU blijkt te zijn.

De recente berichten met betrekking tot *Sharia4-Belgium* indachtig, alsook de opleiding van extremisten in het Belgisch leger, kan men nochtans stellen dat er gevaar dreigt en dat de veiligheid van de burgers in het gedrang komt. Daarom ook had N-VA in de Kamer reeds een wetsvoorstel ingediend in april 2012, dat echter zonder gevolg is gebleven. Spreekster verheugt zich dus over de indiening van voorliggend wetsontwerp.

Spreekster dient amendement nr. 1 in (stuk Senaat, nr. 5-1905/2.), dat een technische strekking heeft en artikel 3 vervangt door wat volgt: «Art. 3. In artikel 138 van hetzelfde wetboek een § 3 invoegen, luidende: «In de in artikel 137, § 2, 11°, bedoelde gevallen wordt het maximum van de op het voltooide misdrijf gestelde straf, zoals bepaald in de eerste paragraaf, met een jaar verminderd.»

De legistieke fout die moet worden rechtgezet is dat in artikel 138, § 1, 11° van het Strafwetboek, dat ingevoegd wordt door artikel 3 van het wetsontwerp, verwezen wordt naar een misdrijf zonder strafmaat. Bijgevolg is het ook niet mogelijk om de strafmaat met een jaar te verminderen. In de Kamer stelde de minister dat haar bedoeling is dat de strafmaat die met een jaar verminderd moet worden, de strafmaten zijn die bedoeld worden in artikel 138, § 1, 1° tot 10° van het Strafwetboek. Het probleem is echter dat de wettekst zoals deze door de minister wordt voorgesteld, dit niet bepaalt.

Afin de remédier au problème, le présent amendement vise à faire en sorte que la tentative de commettre une infraction terroriste soit également érigée en infraction, dans un paragraphe distinct de l'article 138 du Code pénal. Cela permettra de clarifier les choses en ce qui concerne les peines applicables et de satisfaire au principe de légalité en matière pénale.

Il faut impérativement corriger cette erreur si l'on veut lutter contre les infractions terroristes qui menacent l'essence même d'un État de droit.

Mme Khattabi rappelle que la proposition de décision-cadre du Conseil modifiant la décision-cadre 2002/475/JAI relative à la lutte contre le terrorisme avait été soumise à la commission en janvier 2008 dans le cadre d'un test de contrôle de la subsidiarité.

Dans son avis du 16 janvier 2008 (doc. Sénat, n° 4-508/2), la commission de la Justice du Sénat avait formulé certaines remarques critiques à propos de la proposition de décision-cadre.

La commission se ralliait à la nécessité de régler au niveau européen la sanction du terrorisme en raison du caractère international du terrorisme et du caractère transfrontière de l'utilisation d'internet à des fins de terrorisme. Elle demandait cependant que la Commission européenne démontre de manière plus précise en quoi les législateurs nationaux ne seraient pas en mesure de réagir adéquatement par rapport à des comportements inacceptables tels que la provocation directe à commettre des délits terroristes. Elle recommandait en outre que la Commission européenne puisse contrôler elle-même, de manière pro-active, dans quelle mesure un problème se posait dans les différents États membres de l'Union européenne.

L'avis était encore plus tranché sur la question de la proportionnalité. La commission émettait des réserves en l'absence d'éléments suffisants permettant d'évaluer la pertinence et tous les effets des mesures proposées, en particulier l'incrimination de la «provocation publique à commettre une infraction terroriste» telle que définie dans la proposition de décision-cadre et l'incrimination des actes préparatoires aux trois nouvelles infractions visées par la proposition. Elle souhaitait qu'il soit démontré que les mesures envisagées — et en particulier les incriminations précitées — n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs poursuivis, et ne portent pas atteinte aux droits et libertés fondamentaux tels que la liberté d'opinion, d'expression, d'association et la liberté de la presse.

Mme Khattabi relève que la Commission européenne a répondu de manière très formelle aux critiques des parlements nationaux.

L'intervenante rappelle que le Conseil européen est une institution intergouvernementale au sein de

Teneinde hieraan gevolg te geven, wil dit amendement dan ook de strafbaarstelling van de poging tot het plegen van een terroristisch misdrijf in een aparte paragraaf in artikel 138 van het Strafwetboek inschrijven. Zo kan duidelijkheid geschapen worden over de toepasselijke strafmaat en kan voldaan worden aan het legaliteitsbeginsel in strafzaken.

Het is van wezenlijk belang dat deze vergissing wordt rechtgezet, aangezien terroristische misdrijven de essentie van een rechtsstaat ondermijnen.

Mevrouw Khattabi herinnert eraan dat het voorstel voor een kaderbesluit van de Raad tot wijziging van kaderbesluit 2002/475/JBZ inzake terrorismebestrijding in januari 2008 aan de commissie werd voorgelegd in het kader van een subsidiariteitstoets.

In haar advies van 16 januari 2008 (stuk Senaat, nr. 4-508/2) had de commissie voor de Justitie van de Senaat enkele kritische opmerkingen geformuleerd over het voorstel voor een kaderbesluit.

De commissie was het ermee eens dat de bestrafting van het terrorisme op Europees niveau moet worden geregteld, gelet op de internationale draagwijdte van het terrorisme en op het grensoverschrijdende karakter van het internetgebruik voor terroristische doeleinden. Ze vroeg evenwel dat de Europese Commissie preciezer zou aantonen waarom de nationale wetgevers niet in staat zouden zijn gepast te reageren op onaanvaardbaar gedrag zoals het rechtstreeks uitlokken van het plegen van een terroristisch misdrijf. Ze beval bovendien aan dat de Europese Commissie zelf pro-actief zou nagaan in welke mate er in de verschillende landen van de Europese Unie een probleem rijst.

Het advies was nog meer toegespitst op de proportionaliteitskwestie. De commissie maakte voorbehoud omdat er onvoldoende gegevens zijn om het nut en alle gevolgen van de voorgestelde maatregelen te evalueren, in het bijzonder van de strafbaarstelling van «het publiekelijk uitlokken van het plegen van een terroristisch misdrijf» zoals dat in het voorstel van kaderbesluit gedefinieerd wordt en van de strafbaarstelling van de voorbereidende handelingen voor de drie, in het voorstel opgenomen nieuwe misdrijven. Ze wenste dat er zou worden aangetoond dat de overwogen maatregelen — in het bijzonder de vermelde strafbaarstelling — niet verder gaan dan wat nodig is om de nagestreefde doeleinden te bereiken, en de fundamentele rechten en vrijheden, zoals de vrijheid van mening, de vrije meningsuiting, de vrijheid van vereniging en de persvrijheid, niet schenden.

Mevrouw Khattabi merkt op dat de Europese Commissie zeer formeel heeft geantwoord op de kritiek van de nationale parlementen.

Spreekster herinnert eraan dat de Europese Raad een intergouvernementele instelling is waarin de

laquelle les différents exécutifs des États membres décident d'adopter ou non une proposition de décision-cadre. Il est dès lors surprenant de constater que notre gouvernement n'a en aucune manière tenu compte des remarques formulées par les commissions législatives de la Chambre et du Sénat. La proposition de décision-cadre a en effet été adoptée sans être modifiée.

Par ailleurs, le gouvernement demande aujourd'hui au Parlement d'adopter sans délai le projet de loi transposant la décision-cadre en invoquant le fait que le texte européen a été adopté fin 2008 et que le délai de mise en conformité de notre législation nationale est échu depuis décembre 2010 ! Quel est dès lors le sens des procédures de consultation préalables des parlements nationaux dans le cadre d'avis de subsidiarité si l'on ne tient pas compte des remarques formulées ? L'intervenante précise que la non-transposition d'une décision-cadre n'entraîne pas de sanction.

Mme Khattabi aurait aimé constater une évolution du texte au cours de son processus d'élaboration. Cela aurait montré que le gouvernement a tenu compte des interrogations et des inquiétudes exprimées par le Parlement en 2008.

Mme Defraigne relève que le contrôle de subsidiarité a eu lieu en 2008. L'avis avait sa pertinence à l'époque. Cependant, depuis lors, le monde a évolué et la menace terroriste s'est non seulement radicalisée mais aussi amplifiée. L'oratrice renvoie notamment au troisième rapport de la Sûreté de l'État qui a confirmé la présence de groupes terroristes sur le territoire belge et a souligné la menace que constitue le courant salafiste. L'État belge et le gouvernement sont dès lors confrontés à une situation qui nécessite une réaction plus précise et proportionnée à la menace.

Mme Khattabi ne cherche pas à nier l'actualité récente. Cependant, sous prétexte de lutter contre le terrorisme qui menace notre démocratie, nous ne pouvons devenir les fossoyeurs de notre propre démocratie en bafouant des droits et libertés fondamentaux. Or, une série de dispositions du projet de loi à l'examen interpellent quant au respect de certains principes fondamentaux. L'intervenante reconnaît la nécessité de lutter contre le terrorisme. Elle s'interroge cependant sur l'efficacité des moyens que l'on se donne et rappelle qu'il existe déjà un arsenal de mesures qui permettent de répondre au problème soulevé.

Mme Defraigne déclare être également très attachée au respect des droits fondamentaux. Elle pense cependant qu'une démocratie qui ne se défend pas et qui n'a pas de réponses fortes aux menaces se met elle-même en danger.

organen van de uitvoerende macht van de verschillende lidstaten beslissen om een voorstel voor een kaderbesluit al dan niet aan te nemen. Het is dan ook verrassend vast te moeten stellen dat onze regering in geen enkel opzicht rekening heeft gehouden met de opmerkingen van de wetgevende commissies van Kamer en Senaat. Het voorstel voor een kaderbesluit werd immers aangenomen zonder wijzigingen.

Bovendien vraagt de regering het Parlement vandaag om onverwijdert het wetsontwerp tot omzetting van het kaderbesluit aan te nemen met als argument dat de Europese tekst eind 2008 werd aangenomen en dat de termijn om onze nationale wetgeving daarmee in overeenstemming te brengen sinds december 2010 verstrekken is ! Wat is dan nog de zin van de procedures van voorafgaande raadpleging van de nationale parlementen in het raam van het subsidiariteitsadvies, indien men geen rekening houdt met de opmerkingen ? Spreekster wijst erop dat het niet omzetten van een kaderbesluit geen sanctie met zich brengt.

Mevrouw Khattabi had graag gezien dat de tekst bij de behandeling ervan werd aangepast. Daaruit had kunnen blijken dat de regering rekening had gehouden met de vragen en zorgen die het Parlement in 2008 geuit had.

Mevrouw Defraigne wijst erop dat de subsidiariteitscontrole in 2008 plaatsvond. Het advies was toen zinvol. Sedertdien is de wereld echter veranderd en is de terroristische dreiging niet alleen radicaler geworden, maar ook groter. Spreekster verwijst onder andere naar het derde verslag van de Staatsveiligheid, waarin de aanwezigheid van terroristische groeperingen op het Belgische grondgebied bevestigd werd en nadrukkelijk werd gewezen op de dreiging van de salafistische stroming. De Belgische Staat en de regering worden dus geconfronteerd met een situatie die een duidelijkere en proportionelere reactie op de dreiging vergt.

Mevrouw Khattabi wil de recente actualiteit niet ontkennen. We mogen echter, met als excus dat we strijden tegen het terrorisme dat onze democratie bedreigt, niet de doodgravers worden van onze eigen democratie door de fundamentele rechten en vrijheden met voeten te treden. Een aantal bepalingen van voorliggend wetsontwerp geeft evenwel te denken wat de eerbiediging van bepaalde fundamentele beginselen betreft. Spreekster erkent de noodzaak van de strijd tegen terrorisme. Ze heeft echter vragen bij de efficiëntie van de middelen die men wil gebruiken en herinnert eraan dat er reeds tal van maatregelen vorhanden zijn om op het probleem te reageren.

