

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIË

AVIS 34.362/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

ADVIES 34.362/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de la Justice, le 7 novembre 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet de loi "relative aux infractions terroristes", après avoir examiné l'affaire en ses séances des 20 et 27 janvier 2003, a donné, à cette dernière date, l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 7 november 2002 door de Minister van Justitie verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "betreffende terroristische misdrijven", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 20 en 27 januari 2003, op laatstvermelde datum het volgende advies gegeven :

LA PORTEE DE L'AVANT-PROJET

1. Comme l'énonce l'article 2 de l'avant-projet de loi examiné, celui-ci "a pour objet de transposer la Décision-cadre du Conseil de l'Union européenne du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme".

Cette décision-cadre a été adoptée par le Conseil des ministres de l'Union européenne sur la base des articles 29, 31, e), et 34, § 2, b), du traité du 7 février 1992 sur l'Union européenne.

Aux termes de l'article 29