Ook mevrouw Defraigne verklaart veel belang te hechten aan de eerbiediging van de fundamentele rechten. Ze denkt echter dat een democratie die zich niet verdedigt en die geen krachtig antwoord heeft op wat haar bedreigt, zichzelf in gevaar brengt.

M. Laeremans pense que le présent projet de loi répond à un besoin et il va donc l'approuver. Il ne peut que regretter que l'incrimination prévue arrive si tard, étant donné que la décision-cadre sur laquelle nous nous basons aujourd'hui remonte à 2008 et qu'il y avait même des antécédents en 2005 déjà. Le projet de loi à l'examen aurait également pu être utile dans la lutte contre l'organisation *Sharia4Belgium*, qui a dû être menée plutôt subrepticement.

L'intervenant trouve également regrettable que le texte à l'examen n'aille pas assez loin. En effet, on devrait prévoir une sanction très sévère dans l'arsenal pénal lorsqu'il s'agit de terrorisme. Ce sont effectivement des faits qui peuvent avoir des conséquences majeures pour nombre de personnes. L'intervenant fait référence aux attentats de Madrid ou de Londres, par exemple. Le droit pénal belge ne dispose pas de moyens appropriés pour pouvoir riposter fermement et intimider suffisamment les terroristes. Cela ne signifie pas que l'intervenant soit favorable à la peine de mort, mais une peine proportionnelle à la gravité des faits et à leurs conséquences serait nécessaire. Ainsi, une bonne solution serait de garantir que l'intéressé passe le reste de ses jours emprisonné.

L'intervenant souhaite obtenir des clarifications sur la réduction de la peine pour les infractions non consommées. S'agit-il d'une diminution *de facto* par rapport à la situation actuelle ou de l'instauration d'un fait nouveau ? Quelle est la portée exacte de l'article 3 ?

L'intervenant n'est pas partisan d'une éventuelle audition de la Ligue des droits de l'homme, qui est une organisation d'extrême-gauche s'apparentant au *Partij van de Arbeid*.

B. Réponses de la ministre

La ministre admet que le délai pour transposer la décision-cadre du 28 novembre 2008 venait à échéance fin 2010. Elle rappelle qu'elle n'a pris ses fonctions qu'en décembre 2011 et que le projet de loi n'a pu être déposé au Parlement qu'au mois de novembre 2012 car les étapes préalables prennent du temps : préparation de l'avant-projet de loi par l'administration, accord du gouvernement, avis du Conseil d'État, deuxième lecture par le gouvernement. Elle se réjouit dès lors du fait que le Sénat puisse enfin examiner le texte et elle espère qu'il pourra être adopté dans les meilleurs délais. Notre pays disposera de la sorte d'un instrument supplémentaire dans la lutte contre le terrorisme.

En réponse à la remarque de Mme Khattabi, la ministre précise qu'il faut mettre le droit belge en conformité avec la décision-cadre du Conseil de l'Union européenne. La marge de manœuvre pour transposer cette décision-cadre est faible car celle-ci

De heer Laeremans meent dat voorliggend wetsontwerp beantwoordt aan een noodzaak en zal het dus ook goedkeuren. Hij kan enkel de laattijdigheid betreuren van de bedoelde strafbaarstelling. Het kaderbesluit waarop men zich baseert dateert immers van 2008 en er zijn zelfs antecedenten van 2005. Voorliggend ontwerp had ook nuttig kunnen zijn bij de bestrijding van de organisatie *Sharia4Belgium*, die nu op eerder slinkse wijze moest gebeuren.

Spreker betreurt ook dat voorliggende tekst niet ver genoeg gaat. Inzake terrorisme zou men in het strafarsenaal immers een zeer zware bestrafting voorhanden moeten hebben. Het gaat immers om feiten die heel zware gevolgen kunnen hebben voor heel veel mensen. Spreker verwijst bijvoorbeeld naar de aanslagen in Madrid of Londen. Het Belgisch strafrecht beschikt niet over een geëigend middel om heel zwaar terug te slaan en voldoende af te schrikken. Dat betekent niet dat spreker aanhanger is van de doodstraf, maar een straf die in verhouding staat met de zwaarwichtigheid van de feiten en de gevolgen zou wel nodig zijn. Zo zou de garantie dat de betrokken tot het einde van zijn dagen in de cel blijft een goede oplossing zijn.

Spreker wenst enige verduidelijking over de strafvermindering voor niet voltooide misdrijven. Gaat het om en *de facto* vermindering ten aanzien van de huidige situatie of is het een ingevoerd novum ? Wat is de precieze draagwijdte van artikel 3 ?

Spreker is geen voorstander van het eventueel horen van de Liga voor de mensenrechten, die een uiterst linkse groepering is die aanleunt bij de Partij van de Arbeid.

B. Antwoorden van de minister

De minister geeft toe dat de termijn om het kaderbesluit van 28 november 2008 om te zetten, eind 2010 verstreek. Ze herinnert eraan dat ze haar ambt pas in december 2011 heeft opgenomen en dat het wetsontwerp slechts in november 2012 in het parlement kon worden ingediend. De voorafgaande fasen vergen immers tijd : voorbereiding van het voorontwerp van wet door de administratie, akkoord van de regering, advies van de Raad van State, tweede lezing door de regering. Het verheugt haar dat de Senaat eindelijk de tekst kan onderzoeken en ze hoopt dat hij spoedig kan worden aangenomen. Ons land zal dan een bijkomend instrument hebben om het terrorisme te bestrijden.

Als antwoord op de opmerking van mevrouw Khattabi verklaart de minister dat het Belgisch recht in overeenstemming moet worden gebracht. De manoeuvreerruimte om dat kaderbesluit om te zetten is

impose, de façon détaillée, certaines obligations auxquelles les États membres ne peuvent pas déroger.

La ministre rappelle que lorsqu'un État membre manque à une des obligations qui lui incombent en vertu des traités, la Commission peut saisir la Cour de Justice si l'État en cause ne se conforme pas, dans le délai déterminé, à l'avis motivé que lui adresse la Commission. Ces pouvoirs de la Commission européenne ne sont pas applicables aux instruments adoptés avant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, ce qui est le cas de la présente décision-cadre. Toutefois, cette mesure transitoire prendra fin cinq ans après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, soit au 1^{er} décembre 2014. L'intervenante en déduit qu'il est dès lors urgent de mettre le droit belge en conformité avec nos obligations internationales.

La ministre souligne ensuite que les instruments du Conseil de l'Europe et les décisions-cadres du Conseil de l'Union européenne sont pleinement compatibles. De ce fait, en se conformant à la Convention du Conseil de l'Europe du 15 mai 2005 pour la prévention du terrorisme, les États membres de l'Union européenne se conforment également à la décision-cadre 2008/919/JAI du 28 novembre 2008, qui modifie la décision-cadre 2002/475/JAI du 13 juin 2002.

En ce qui concerne l'amendement n° 1 déposé par Mme Stevens (doc. Sénat, n° 5-1905/2), la ministre pense que celui-ci est sans objet. Le projet propose de compléter l'article 137, § 2, du Code pénal par un 11^o, qui vise la tentative d'infraction terroriste. La sanction est prévue à l'article 138, § 1^{er}, du Code pénal. Le projet de loi prévoit que le maximum de la peine est diminué d'un an pour la tentative d'infraction terroriste visée à l'article 137, § 2, 11^o.

La ministre espère que le projet de loi pourra être adopté rapidement.

C. Réaction des membres

Mme Stevens reste d'avis que le projet de loi est resté trop longtemps chez la ministre.

Par ailleurs, elle souhaite donner plus d'explications sur son amendement n° 1 (doc. Sénat, n° 5-1305/2).

L'intervenante se montre favorable à la pénalisation des infractions terroristes. L'amendement vise seulement à corriger une erreur d'ordre légitique que le groupe N-VA avait déjà soulevée à la Chambre. Le gouvernement n'y avait alors pas donné suite.

klein, want het legt op gedetailleerde wijze bepaalde verplichtingen op waarvan de lidstaten niet mogen afwijken.

De minister herinnert eraan dat wanneer een lidstaat een van zijn verplichtingen krachtens de verdragen niet nakomt, de Commissie de zaak aanhangig kan maken bij het Hof van Justitie, indien de betreffende staat zich binnen de vooropgestelde termijn niet schikt naar het gemotiveerd advies dat de Commissie hem toestuurt. Die bevoegdheden van de Europese Commissie gelden niet voor de instrumenten die werden goedgekeurd voor de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon, wat het geval is voor dit kaderbesluit. Deze overgangsmaatregel loopt evenwel af vijf jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon, dus op 1 december 2014. Spreekster leidt daaruit af dat we het Belgisch recht dringend in overeenstemming moeten brengen met onze internationale verplichtingen.

De minister onderstreept vervolgens dat de instrumenten van de Raad van Europa en de kaderbesluiten van de Raad van de Europese Unie volstrekt compatibel zijn. Door zich te conformeren aan het Verdrag van de Raad van Europa van 15 mei 2005 ter voorkoming van terrorisme, conformeren de lidstaten van de Europese Unie zich tevens aan kaderbesluit 2008/919/JBZ van 28 november 2008, tot wijziging van kaderbesluit 2002/475/JBZ van 13 juni 2002.

Wat amendement nr. 1 van mevrouw Stevens (stuk Senaat, nr. 5-1905/2) betreft, denkt de minister dat het geen doel dient. In het ontwerp wordt voorgesteld artikel 137, § 2, van het Strafwetboek aan te vullen met een 11, dat de poging tot terroristisch misdrijf beoogt. De sanctie is opgenomen in artikel 138, § 1, van het Strafwetboek. Het wetsontwerp voorziet erin dat het maximum van de straf met een jaar verminderd wordt voor de poging tot het plegen van terroristisch misdrijf bedoeld in artikel 137, § 2, 11^o.

De minister hoopt dat het wetsontwerp snel kan worden aangenomen.

C. Reactie van de leden

Mevrouw Stevens blijft bij haar standpunt dat het wetsontwerp te lang bij de minister is blijven liggen.

Verder wenst zij haar amendement nr. 1 (stuk Senaat, nr. 5-1305/2) meer in detail toe te lichten.

Spreekster staat achter de bestrafing van terroristische misdrijven. Het amendement beoogt enkel de rechtdoeling van een wetgevingstechnische fout die de N-VA fractie ook reeds in de Kamer heeft geopperd. De regering heeft hier toen echter geen gevolg aan gegeven.

Le projet de loi vise, en son article 2, à sanctionner la tentative de commettre une infraction terroriste, en complétant la liste des infractions terroristes établie à l'article 137, § 2, du Code pénal par ce qui suit :

« 11° la tentative, au sens des articles 51 à 53, de commettre les délits visés au présent paragraphe. »

Le projet de loi vise en outre à prévoir, pour la tentative de commettre une infraction terroriste, un taux de la peine particulier, à l'instar de celui qui existe déjà pour les infractions terroristes. Les peines applicables aux infractions terroristes sont actuellement fixées à l'article 138 du Code pénal, qui dispose qu'en cas d'acte terroriste, les peines prévues par le droit commun sont alourties selon un tableau de conversion.

L'intervenante cite l'exemple d'une prise d'otage dans le cadre d'une infraction terroriste, visée à l'article 137, § 2, 2°, du Code pénal. Pour déterminer la peine applicable, on doit d'abord examiner les peines applicables à la prise d'otage prévues par le droit commun, visées à l'article 347bis du Code pénal, à savoir, la réclusion de vingt à trente ans. Selon l'article 138, § 1^{er}, 10°, la réclusion de vingt ans à trente ans est remplacée, en cas de terrorisme, par la réclusion à perpétuité. Mais, en cas de tentative de commettre une infraction terroriste, il y a un problème. En effet, l'article 3 du projet de loi à l'examen se contente de compléter l'article 138 du Code pénal par ce qui suit : « Dans les cas visés à l'article 137, § 2, 11°, [— en d'autres mots, dans le cas d'une tentative de commettre un délit terroriste —] le maximum de la peine prévue pour l'infraction consommée sera diminué d'un an. »

Mais le problème est que l'article 137, § 2, 11°, ne détermine pas le taux de la peine. Il dispose seulement que la tentative de commettre une infraction terroriste est punissable.

C'est d'ailleurs logique puisqu'aucune peine fixe n'est davantage prévue pour les tentatives de délits de droit commun. En effet, selon l'article 53 du Code pénal, la loi détermine dans quels cas et de quelles peines sont punies les tentatives de délits.

En l'occurrence, l'erreur légistique réside donc dans le fait que l'article 138, 11°, du Code pénal, inséré par l'article 3 du projet de loi, fait référence à une infraction sans indication du degré de la peine. Il n'est dès lors pas possible de diminuer celle-ci d'un an.

La ministre a expliqué à la Chambre que les peines qu'elle souhaitait voir diminuer d'un an sont celles visées à l'article 138, § 1^{er}, 1° à 10°. Ainsi, dans le cas d'une tentative de prise d'otage terroriste, la peine de réclusion à perpétuité doit être diminuée d'un an. En principe, la peine encourue est donc de vingt-neuf ans de réclusion.

Het wetsontwerp stelt in artikel 2 de poging strafbaar door aan de lijst van terroristische misdrijven van artikel 137, § 2, van het Strafwetboek, volgend punt toe te voegen :

« 11° de poging, in de zin van de artikelen 51 tot 53, tot het plegen van de in deze paragraaf bedoelde wanbedrijven. »

Vervolgens wil het wetsontwerp een bijzondere strafmaat bepalen voor de poging tot terroristische misdrijven, net zoals reeds voor de terroristische misdrijven bepaald is. De aparte strafmaat voor terroristische misdrijven staat vandaag in artikel 138 van het Strafwetboek. Daarin wordt een conversietabel voor de strafmaat voorzien die bepaalt hoe de gemeenrechtelijke strafmaat verwaard wordt.

Spreekster haalt het voorbeeld aan van een gijzeling met het bijzonder opzet van terrorisme, zoals bepaald in artikel 137, § 2, 2° van het Strafwetboek. Om de strafmaat te bepalen, moet men eerst kijken naar de gemeenrechtelijke strafmaat voor gijzeling, die bepaald is in artikel 347bis van het Strafwetboek, zijnde opsluiting van twintig tot dertig jaar. Volgens artikel 138, § 1, 10° wordt in geval van opsluiting van twintig tot dertig jaar de strafmaat in geval van terrorisme levenslang. In het geval van poging tot terroristisch misdrijf rijst een probleem. Het artikel 3 van voorliggend wetsontwerp voegt immers slechts het volgende toe aan artikel 138 van het Strafwetboek : « In de in artikel 137, § 2, 11°, bedoelde gevallen [— met andere woorden in het geval van poging tot terroristisch wanbedrijf —] wordt het maximum van de op het voltooide misdrijf gestelde straf met een jaar verminderd. »

Het probleem is dat artikel 137, § 2, 11°, geen strafmaat bepaalt. Dit punt bepaalt slechts dat de poging tot het plegen van een terroristisch misdrijf strafbaar wordt.

Dit is ook logisch aangezien de gemeenrechtelijke poging tot wanbedrijf geen vaste strafmaat heeft. Volgens Art. 53 van het Strafwetboek moet de wet immers voor elk wanbedrijf bepalen met welke straffen de poging moet worden gestraft.

De legistieke fout is dus dat in artikel 138, 11°, dat ingevoegd wordt door artikel 3 van het wetsontwerp, wordt verwezen naar een misdrijf zonder strafmaat. Bijgevolg is het ook niet mogelijk om de strafmaat met een jaar te verminderen.

In de Kamer antwoordde de minister dat de strafmaat die met een jaar verminderd moet worden, de strafmaten zijn als bedoeld in artikel 138, 1° tot 10°. Zo moet in geval van poging tot terroristische gijzeling de strafmaat van levenslang verminderd worden met één jaar, in principe wordt de strafmaat dus negentien-tig jaar opsluiting.

Dans un souci de clarté, la tentative de commettre une infraction terroriste devrait également être érigée en infraction dans un paragraphe distinct de l'article 138.

Le texte pourrait alors être rédigé comme suit :

Compléter l'article 138 par un troisième paragraphe, rédigé comme suit :

« Dans les cas visés à l'article 137, § 2, 11°, le maximum de la peine prévue au paragraphe 1^{er} pour l'infraction consommée sera diminué d'un an. »

L'intervenante répète que la modification proposée ne concerne en aucune façon le fond du projet de loi, mais corrige une faute légistique.

L'intervenante souhaite également insister sur l'importance de la rectification de cette erreur. Les infractions terroristes touchent à l'essence même de notre État de droit. C'est pourquoi il est crucial, conformément au principe de légalité en matière pénale, que leur répression soit explicite et garantie aux yeux des justiciables. Dans le cas contraire, les auteurs risqueraient d'échapper aux sanctions, ce qui n'est pas l'objectif poursuivi.

Mme Khattabi rappelle que les faits visés par le projet de loi sont déjà suffisamment réprimés par l'article 66, §§ 3 et 4, du Code pénal. Par ailleurs, elle pense que les articles du projet de loi qui répriment l'incitation indirecte violent le principe d'égalité visé à l'article 10 de la Constitution.

À la suite de cet échange de vues, la commission décide de procéder à l'audition de représentants de la Ligue des droits de l'homme.

V. AUDITION DE REPRESENTANTS DE LA LIGUE DES DROITS DE L'HOMME

A. Exposé de M. Alexis Deswaef, président de la Ligue des droits de l'homme.

Introduction

La Ligue des droits de l'homme se réjouit que le Sénat ait évoqué le projet de loi modifiant le livre II, titre I^{er} du Code pénal car le texte à l'examen pose d'importantes questions du point de vue du respect des libertés fondamentales.

Duidelijkheidshalve zou de strafbaarstelling van de poging tot het plegen van een terroristisch misdrijf best in een aparte paragraaf in artikel 138 worden ingeschreven.

De tekst zou dan als volgt kunnen luiden :

In artikel 138 een derde paragraaf invoegen, luidende :

« In de in artikel 137, § 2, 11°, bedoelde gevallen wordt het maximum van de op het voltooide misdrijf gestelde straf, zoals bepaald in de eerste paragraaf, met een jaar verminderd. »

Spreekster herhaalt dat dit niet raakt aan het principe, maar wel een legitime fout herstelt.

Spreekster wil ook aandringen op het belang van het rechtzetten van deze fout. Terroristische misdrijven raken de essentie van onze rechtstaat. Het is dan ook van wezenlijk belang dat de bestraffing hiervan, in overeenstemming met het legaliteitsbeginsel in strafzaken, duidelijk en zeker is voor de rechtsconnerigen. Zo niet, riskeren we dat daders de dans kunnen ontspringen en spreekster neemt aan dat dat niet de bedoeling kan zijn.

Mevrouw Khattabi herinnert eraan dat de feiten die in het wetsontwerp worden bedoeld reeds voldoende worden bestraft door artikel 66, §§ 3 en 4, van het Strafwetboek. Tevens denkt ze dat de artikelen van het wetsontwerp die het onrechtstreeks aanzetten en tot het plegen van bedoelde misdrijven bestraffen, het gelijkheidsbeginsel bedoeld in artikel 10 van de Grondwet schenden.

Na die gedachtewisseling beslist de commissie de vertegenwoordigers van de Liga voor mensenrechten te horen.

V. HOORZITTING MET DE VERTEGENWOORDIGERS VAN DE LIGA VOOR MENSENRECHTEN

A. Uiteenzetting van de heer Alexis Deswaef, voorzitter van de *Ligue des droits de l'homme*

Inleiding

Het verheugt de *Ligue des droits de l'homme* dat de Senaat het wetsontwerp tot wijziging van boek II, titel I^{er} van het Strafwetboek geëvoceerd heeft, want voorliggende tekst doet belangrijke vragen rijzen in verband met de eerbiediging van de fundamentele vrijheden.

• *Une question de démocratie parlementaire*

Début 2008, la proposition de décision-cadre 2008/919/JAI du Conseil de l'Union européenne du 28 novembre 2008 avait été soumise au législateur fédéral pour effectuer un contrôle de subsidiarité (processus pré-Lisbonne).

Tant la commission de la Justice de la Chambre des Représentants que celle du Sénat avaient exprimé de sérieuses réserves quant à cette proposition.

Dans l'avis qu'elle a rendu le 16 janvier 2008 à la suite d'un test de subsidiarité (doc. Sénat, n° 4-508/2) la commission de la justice du Sénat, tout en se ralliant à la nécessité «de régler au niveau européen la sanction du terrorisme en raison du caractère international du terrorisme et du caractère transfrontière de l'utilisation d'internet à des fins de terrorisme», avait demandé que la Commission européenne «démontre de manière plus précise en quoi les législateurs nationaux ne seraient pas en mesure de réagir adéquatement par rapport à des comportements inacceptables tels que la provocation directe à commettre des délits terroristes». Des réserves importantes concernant le principe de subsidiarité avaient ainsi été exprimées par le législateur.

Concernant la proportionnalité, l'avis de la Commission du Sénat était encore plus tranché. Il contenait notamment les réserves suivantes :

«— émet des réserves en l'absence d'éléments suffisants permettant d'évaluer la pertinence et tous les effets des mesures proposées, en particulier l'incrimination de la «provocation publique à commettre une infraction terroriste» telle que définie dans la proposition de décision-cadre et l'incrimination des actes préparatoires aux trois nouvelles infractions visées par la proposition;

— souhaite qu'il soit démontré que les mesures envisagées — et en particulier les incriminations précitées — n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs poursuivis, et ne portent pas atteinte aux droits et libertés fondamentaux tels que la liberté d'opinion, d'expression, d'association et la liberté de la presse. À cet égard, la Commission relève, de façon plus générale, l'absence à ce jour d'un équilibre entre la coopération sur le plan sécuritaire et la coopération sur le plan des droits et libertés individuelles au sein de l'Union; (...)

— rappelle qu'il s'impose de respecter strictement le principe de légalité, ce qui requiert une définition claire du champ d'application de l'incrimination.»

Cet avis a été émis à l'unanimité des sénateurs, majorité et opposition réunies.

• *Een kwestie van parlementaire democratie*

Begin 2008 werd het voorstel van kaderbesluit 2008/919/JBZ van de Raad van de Europese Unie van 28 november 2008 voorgelegd aan de federale wetgever met het oog op de subsidiariteitscontrole (pre-Lissabon-proces).

Zowel de commissie voor de Justitie van de Kamer van volksvertegenwoordigers als die van de Senaat maakten ernstig voorbehoud bij dat voorstel.

In het advies dat ze op 16 januari 2008 gaf na een subsidiariteitsonderzoek (stuk Senaat nr. 4-508/2), kon de commissie voor de Justitie van de Senaat het weliswaar eens zijn «met de behoefte de bestrafing van het terrorisme op Europees niveau te regelen, gelet op de internationale draagwijdte van het terrorisme en op het grensoverschrijdende bereik van het internetgebruik voor terroristische doeleinden», maar vroeg ze dat de Europese Commissie «preciezer aantoont waarom de nationale wetgevers niet in staat zouden zijn gepast te reageren op onaanvaardbaar gedrag zoals het rechtstreeks uitlokken van het plegen van een terroristisch misdrijf». Aldus had de wetgever ernstig voorbehoud gemaakt wat het subsidiariteitsbeginsel betreft.

Wat de evenredigheid betreft, was het advies van de Senaatscommissie nog duidelijker. Het bevatte namelijk het volgende voorbehoud :

«— maakt voorbehoud omdat er onvoldoende gegevens zijn om het nut en alle gevolgen van de voorgestelde maatregelen te evalueren, in het bijzonder van de strafbaarstelling van «het publiekelijk uitlokken van het plegen van een terroristisch misdrijf» zoals dat in het voorstel van kaderbesluit gedefinieerd wordt en van de strafbaarstelling van de voorbereidende handelingen voor de drie, in het voorstel opgenomen nieuwe misdrijven;

— wenst dat wordt aangetoond dat de overwogen maatregelen — in het bijzonder de vermelde strafbaarstellingen — niet verder gaan dan wat nodig is om de nagestreefde doeleinden te bereiken, en de fundamentele rechten en vrijheden, zoals de vrijheid van mening, de vrije meningsuiting, de vrijheid van vereniging en de persvrijheid, niet schenden. Hierbij wijst de commissie er meer algemeen op dat tot dusver in de Unie geen evenwicht is bereikt tussen de samenwerking inzake veiligheid en de samenwerking inzake individuele rechten en vrijheden; (...)

— wijst erop dat een strikte naleving van het legaliteitsbeginsel zich opdringt, wat impliceert dat het toepassingsgebied van de strafbaarstelling duidelijk wordt aangegeven.»

De senatoren, zowel die van de meerderheid als van de oppositie, verstrekken eenparig dat advies.

M. Deswaef en déduit que les Commissions des assemblées législatives auxquelles ce projet avait été soumis ont clairement indiqué leurs réserves.

Malgré cela, le Conseil européen, qui n'est autre que la réunion intergouvernementale des différents pouvoirs exécutifs nationaux, a adopté la proposition initiale de la Commission européenne sans tenir compte des observations importantes faites par les législateurs belges qui touchaient notamment à l'exercice des droits fondamentaux des citoyens.

Le projet de loi à l'examen n'est en rien différent de celui du texte qui avait initialement été rejeté, ou à tout le moins sévèrement remis en question, mais cette fois-ci avec l'argument selon lequel il est indispensable de voter ce texte car c'est une décision-cadre européenne.

Le pouvoir exécutif ne semble dès lors en rien tenir compte du point de vue exprimé par les députés et sénateurs. L'adoption ou la non-adoption du projet de loi actuel est donc une question qui touche directement à la démocratie parlementaire, au respect que l'exécutif montre ou non à l'égard du pouvoir législatif et au respect que le pouvoir législatif se doit à lui-même.

M. Deswaef pense que le pouvoir législatif n'est en rien forcé d'adopter la décision-cadre. Il n'y a pas d'obligation de transposition de ces règles dans notre droit national car les dispositions existantes permettent déjà d'aboutir au résultat visé par les autorités européennes. Nous n'avons en fait pas besoin d'adopter le présent projet de loi. L'arsenal juridique existant est suffisant.

- *La nécessité d'évaluer les législations anti-terroristes*

Le Conseil d'État, dans son avis concernant le présent projet, a estimé que «la Cour constitutionnelle, dans l'arrêt n° 125/2005 du 13 juillet 2005, [a] déjà jugé auparavant que les incriminations de ces infractions terroristes sont conformes au principe de légalité en matière pénale. C'est pourquoi le Conseil d'Etat estime que les incriminations prévues dans les articles susmentionnés du projet de loi peuvent en principe se concilier avec le principe de légalité» (voir doc. Chambre, n° 53-2502/01, p. 24).

C'est toutefois faire une lecture hors contexte de cet arrêt de la Cour constitutionnelle, portant sur la loi du 19 décembre 2003 relative aux infractions terroristes. En effet, la Cour, dans cet arrêt, a bien estimé que «le juge, comme il lui appartient de le faire lorsqu'il doit mesurer la gravité de faits qui lui sont soumis, devra apprécier cette intention non pas en fonction de

De heer Deswaef leidt daaruit af dat de Commissies van de wetgevende assemblees waaraan dit ontwerp werd voorgelegd, duidelijk voorbehoud hebben gemaakt.

Toch heeft de Europese Raad die toch de intergouvernementele vergadering van alle nationale organen van de uitvoerende macht is, het oorspronkelijke voorstel van de Europese Commissie aangenomen, zonder rekening te houden met de belangrijke opmerkingen van de Belgische wetgevers, onder andere over de uitoefening van de fundamentele rechten van de burgers.

Voorliggend wetsontwerp verschilt nergens van de tekst die oorspronkelijk verworpen werd, of die toch minstens op losse schroeven werd gezet, maar wordt nu ingediend met het argument dat die tekst moet worden goedgekeurd omdat het een Europees kaderbesluit is.

De uitvoerende macht houdt kennelijk niet de minste rekening met het standpunt van de volksvertegenwoordigers en senatoren. Het al dan niet aannemen van voorliggend wetsontwerp is dus een zaak die rechtstreeks te maken heeft met de parlementaire democratie, het respect dat de uitvoerende macht al dan niet toont voor de wetgevende macht, en het zelfrespect dat de wetgevende macht moet hebben.

De heer Deswaef denkt dat de wetgevende macht geenszins verplicht is het kaderbesluit goed te keuren. Er is geen verplichting om die regels in ons nationaal recht om te zetten, omdat de bestaande bepalingen het reeds mogelijk maken het resultaat dat de Europese overheid voor ogen heeft, te bereiken. Het bestaande juridische apparaat volstaat.

- *De noodzaak om de antiterrorismewetgeving te evalueren*

In zijn advies over dit ontwerp heeft de Raad van State opgemerkt dat «het Grondwettelijk Hof, in arrest nr. 125/2005 van 13 juli 2005, geoordeeld [heeft] dat de strafbaarstellingen van deze terroristische misdrijven in overeenstemming zijn met het legaliteitsbeginsel in strafzaken. In het licht daarvan is de Raad van State van oordeel dat ook de strafbaarstellingen in de hiervoor vermelde artikelen van het wetsontwerp de toets aan het legaliteitsbeginsel in beginsel kunnen doorstaan» (zie stuk Kamer, nr. 53-2502/01, blz. 24).

Deze lezing houdt echter geen rekening met de context van het arrest van het Grondwettelijk Hof over de wet van 19 december 2003 betreffende terroristische misdrijven. In dit arrest oordeelt het Hof immers : «Zoals het hem toekomt wanneer hij over de ernst van de aan hem voorgelegde feiten moet oordelen, zal de rechter dat opzet moeten beoordelen,

conceptions subjectives qui rendraient imprévisible l'application de la disposition en cause mais en considération des éléments objectifs constitutifs de chaque infraction, en tenant compte des circonstances propres à chaque affaire» (Cour constitutionnelle, 13 juillet 2005, n° 125/2005, B.7.2.).

Or, plus de neuf ans après l'entrée en vigueur de la loi relative aux infractions terroristes, force est de constater que les interprétations des juges sont fort divergentes quant à la portée de cette loi et des comportements qu'elle incrimine, cela en totale contradiction avec le principe de légalité des infractions pénales.

Cela ressort tant de la jurisprudence que de la doctrine.

M. De Swaef renvoie à l'affaire Kimyongür, qui a démontré à quel point la législation existante, et en particulier l'article 140 du Code pénal relatif au groupe terroriste, a déjà mené à des difficultés d'interprétation importantes. Ainsi, le Parquet fédéral et avec lui le tribunal correctionnel de Bruges et la cour d'appel de Gand avaient estimé que les agissements de Bahar Kimyongür, qui se limitaient à la diffusion d'information, étaient des actes de participation à un groupe terroriste. La cour d'appel d'Anvers et celle de Bruxelles avaient pour leur part estimé que les mêmes actes, au contraire, ne révélaient en rien un comportement délictueux et étaient des faits qui rentraient parfaitement dans le champ de la liberté d'expression. Or, les faits qui étaient soumis à ces différentes juridictions étaient rigoureusement les mêmes et aucun nouvel élément n'avait été amené en cours de procédure. Cela met en évidence le flou important qui résulte d'une formulation vague comme celle à laquelle fait référence le Conseil d'État dans son avis.

L'intervenant renvoie ensuite à l'étude de M. Christophe Marchand qui met en évidence le flou qui réside dans la qualification de participation à un groupe terroriste devant les différentes juridictions belges, avec une divergence de vue entre juridictions francophones et néerlandophones qui, au départ du même texte, ont des appréciations fort différentes lorsqu'il s'agit de l'appliquer (voir C. Marchand, «Impact des nouvelles infractions terroristes quant à la qualification de participation à un groupe terroriste et à l'usage d'une preuve secrète devant le tribunal : commentaires d'un avocat», in F. Galli et A. Weyembergh, *EU Counter-terrorism offences — What impact on national legislation and case-law?*, Éd. de l'Université de Bruxelles, 2012, pp. 279-291).

Cela met en évidence la nécessité, d'une part, de prévoir une définition claire des infractions pénales au regard du principe de légalité et, d'autre part, d'évaluer l'arsenal législatif adopté depuis 2003 pour lutter contre le terrorisme.

niet op grond van subjectieve opvattingen die de toepassing van de in het geding zijnde bepaling onvoorzienbaar zouden maken, maar door de objectieve bestanddelen van elk misdrijf in overweging te nemen en met de specifieke omstandigheden van elke zaak rekening te houden. » (Grondwettelijk Hof, 13 juli 2005, nr. 125/2005, B.7.2.).

Meer dan negen jaar na de inwerkingtreding van de wet op de terroristische misdrijven moet men echter vaststellen dat de rechters erg uiteenlopende interpretaties geven aan de draagwijde van de wet en de feiten die hij strafbaar stelt, wat volledig in tegenspraak is met het legaliteitsbeginsel in strafrechtelijke misdrijven.

Dit blijkt zowel uit de rechtspraak als uit de rechtsleer.

De heer Deswaef verwijst naar de zaak Kimyongür, die heeft aangetoond hoezeer de bestaande wetgeving, in het bijzonder artikel 140 van het Strafwetboek betreffende terroristische groepen, al geleid heeft tot aanzienlijke interpretatieproblemen. Voor het federaal parket, de correctionele rechtbank van Brugge en het hof van beroep van Gent kwamen de daden van Bahar Kimyongür, die zich beperkten tot het verspreiden van informatie, neer op deelname aan een terroristische groep. De hoven van beroep van Antwerpen en van Brussel oordeelden integendeel dat diezelfde daden geenszins strafbaar waren en onder het toepassingsgebied van de vrijheid van meningsuiting vielen. Het ging nochtans om precies dezelfde feiten, zonder dat er in de loop van de procedure enig nieuw element aan het licht was gekomen. Dit toont aan hoe een vage formulering zoals die waarnaar de Raad van State in zijn advies verwijst, tot grote rechtsonzekerheid kan leiden.

Spreker verwijst vervolgens naar de studie van de heer Christophe Marchand, die de gevolgen van de vage bewoordingen van de wet inzake deelname aan een terroristische groep voor de verschillende gerechten in het licht stelt, met verschillen tussen Franstalige en Vlaamse rechtbanken, die eenzelfde tekst op heel verschillende manieren interpreteren (zie C. Marchand, «Impact des nouvelles infractions terroristes quant à la qualification de participation à un groupe terroriste et à l'usage d'une preuve secrète devant le tribunal : commentaires d'un avocat», in F. Galli et A. Weyembergh, *EU Counter-terrorism offences — What impact on national legislation and case-law?*, Éd. de l'Université de Bruxelles, 2012, blz. 279-291).

Het is dus nodig dat er enerzijds een duidelijke definitie komt van de strafrechtelijke misdrijven met betrekking tot het legaliteitsbeginsel, en anderzijds dat de antiterrorismewetgeving die sinds 2003 werd goedgekeurd wordt geëvalueerd.

La liste des différents fiascos qui ont entaché la lutte belge contre le terrorisme est éloquente : affaire DHKP-C (aucune infraction terroriste retenue après dix ans de procédure), affaire du Secours Rouge (aucune infraction terroriste retenue), affaire GICM (qui a déjà entraîné la condamnation de la Belgique par la Cour européenne des droits de l'homme à deux reprises : Cour européenne des droits de l'Homme, *El Haski c. Belgique*, 25 septembre 2012; Cour européenne des droits de l'Homme, *Hakimi c. Belgique*, 29 juin 2010.), affaire du PKK, affaire Sint Jansplein (13 acquittés sur quatorze inculpés), affaire Sayadi-Vincke (condamnation de la Belgique par le Comité des droits de l'homme des Nations unies — Voir F. Krenc, « La Belgique « condamnée » pour la première fois par le Comité des droits de l'Homme sur fond de lutte contre le terrorisme — cap sur Genève ! », *J.T.*, n° 6367, 2009, 24 octobre 2009, pp. 621 et suivantes), etc. Le bilan est calamiteux.

M. Deswaef pense que ce constat pose la question du rôle du parquet fédéral dans la lutte — légitime — contre le terrorisme. La Ligue des droits de l'homme se demande qui évalue et qui contrôle le procureur fédéral. Le Parlement est-il en mesure d'exercer ce contrôle ? Les moyens alloués au parquet fédéral sont-ils utilisés à bon escient quand on voit les résultats obtenus en terme de condamnations terroristes.

Il semble qu'il existe une incompréhension entre les parquets d'arrondissement qui transmettent au parquet fédéral des dossiers de lutte contre la criminalité qui dépassent l'arrondissement et le parquet fédéral qui met la priorité sur la lutte contre le terrorisme au détriment d'autres dossiers de grande criminalité.

La Ligue des droits de l'homme s'étonne que le procureur fédéral vienne rarement rendre des comptes au Parlement alors qu'il va régulièrement faire rapport en matière de lutte contre le terrorisme à l'ambassade américaine.

En 2009, le Parlement avait entrepris de procéder à une évaluation des législations visant à lutter contre le terrorisme (Voir Chambre des représentants, session 2009/2010, 16 décembre 2009, Rapport fait au nom de la commission de la Justice par Mme Clotilde Nyssens — Annexes — DOC 52 2128/007, pp. 73 et suivantes). Cette évaluation n'a malheureusement jamais été poursuivie ni suivie d'effet. Il est urgent que ce travail parlementaire salutaire reprenne, en tout cas avant l'adoption de toute nouvelle législation potentiellement liberticide.

De lijst van fiasco's in de Belgische bestrijding van het terrorisme spreekt voor zich : zaak DHKP-C (geen enkele terroristisch misdrijf overgehouden na tien jaar procedure), zaak *Secours Rouge* (geen enkel terroristisch misdrijf overgehouden), zaak GICM (waarvoor België al tweemaal werd veroordeeld door het Europees Hof voor de rechten van de mens : Europees Hof voor de rechten van de mens, *El Haski*, vs. België, 25 september 2012; Europees Hof voor de rechten van de mens, *Hakimi* vs. België, 29 juni 2010), zaak PKK, zaak Sint Jansplein (dertien van de veertien verdachten vrijgesproken), zaak Sayadi-Vincke (veroordeling van België door het Mensenrechtencomite van de Verenigde Naties — zie F. Krenc, « La Belgique « condamnée » pour la première fois par le Comité des droits de l'Homme sur fond de lutte contre le terrorisme — cap sur Genève ! », *J.T.*, nr. 6367, 2009, 24 oktober 2009, blz. 621 e.v.), enz. De balans is catastrofaal.

De heer Deswaef meent dat deze vaststelling vragen oproept over de rol van het federaal parket in de — terechte — strijd tegen het terrorisme. De *Ligue des droits de l'homme* vraagt zich af wie de federale procureur evaluateert en controleert. Kan het Parlement deze controle uitoefenen ? Worden de middelen die het federaal parket ontvangt wel goed benut, als men ziet hoe pover de resultaten zijn wat de veroordelingen voor terrorisme betreft ?

Er lijkt onbegrip te bestaan tussen de arrondissementsparketten die dossiers inzake bestrijding van criminaliteit die het arrondissementsniveau overstijgen naar het federaal parket doorsturen, en het federaal parket, dat de voorrang verleent aan terrorismebestrijding ten koste van andere dossiers die over zware criminaliteit gaan.

De *Ligue des droits de l'homme* verbaast zich erover dat de federale procureur zelden rekenschap komt afleggen in het Parlement, terwijl hij bij de Amerikaanse ambassade wel vaak verslag uitbrengt over terrorismebestrijding.

In 2009 was het Parlement begonnen aan een evaluatie van de wetgeving ter bestrijding van het terrorisme (zie Kamer van volksvertegenwoordigers, zitting 2009/2010, 16 december 2009, Verslag namens de commissie voor de Justitie door mevrouw Clotilde Nyssens — Bijlagen — DOC 52 2128/007, blz. 73 e.v.). Helaas werd deze evaluatie niet voortgezet en heeft zij geen resultaat opgeleverd. Dit nuttige parlementaire werk moet dringend worden hervat, zeker vooraleer men een nieuwe wetgeving aanneemt die de vrijheden kan beperken.

- *Respect du principe de légalité*

Le point clé du projet de loi réside dans la disposition qui concerne l'incitation à commettre un acte terroriste (article 140bis, proposé du Code pénal).

M. Deswaef rappelle tout d'abord que le Code pénal réprime déjà ceux qui provoquent directement des crimes et délits, y compris les crimes et délits terroristes. L'article 66, alinéa 4, du Code pénal dispose que le provocateur direct est punissable comme auteur du délit. À cet égard le texte du projet à l'examen ne rajoute donc rien si ce n'est une dose de confusion, deux textes étant applicables aux mêmes faits.

L'article 140bis en projet rend également punissable l'incitation indirecte à la commission d'infractions terroristes. Cette disposition est l'exemple type d'un texte flou, imprécis et violent dès lors le principe de légalité.

Le seul élément constitutif objectivable de ce texte est la question de savoir si oui ou non un message a été diffusé ou mis à la disposition du public. Pour le reste, le texte contient une accumulation d'autres éléments constitutifs vagues en vertu desquels le juge devra spéculer sur ce qui s'est passé dans la tête du prévenu mais aussi dans la tête de tous les membres du public en général.

Tout d'abord, s'agissant d'une provocation « indirecte », en d'autres termes d'un message qui ne dit pas clairement que des délits terroristes doivent être commis, le juge devra spéculer sur toutes les lectures possibles du contenu du message. Il devra en quelque sorte partir à la découverte du contenu voilé du message transmis. Le juge doit tenter de déceler l'intention qui a été à la base de la diffusion du message, qui est lui-même susceptible d'interprétation : un message pourrait très bien tomber sous cette définition en fonction de l'impression subjective que les juges peuvent en avoir. Le juge devra spéculer sur le sens des mots et sur les arrière-pensées des uns et des autres. C'est une évidence : déceler « l'intention indirecte » est une opération hautement subjective.

Mais cela ne suffit pas. En outre, le juge devra dire si la diffusion du message « crée le risque qu'une ou plusieurs de ces infractions puissent être commises ». Le juge devra donc aussi sonder le cerveau de tous les membres de l'audience qui ont reçu le message pour déterminer si l'un des récipiendaires de ce message n'aurait pas pu être influencé, même s'il n'est pas passé à l'acte. En effet, c'est le risque et lui seul qui doit être

- *Naleving van het legaliteitsbeginsel*

Het belangrijkste punt van het wetsontwerp betreft de bepaling inzake het aanzetten tot het plegen van een terroristische daad (voorgesteld artikel 140bis van het Strafwetboek).

De heer Deswaef herinnert er in de eerste plaats aan dat het Strafwetboek reeds diegenen straf die misdaden en wanbedrijven rechtstreeks hebben uitgelokt, met inbegrip van terroristische misdaden en wanbedrijven. Artikel 66, vierde lid, van het Strafwetboek bepaalt dat als daders van een misdaad of wanbedrijf worden gestraft zij die de misdaad of het wanbedrijf rechtstreeks hebben uitgelokt. In die zin zorgt de tekst van dit ontwerp alleen maar voor verwarring aangezien er twee teksten van toepassing zijn op dezelfde feiten.

Het voorgestelde artikel 140bis maakt ook het onrechtstreeks aanzetten tot terroristische misdrijven strafbaar. Die bepaling is een typisch voorbeeld van een vage, onduidelijke tekst waardoor het legaliteitsbeginsel wordt geschonden.

Het enige objectiveerbaar constitutief element van deze tekst is de vraag of er al dan niet een boodschap werd verspreid publiekelijk ter beschikking werd gesteld. Voor het overige bevat de tekst een opeenstapeling van vage constitutieve elementen op grond waarvan de rechter zal moeten speculeren over wat er zich in het hoofd van de verdachte heeft afgespeeld en ook in het hoofd van alle leden van het publiek.

Ten eerste, aangezien het om een « onrechtstreeks » uitlokken gaat, met andere woorden, om een boodschap die niet duidelijk zegt dat er strafbare feiten van terroristische aard moeten worden gepleegd, zal de rechter moeten speculeren over alle mogelijke interpretaties van de inhoud van de boodschap. Hij zal in zekere zin op zoek moeten gaan naar de bedekte inhoud van de overgebrachte boodschap. De rechter moet proberen de intentie te achterhalen die aan de grondslag van de verspreiding van de boodschap ligt, wat op zich vatbaar is voor interpretatie : een boodschap kan heel goed onder die definitie vallen op basis van de subjectieve indruk die de rechters ervan kunnen hebben. De rechter zal moeten speculeren over de betekenis van de woorden en over de achterliggende gedachten van elkeen. Het spreekt voor zich : « de onrechtstreekse intentie » achterhalen, is erg subjectief.

Maar dat volstaat niet. De rechter moet bovendien zeggen of de verspreiding van de boodschap « het risico oplevert dat een of meer van deze misdrijven mogelijk worden gepleegd ». De rechter moet dus ook het brein doorgronden van de toehoorders van de boodschap om na te gaan of één van de ontvangers van de boodschap beïnvloed is geweest, ook al is hij niet tot daden overgegaan. Het gaat immers enkel om

évalué par le juge. Il s'agit donc d'un élément subjectif par excellence qui ne doit même pas avoir été matérialisé d'une quelconque façon.

La disposition telle qu'elle est rédigée sera inévitablement une source majeure d'insécurité juridique où des juges, en fonction de leurs impressions subjectives et sur base de spéculations sur ce qui aurait éventuellement pu se passer, vont devoir sonder les intentions non matérialisées du prévenu et les intentions tout aussi peu matérialisées de ceux à qui le prévenu s'est adressé.

Dans ce contexte, soit le texte est inapplicable et ne sera que difficilement mis en œuvre par les magistrats, soit il deviendra inévitablement la source d'arbitraire et d'atteintes à la liberté d'expression.

Il est peu compréhensible que le gouvernement, au moment même où il est devenu clair que les textes existants sont source d'insécurité juridique et doivent pour tout le moins être réexaminiés, propose un nouveau texte qui ne peut qu'entraîner une confusion encore plus grande.

• Menace contre la liberté d'expression

Le Conseil d'État, dans son avis concernant l'article 8 de l'avant-projet, souligne le fait que «les nouvelles dispositions restreignent la liberté d'association et d'expression» (avis du Conseil d'État n° 51 806/3 du 18 septembre 2012, DOC 53 2502/001, p. 28). Pour M. Deswaef, c'est une évidence.

Le projet à l'examen constitue une ingérence dans les libertés d'expression, de presse, d'association, mais également syndicale. À cet égard, ce projet apporte de telles restrictions que, combiné à l'article 137, § 3, 2^o et 5^o, du Code pénal, il pourrait mettre en cause pénalement l'action syndicale.

En effet, il est courant que des organisations syndicales mettent à la disposition du public un message avec l'intention, directe ou indirecte, d'inciter à la capture de moyens de transport (article 137, § 3, 2^o) ou de viser à la perturbation ou l'interruption de l'approvisionnement en eau, en électricité ou en toute autre ressource naturelle fondamentale (article 137, § 3, 5^o) dans le but de contraindre indûment des pouvoirs publics ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte, ou de gravement déstabiliser les structures fondamentales politiques, économiques ou sociales d'un pays ou d'une organisation internationale (article 137, § 1^{er}).

het risico en dat wordt alleen door de rechter geëvalueerd. Het gaat dus om een uiterst subjectief element dat zelfs niet op een of andere manier tot uiting is gekomen.

De aldus opgestelde bepaling zal onvermijdelijk een grote bron van rechtsonzekerheid zijn waarbij rechters, op basis van hun subjectieve indrukken en speculaties over wat er eventueel had kunnen gebeuren, zullen moeten peilen naar de niet geconcretiseerde intenties van de verdachte en de evenmin geconcretiseerde intenties van degenen tot wie de verdachte zich heeft gericht.

In die context is de tekst ofwel niet toepasbaar en zal hij slechts moeilijk door de magistraten kunnen worden toegepast, ofwel wordt hij onvermijdelijk een bron van willekeur en schendt hij de vrijheid van meningsuiting.

Het is vrij onlogisch dat de regering, nu duidelijk is geworden dat de bestaande teksten aanleiding geven tot rechtsonzekerheid en minstens opnieuw moeten worden onderzocht, een nieuwe tekst voorstelt die voor nog meer verwarring zal zorgen.

• Gevaar voor de vrijheid van meningsuiting

De Raad van State benadrukt in zijn advies over artikel 8 van het voorontwerp het volgende: «Zo beperken de nieuwe bepalingen de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van vereniging» (advies van de Raad van State nr. 51 806/3 van 18 september 2012, Stuk 53 2502/001, blz. 28). Voor de heer Deswaef, is dat vanzelfsprekend.

Dit ontwerp is een aantasting van de vrijheid van meningsuiting, persvrijheid en vrijheid van vereniging, maar ook van de syndicale vrijheid. In dat opzicht legt dit ontwerp zo'n beperkingen op dat, in combinatie met artikel 137, § 3, 2^o en 5^o, van het Strafwetboek, een vakbondsactie strafrechtelijk kan worden vervolgd.

Het komt immers vaak voor dat vakbondsorganisaties publiekelijk een boodschap ter beschikking stellen waarin zij rechtstreeks of onrechtstreeks aanzetten tot het kapen van transportmiddelen (artikel 137, § 3, 2^o) of het verstoren of onderbreken van de toevvoer van water, elektriciteit of andere essentiële natuurlijke hulpbronnen (artikel 137, § 3, 5^o) om de overheid of een internationale organisatie op onrechtmatige wijze te dwingen tot het verrichten of het zich onthouden van een handeling, of om de politieke, constitutionele, economische of sociale basisstructuren van een land of een internationale organisatie ernstig te ontwrichten of te vernietigen (artikel 137, § 1).

Afin d'atténuer ce risque, il conviendrait, comme le suggère le Conseil d'État, d'« énoncer que le titre *Iter* ne peut pas être interprété comme visant « à réduire d'une manière injustifiée » ou « à entraver d'une manière injustifiée » des droits et libertés fondamentales. » La réserve prévue à l'article 141*ter*, proposé (article 8 du projet de loi), où l'on utilise l'expression « sans justification » ne rencontre pas ce risque. Il est en effet toujours possible de trouver une justification.

- Conclusion

Tout d'abord, la transposition en droit belge de la décision cadre 2008/919/JAI pose de sérieuses questions quant au respect de la démocratie parlementaire.

Ensuite, le texte proposé ne peut être que source d'insécurité juridique, de violation du principe de légalité en raison de son imprécision et de son renvoi à des notions subjectives, de surcroît cumulées.

Cela est d'autant plus grave que l'article 140*bis*, incriminant exclusivement la diffusion de messages, concerne par définition directement et exclusivement des situations où la liberté d'expression est en jeu. Le texte peut donc, pour autant qu'il soit appliqué, mener à des violations de cette liberté fondamentale.

M. Deswaef rappelle que la Commission européenne, dans sa réponse aux interpellations des assemblées législatives fédérales concernant la transposition de cette décision-cadre, avait stipulé que « lors de la transposition de la décision-cadre en droit national, il incombe par ailleurs aux législateurs nationaux de veiller à ce que les garanties indispensables en terme de lisibilité et de prévoyance qui doivent caractériser toute législation pénale soient respectées » (Chambre des représentants, session 2007/2008, 24 avril 2008, avis de subsidiarité, addendum, DOC 52-0654/002, p. 5). De même, comme recommandé par le commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, la loi doit définir « de manière précise les infractions terroristes » (Rapport du commissaire aux Droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Thomas Hammarberg, faisant suite à sa visite en Belgique du 15 au 19 décembre 2008, 17 juin 2009, CommDH (2009)14, § 144). Si le législateur s'abstient de le faire, il contrevient gravement aux dispositions de droit international des droits de l'homme.

M. Deswaef invite le Sénat à postposer l'examen du projet de loi dans l'attente de l'évaluation parlementaire de l'arsenal législatif dont la Belgique dispose d'ores et déjà pour lutter efficacement contre le terrorisme. Par ailleurs, en cas de procédure d'infraction à la transposition de ladite décision-cadre initiée

Om dat risico te verminderen, zou het volgende aan te raden zijn — zoals de Raad van State voorstelt: « de bepaling zou moeten luiden dat titel *Iter* niet mag worden gelezen in de zin dat ermee een « niet verantwoorde beperking » of een « niet verantwoorde belemmering » van rechten en fundamentele vrijheden wordt beoogd. » De inlassing in het voorgestelde artikel 141*ter* (artikel 8 van het wetsontwerp) van de woorden « niet verantwoorde » komt niet tegemoet aan dat risico. Het is immers altijd mogelijk om een verantwoording te vinden.

- Conclusie

Eerst en vooral doet de omzetting naar Belgisch recht van kaderbesluit 2008/919/JBZ ernstige vragen rijzen over de eerbiediging van de parlementaire democratie.

Vervolgens kan de voorgestelde tekst slechts een bron van rechtsonzekerheid zijn en van schending van het legaliteitsbeginsel wegens zijn onnauwkeurigheid en zijn verwijzing naar subjectieve begrippen, die bovendien gecumuleerd worden.

Dat is des te erger omdat artikel 140*bis*, dat uitsluitend het verspreiden van boodschappen strafbaar stelt, per definitie rechtstreeks en exclusief over situaties gaat waarin de vrije meningsuiting op het spel staat. De tekst kan dus, indien hij wordt toegepast, tot schendingen van die fundamentele vrijheid leiden.

De heer Deswaef herinnert eraan dat de Europese Commissie in haar antwoord op de interpellations van de federale assemblees over de omzetting van het kaderbesluit het volgend had gestipuleerd: « Overigens is het aan de nationale wetgevers om er bij de omzetting van het kaderbesluit in nationaal recht op toe te zien dat de waarborgen die elke strafwetgeving hoe dan ook moet bieden inzake leesbaarheid en voorzichtigheid in acht worden genomen. » (Kamer van volksvertegenwoordigers, zitting 2007/2008, 24 april 2008, subsidiariteitsadvies, addendum, DOC 52 0654/002, blz. 5). Ook moet de wet, zoals aanbevolen door de commissaris voor de Rechten van de mens van de Raad van Europa, « precisely define terrorist offences » (*Report by the Council of Europe Commissioner for Human Rights, Thomas Hammarberg, on his visit to Belgium 15-19 December 2008, 17 juni 2009, CommDH(2009)14, § 144.*). Indien de wetgever nalaat dat te doen, begaat hij een ernstige overtreding van het internationaal recht inzake de rechten van de mens.

De heer Deswaef verzoekt de Senaat het onderzoek van het wetsontwerp uit te stellen in afwachting van de parlementaire evaluatie van het wetgevingsapparaat waarover België reeds beschikt om het terrorisme efficiënt te bestrijden. Overigens zou België, indien de Europese Commissie een inbreukprocedure wegens

par la Commission européenne, la Belgique pourrait être attraites devant la Cour de Justice de Luxembourg et évoquer les objections de légalité qu'elle éprouve devant cette incrimination d'incitation publique à la commission d'infractions terroristes en demandant à la Cour de se prononcer à ce sujet.

En outre, le législateur pourrait estimer que, d'une part, certains aspects de ce qui est proposé (incitation directe, sollicitation à commettre une infraction terroriste) sont déjà suffisamment réprimés par l'article 66, alinéa 4 du Code pénal et que, d'autre part, les dispositions réprimant l'incitation « indirecte » violent le principe de légalité consacré par la Constitution, la Convention européenne des droits de l'homme et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

B. Échange de vues

M. Torfs remercie la Ligue des droits de l'homme pour cet exposé intéressant, au cours duquel plusieurs points très importants ont été évoqués, comme le principe de légalité et la liberté d'expression. L'intervenant partage l'inquiétude quant à l'état de la démocratie parlementaire.

L'intervenant pense avoir compris que la Ligue considère la loi à l'examen comme superflue, étant donné que l'arsenal législatif actuel suffit à la lutte contre le terrorisme.

Par ailleurs, une telle loi traitant de la lutte contre le terrorisme est indubitablement très importante pour l'opinion publique.

Il faudrait donc retourner la question et se demander si la loi à l'examen, outre le fait d'être éventuellement superflue, ne pourrait pas aussi être nuisible.

Étant donné la hiérarchie des normes, l'intervenant fait remarquer que les dispositions de la CEDH sont toujours d'application. Si des droits et libertés fondamentaux sont bafoués, on peut toujours se tourner vers la Cour européenne de Strasbourg.

Il y a donc, d'une part, la nécessité politique du présent texte et, d'autre part, la possibilité de s'en remettre à la Cour européenne des droits de l'homme pour traiter les problèmes qui se poseraient éventuellement. Dans quelle mesure le présent texte pourrait-il être nuisible ?

Mme Khattabi pense que le projet à l'examen a un effet nocif. Sous prétexte de défendre notre État de droit contre le terrorisme, c'est nous-même qui le mettons à mal.

onjuiste omzetting van dat kaderbesluit inleidt, voor het Hof van Justitie in Luxemburg kunnen worden vervolgd en de legaliteitsbezwaren kunnen aanvoeren die het heeft tegen de strafbaarstelling van het publiekelijk aanzetten tot het plegen van terroristische misdrijven, en het Hof vragen zich daarover uit te spreken.

Bovendien kan de wetgever oordelen dat enerzijds bepaalde aspecten van wat wordt voorgesteld (het rechtstreeks aanzetten tot, het verzoek tot het plegen van een terroristisch misdrijf) reeds voldoende worden bestraft door artikel 66, vierde lid, van het Strafwetboek en dat, anderzijds, de bepalingen ter bestrafing van het « onrechtstreekse » aanzetten een schending zijn van het legaliteitsbeginsel, dat bekraftigd wordt door de Grondwet, het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

B. Gedachtwisseling

De heer Torfs dankt de *Ligue des droits de l'homme* voor deze interessante uiteenzetting, waarbij werd gewezen op een aantal zeer belangrijke punten, zoals het legaliteitsbeginsel en de vrijheid van meningsuiting. Spreker deelt de bezorgdheid over de staat van de parlementaire democratie.

Spreker meent te hebben begrepen dat de *Ligue* deze wet overbodig acht, aangezien het huidige wetgevend arsenaal volstaat met het oog op terrorismebestrijding.

Anderzijds is soortgelijke wet met betrekking tot terrorismebestrijding ongetwijfeld zeer belangrijk voor de publieke opinie.

Aldus zou de vraag moeten worden omgekeerd en worden nagegaan of deze wet, ook al is ze misschien overbodig, enigszins schadelijk zou kunnen zijn.

Gelet op de hiërarchie der normen, stipt spreker aan dat de bepalingen van het EVRM toch steeds toepasselijk zijn. Indien fundamentele rechten en vrijheden aangestast zijn, kan men steeds naar het Europees Hof te Straatsburg.

Er is dus enerzijds de politieke noodzaak van voorliggende tekst en anderzijds de mogelijkheid eventuele problemen over te laten aan de rechtspraak van het Europees Hof mensenrechten. In hoeverre zou voorliggende tekst schade kunnen berokkenen ?

Mevrouw Khattabi denkt dat voorliggend ontwerp schadelijke gevolgen heeft. Wijzelf brengen de rechtsstaat in gevaar, onder het voorwendsel dat we hem verdedigen tegen het terrorisme.

L'intervenante pense que le débat n'oppose pas les tenants de la lutte contre le terrorisme et les opposants à cette lutte. Tout le monde s'accorde sur la nécessité de mettre en place des dispositifs efficaces de lutte contre le terrorisme. Les désaccords apparaissent au niveau de la mise en œuvre de la lutte contre le terrorisme.

Comme souligné par la Ligue des droits de l'homme, il faut, avant de mettre en place de nouveaux instruments juridiques de lutte contre le terrorisme, procéder à l'évaluation des dispositifs existants. Ne faudrait-il pas demander au procureur fédéral de faire rapport au Parlement sur ce point ?

Mme Khattabi partage les critiques émises par la Ligue quant au manque de respect par le gouvernement du travail parlementaire effectué en 2008. Il semble que la majorité politique actuelle soit prête à se dédire par rapport aux remarques adoptées unanimement dans le cadre de l'avis de subsidiarité relatif à la décision-cadre 2008/919/JAI du Conseil de l'Union européenne du 28 novembre 2008. La majorité politique actuelle soutient que la menace terroriste a changé depuis lors et cela justifierait l'adoption du présent projet de loi. Quelle est l'appréciation de la Ligue des droits de l'homme sur l'évolution de la menace terroriste depuis 2008 ?

Mme Khattabi se déclare inquiète en constatant que les seules dispositions en matière de justice que le gouvernement soumet au Parlement sont des textes qui mettent à mal notre État de droit. Ainsi, l'incrimination de toute personne qui diffuse un message avec l'intention d'inciter à commettre un acte terroriste (article 140bis, proposé du Code pénal) est particulièrement floue. Comment un juge pourra-t-il déterminer, de manière objective, la volonté secrète de l'auteur du message ? Comment le juge pourra-t-il se placer dans la tête du diffuseur du message et décider, de manière totalement subjective, que celui-ci a eu l'intention d'inciter à commettre un acte terroriste. La marge d'interprétation laissée au juge est beaucoup trop importante.

L'intervenante pense que la commission doit poursuivre un débat de fond sur le projet de loi afin, notamment, de mieux baliser la notion d'incitation à commettre un acte terroriste.

M. Mahoux rappelle que son groupe a toujours été très attentif au respect de la liberté d'expression qui est une préoccupation constante. C'est également le cas pour ce qui concerne question de la sécurité de nos concitoyens. Le projet à l'examen essaie de tenir compte de ces deux préoccupations.

L'intervenant rappelle que l'avis émis par la commission en 2008 était un test effectué à la suite d'une demande de la COSAC. La COSAC avait invité les Parlements nationaux à émettre des avis de propor-

Spreekster denkt dat het debat niet gaat tussen de aanhangers van de strijd tegen terrorisme en de tegenstanders van die strijd. Iedereen is het erover eens dat er efficiënte middelen moeten komen om het terrorisme te bestrijden. De meningsverschillen gaan over de uitvoering van de strijd tegen terrorisme.

Zoals de *Ligue des droits de l'homme* onderstreept heeft, moet men voor men nieuwe juridische instrumenten ter bestrijding van terrorisme instelt, het bestaande apparaat evalueren. Moet men de federale procureur niet vragen hierover aan het Parlement verslag uit te brengen ?

Mevrouw Khattabi deelt de kritiek van de Ligue dat de regering onvoldoende respect toont voor het parlementaire werk dat in 2008 werd verricht. Kenelijk is de huidige politieke meerderheid bereid terug te komen op de opmerkingen die eenparig werden aangenomen naar aanleiding van het subsidiariteitsadvies over kaderbesluit 2008/919/JBZ van de Raad van de Europese Unie van 28 november 2008. De huidige politieke meerderheid beweert dat de terroristische dreiging sindsdien veranderd is en dat dit een reden is om voorliggend wetsontwerp aan te nemen. Hoe beoordeelt de *Ligue des droits de l'homme* de verandering van de terroristische dreiging sinds 2008 ?

Mevrouw Khattabi zegt verontrust te zijn bij de vaststelling dat de enige bepalingen inzake justitie die de regering aan het Parlement voorlegt, teksten zijn die onze rechtsstaat in gevaar brengen. De strafbaarstelling van al wie een boodschap verspreidt met het oogmerk aan te zetten tot het plegen van een terroristisch misdrijf (voorgesteld artikel 140bis van het Strafwetboek) is bijzonder vaag. Hoe kan een rechter objectief oordelen over de geheime wil van de auteur van de boodschap ? Hoe kan de rechter zich in het hoofd van de verspreider van de boodschap verplaatsen en beslissen, op volstrekt subjectieve wijze, dat die het oogmerk had aan te zetten tot het plegen van een terroristische daad ? De rechter krijgt veel te veel interpretatieruimte.

Spreekster denkt dat de commissie een inhoudelijk debat moet voeren over het wetsontwerp, om het begrip aan te zetten tot het plegen van een terroristische daad beter af te bakenen.

De heer Mahoux herinnert eraan dat zijn fractie steeds veel aandacht heeft gehad voor de eerbiediging van de vrijheid van meningsuiting. Het is een constante zorg. Hetzelfde geldt voor de veiligheid van onze medeburgers. Voorliggend ontwerp is een poging om met beide aandachtspunten rekening te houden.

Spreker herinnert eraan dat het advies van de commissie in 2008 een test was na een verzoek van de COSAC. De COSAC had de Nationale Parlementen verzocht evenredigheids- en subsidiariteitsadviezen uit

tionalité et subsidiarité avant même l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne. La Commission européenne n'a pas tenu compte de ces avis, d'une part, parce que cela visait une procédure de test et, d'autre part, parce que le nombre de Parlements qui avaient formulé des réserves n'était pas suffisant.

M. Mahoux rappelle ensuite que la commission de la Justice est attentive au fonctionnement du parquet fédéral. Elle s'y est d'ailleurs d'ailleurs rendue fin 2011. Il est dès lors inexact de dire que le procureur fédéral ne fait pas rapport au Parlement.

La Ligue des droits de l'homme a évoqué toute une série de dossiers de terrorisme dans lesquels les prévenus ont été poursuivis sur la base de la législation existante. La plupart de ces affaires ont abouti à une relaxe. La Ligue soutient par ailleurs que le projet à l'examen est superfétatoire car l'arsenal législatif existant permet déjà de s'attaquer au terrorisme. Si tel est le cas, comment la Ligue peut-elle qualifier le projet d'anti-démocratique ? N'est-ce pas contradictoire ?

En ce qui concerne la liberté d'expression, M. Mahoux souligne qu'il existe déjà des lois qui la limitent. La liberté d'expression reste la règle. Toute forme de restriction à celle-ci doit faire l'objet d'un texte. L'article 140bis, proposé, du Code pénal incrimine la diffusion d'un message qui appelle à la violence. Ce n'est dès lors pas une expression anodine. Si l'on rappelle chaque fois le principe de la liberté d'expression, rien ne s'oppose à ce que la loi en limite certains aspects. Ces restrictions méritent une discussion approfondie pour mesurer les risques évoqués par la Ligue des droits de l'homme.

Mme Talhaoui partage les inquiétudes de la Ligue.

Cela fait une dizaine d'années que l'on est tiraillé entre la lutte contre le terrorisme et le respect des droits et libertés fondamentaux. Personne ne s'oppose bien entendu à la lutte contre le terrorisme, mais au nom de celle-ci, les droits et libertés fondamentaux sont de plus en plus bafoués.

Mme Khattabi peut suivre le raisonnement de M. Mahoux. Elle pense qu'il faut cependant apporter des réponses précises par rapport aux restrictions à la liberté d'expression telles qu'elles sont prévues dans le projet de loi à l'examen. Comment le juge pourra-t-il évaluer l'intention de l'auteur du message ? Comment pourra-t-il évaluer le risque d'inciter le public à commettre un acte terroriste qui serait contenu dans un message ? C'est d'autant plus délicat à apprécier que le texte n'exige pas que le message ait été suivi d'effet et qu'un acte terroriste ait été posé ? Quelle sera la limite entre l'incitation à commettre un acte terroriste

te brengen nog voor de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon. De Europese Commissie heeft met dat advies geen rekening gehouden, enerzijds omdat het om een testprocedure ging en anderzijds omdat het aantal Parlementen dat voorbehoud had gemaakt, niet toereikend was.

De heer Mahoux herinnert er vervolgens aan dat de commissie voor de Justitie toezicht houdt op de werking van het federaal parket. Ze heeft het eind 2011 overigens bezocht. De bewering dat de federaal procureur geen verslag uitbrengt bij het Parlement is dus onjuist.

De *Ligue des droits de l'homme* besprak een hele reeks terrorismedossiers waarin de beschuldigden vervolgd werden op grond van de bestaande wetgeving. De meeste van die zaken eindigden met een buitenvervolgingstelling. De *Ligue* stelt tevens dat voorliggend ontwerp overbodig is, omdat terrorisme al kan worden aangepakt met het bestaande wetgevend apparaat. Indien dat het geval is, hoe kan de *Ligue* het ontwerp dan antidemocratisch noemen ? Is dat niet tegenstrijdig ?

Wat de vrijheid van meningsuiting betreft, beklemtoont de heer Mahoux dat er reeds wetten bestaan die ze beperken. De vrijheid van meningsuiting blijft de regel. Voor elke vorm van beperking ervan moet een tekst bestaan. Het voorgestelde artikel 140bis van het Strafwetboek stelt het verspreiden van een boodschap die oproept tot geweld strafbaar. Het is dus geen onschuldige uitdrukking. Men wijst telkens op het beginsel van de vrijheid van meningsuiting, maar niets belet dat de wet er bepaalde aspecten van beperkt. Die beperkingen verdienen een grondig debat om de risico's waarover de *Ligue des droits de l'homme* het heeft, in te schatten.

Mevrouw Talhaoui deelt de bekommernissen van de *Ligue*.

Sedert een tiental jaren tast men meer en meer de grenzen af van het evenwicht tussen terrorismebestrijding en respect voor de fundamentele rechten en vrijheden. Uiteraard is niemand gekant tegen het feit dat men terrorisme wil bestrijden, maar steeds meer wordt er geknabbeld aan rechten en vrijheden in naam van terrorismebestrijding.

Mevrouw Khattabi kan de redenering van de heer Mahoux volgen. Ze denkt evenwel dat men nauwkeurige antwoorden moet geven in verband met de beperkingen van de vrijheid van meningsuiting zoals ze in voorliggend wetsontwerp worden vooropgesteld. Hoe kan de rechter de intentie van de auteur van de boodschap evalueren ? Hoe kan hij het risico evalueren dat het publiek ertoe wordt aangezet een terroristische daad te plegen, dat eventueel in een boodschap schuilt ? Het valt des te moeilijker te beoordelen omdat de tekst niet vereist dat gevolg is gegeven aan de boodschap en dat er een terroristische

et la liberté d'expression ? Faudra-t-il qu'un lien existe entre la personne qui a diffusé un message et celle qui a posé l'acte ?

L'intervenant pense que la commission suit des logiques à géométrie variable selon que l'on examine un texte limitant la liberté d'expression en matière de lutte contre le terrorisme ou un texte limitant la liberté d'expression en matière de lutte contre le sexisme.

M. Mahoux pense que dans les affaires de terrorisme évoquées par la Ligue des droits de l'homme, ce qui est dénoncé c'est plus l'utilisation qui est faite de la détention préventive qu'une remise en cause de la procédure sur le fond.

C. Réponses de la Ligue des droits de l'homme et discussion

M. Deswaef rappelle que la Ligue des droits de l'homme est également favorable à la lutte contre le terrorisme. La fin ne justifie cependant pas les moyens.

À la question des risques suscités par le projet de loi, l'intervenant précise qu'il est réel. De nouvelles personnes pourront être poursuivies sur la base des dispositions en projet. Très souvent, ces poursuites s'accompagnent de détention préventive et, même si à l'issue d'une procédure qui dure plusieurs années, la Cour européenne condamne la Belgique, cela ne répare pas le mal qui a été fait. L'intervenant pense que certaines actions chocs menées par Greenpeace pourraient tomber sous le coup des incriminations prévues dans le projet de loi et ce, malgré la réserve prévue à l'article 141ter, proposé du Code pénal (article 8 du projet).

Le projet permet également d'obtenir la condamnation de personnes qui ont été acquittées sur la base de la législation existante. Ainsi, l'orateur pense que les nouvelles incriminations permettraient de condamner les agissements de M. Bahar Kimyongür, alors que la cour d'appel d'Anvers et celle de Bruxelles ont estimé que ses actes relevaient de la liberté d'expression et ne révélaient en rien un comportement délictueux. M. Deswaef pense que l'incrimination de l'incitation indirecte aboutirait à une probable condamnation pour ces mêmes faits.

L'intervenant relève que le parquet consacre souvent de très gros moyens à l'instruction de dossiers terroristes qui, en bout de course, se dégonflent. Une telle politique criminelle améliore-t-elle réellement la sécurité des citoyens ? L'orateur pense que ces moyens

daad gepleegd werd. Waar ligt de grens tussen het aanzetten tot het plegen van een terroristische daad en de vrijheid van meningsuiting ? Zal het een vereiste zijn dat er een band bestaat tussen de persoon die de boodschap verspreid heeft en de persoon die de daad gepleegd heeft ?

Sprekster denkt dat de commissie met twee maten meet al naargelang ze een tekst behandelt die de vrijheid van meningsuiting beperkt in het raam van de strijd tegen terrorisme of een tekst die de vrijheid van meningsuiting beperkt in het raam van de strijd tegen seksisme.

De heer Mahoux denkt in verband met de terrorismezaken waarover de *Ligue des droits de l'homme* het had, dat veeleer het gebruik dat gemaakt wordt van de voorlopige hechtenis wordt aangeklaagd en niet zozeer de procedure ten gronde.

C. Antwoord van de *Ligue des droits de l'homme* en bespreking

De heer Deswaef herinnert eraan dat ook de *Ligue des droits de l'homme* voorstander is van terrorismebestrijding. Het doel heiligt echter de middelen niet.

Op de vraag over de risico's die het wetsontwerp met zich brengt, antwoordt spreker dat ze reëel zijn. Nieuwe personen zullen kunnen worden vervolgd op grond van de bepalingen van het ontwerp. Die vervolging gaat heel vaak gepaard met voorlopige hechtenis en zelfs indien het Europees Hof België veroordeelt na een jarenlange procedure, herstelt dat het aangerichte leed niet. Spreker denkt dat bepaalde spectaculaire acties van Greenpeace onder de strafbaarstellingen van het wetsontwerp kunnen vallen en wel ondanks het voorbehoud waarin het voorgestelde artikel 141ter van het Strafwetboek (artikel 8 van het ontwerp) voorziet.

Het ontwerp maakt het ook mogelijk dat men de veroordeling verkrijgt van personen die op grond van de bestaande wetgeving werden vrijgesproken. Spreker denkt bijvoorbeeld dat de nieuwe strafbaarstellingen het mogelijk maken het geïntrigeer van de heer Bahar Kimyongür te veroordelen, terwijl het hof van beroep van Antwerpen en dat van Brussel geoordeeld hebben dat die handelingen tot de vrijheid van meningsuiting behoorden en geenszins strafbaar waren. De heer Deswaef denkt dat de strafbaarstelling van de onrechtstreekse aanstorting tot een waarschijnlijke veroordeling wegens diezelfde feiten zou leiden.

Spreker wijst erop dat het parket vaak hele grote middelen inzet voor het onderzoek van terroristische dossiers die op het einde van de rit leeglopen als een ballon. Verbeterd een dergelijk strafbeleid werkelijk de veiligheid van de burgers ? Spreker denkt dat die

pourraient être consacrés plus efficacement à d'autres dossiers qui concernent la sécurité des citoyens.

À la question relative aux agissements du groupe *Sharia4Belgium*, M. Deswaef pense que l'actualité judiciaire montre que l'on n'a pas besoin de nouveaux outils pour condamner des organisations de ce type.

M. Deswaef rappelle qu'il faut procéder au préalable à une évaluation de la loi terroriste de 2003. Il faudrait poursuivre le travail entamé par la Chambre des représentants en 2008.

L'intervenant précise enfin que la Ligue des droits de l'homme est, sur ce dossier, sur la même longueur d'onde que son homologue néerlandophone. Il s'est d'ailleurs concerté avec le président de la *Liga voor mensenrechten* en vue de la présente audition.

M. Torfs demande s'il existe une incompatibilité entre la nouvelle directive-cadre en question et la CEDH. Dans quelle mesure la jurisprudence en vigueur, dans d'autres pays a-t-elle révélé une éventuelle incompatibilité avec la CEDH ? Si le texte n'est pas en contradiction avec la CEDH, l'intervenant n'a aucune objection fondamentale, même si le texte s'avère éventuellement superflu.

M. Manuel Lambert, conseiller juridique à la Ligue des droits de l'homme, rappelle le contenu de la réponse donnée par la Commission européenne aux remarques formulées dans le cadre du test de subsidiarité et de proportionnalité effectué en 2008. La Commission européenne précisait à l'époque : « lors de la transposition de la décision-cadre en droit national il incombe aux législateurs nationaux de veiller à ce que les garanties indispensables en termes de lisibilité et de prévoyance qui doivent caractériser toute législation pénale soient respectées. »

L'intervenant constate que la décision-cadre prévoit l'incrimination de la provocation directe au terrorisme. Celle-ci est déjà visée à l'article 66, alinéa 4, du Code pénal. Le projet de loi à l'examen, en prévoyant une nouvelle incrimination sur ce point, ne fera qu'ajouter de la confusion. En ce qui concerne la provocation indirecte, celle-ci n'est pas pénalisée en droit belge à l'heure actuelle. La décision-cadre apporte une nouveauté sur ce point. La Ligue des droits de l'homme pense que la manière dont cette incrimination est transposée dans le projet de loi à l'examen est beaucoup trop subjective. Il n'est même pas nécessaire que le discours constitue un appel direct à la violence. Il suffit que le discours fasse germer, même de manière indirecte, dans la tête d'un des récipiendaires du message, la volonté de commettre un acte terroriste. Le juge va par conséquent devoir examiner s'il y a un message caché dans le discours original. Le juge devra également analyser la manière dont le

middelen efficiënter kunnen worden ingezet voor andere dossiers in verband met de veiligheid van de burgers.

Op de vraag over de handel en wandel van de groepering *Sharia4Belgium*, antwoordt de heer Deswaef te denken dat de gerechtelijke actualiteit aantoont dat we geen nieuwe middelen nodig hebben om dergelijke organisaties te veroordelen.

De heer Deswaef herinnert eraan dat eerst de terrorismewet van 2003 geëvalueerd moet worden. Het werk dat de Kamer van volksvertegenwoordigers heeft aangevat in 2008, moet worden voortgezet.

Tot slot verklaart spreker dat de *Ligue des droits de l'homme*, wat dit dossier betreft, op dezelfde golfengte zit als zijn Nederlandstalige tegenhanger. Met het oog op deze hoorzitting heeft hij trouwens overleg gepleegd met de voorzitter van de Liga voor mensenrechten.

De heer Torfs vraagt of er strijdigheid bestaat tussen de betreffende nieuwe kaderrichtlijn en het EVRM. In hoeverre is uit de rechtspraak in andere landen eventuele strijdigheid gebleken met het EVRM ? Indien de tekst niet strijdig is met het EVRM, heeft spreekster geen principieel bezwaar, ook al blijkt de tekst eventueel overbodig.

De heer Manuel Lambert, juridisch adviseur bij de *Ligue des droits de l'homme*, herinnert aan het antwoord van de Europese Commissie op de opmerkingen die werden gemaakt in het kader van de subsidiariteits- en proportionaliteitstest in 2008 : « Overigens is het aan de nationale wetgevers om er bij de omzetting van het kaderbesluit in nationaal recht op toe te zien dat de waarborgen die elke strafwetgeving hoe dan ook moet bieden inzake leesbaarheid en voorzichtigheid in acht worden genomen. »

Spreker stelt vast dat het kaderbesluit voorziet in de strafbaarstelling van het rechtstreeks uitlokken van terrorisme. Dit is reeds opgenomen in artikel 66, vierde lid, van het Strafwetboek. Het voorliggende wetsontwerp zal voor nog meer verwarring zorgen door op dit punt een nieuwe strafbaarstelling in te voeren. Onrechtstreeks uitlokken is in de huidige Belgische wetgeving niet strafbaar. Het kaderbesluit is vernieuwend op dat vlak. De *Ligue des droits de l'homme* meent dat de manier waarop deze strafbaarstelling in het voorliggende wetsontwerp wordt omgezet, veel te subjectief is. Het is niet eens nodig dat de boodschap rechtstreeks aanzet tot geweld. Het is voldoende dat de boodschap in het hoofd van een van de ontvangers — zelfs onrechtstreeks — de wil doet opkomen om een terroristische daad te plegen. De rechter zal dus moeten nagaan of er een verborgen boodschap is in de oorspronkelijke boodschap. Hij zal ook moeten nagaan hoe de boodschap door de

message est reçu par ses destinataires. C'est une appréciation très subjective.

M. Lambert rappelle qu'une décision-cadre ne doit pas être transposée telle quelle en droit belge. Il faut arriver au résultat visé par la décision-cadre. L'intervenant pense que le texte du projet ne respecte pas le principe de légalité des infractions pénales.

VI. VOTES

L'amendement n° 1 de Mme Stevens est rejeté par 7 voix contre 1 et 1 abstention.

L'ensemble du projet de loi est adopté par 8 voix contre 1.

À l'unanimité, la commission décide de faire confiance au rapporteur

À la suite de l'adoption du projet de loi n° 5-1905, la proposition de loi n° 5-1655 de M. Miller et Mme Defraigne devient sans objet.

Les rapporteurs,
Helga STEVENS.
Francis DELPÉRÉE.

Le président,
Alain COURTOIS.

*
* *

**Le texte adopté par la commission
est identique au texte du projet de loi
transmis par la chambre
des représentants
(voir le doc. Chambre, n° 53-2502/06 — 2012/2013).**

ontvangers wordt begrepen. Dat is een heel subjectieve beoordeling.

De heer Lambert herinnert eraan dat een kaderbesluit niet letterlijk in Belgisch recht moet worden omgezet. Men moet komen tot het resultaat dat het kaderbesluit beoogt. Spreker meent dat het ontwerp het legaliteitsbeginsel van strafrechtelijke misdrijven schendt.

VI. STEMMINGEN

Amendment nr. 1 van mevrouw Stevens wordt verworpen met 7 stemmen tegen 1 stem bij 1 onthouding.

Het wetsontwerp in zijn geheel wordt aangenomen met 8 stemmen tegen 1 stem.

De commissie beslist eenparig om vertrouwen te schenken aan de rapporteur.

Ingevolge de aanneming van wetsontwerp nr. 5-1905 vervalt wetsvoorstel nr. 5-1655 van de heer Miller en mevrouw Defraigne.

De rapporteurs,
Helga STEVENS.
Francis DELPÉRÉE.

De voorzitter;
Alain COURTOIS.

*
* *

**De door de commissie aangenomen tekst
is dezelfde als de tekst van het door
de Kamer van volksvertegenwoordigers
overgezonden wetsontwerp
(zie stuk Kamer nr. 53-2502/06 — 2012/2013).**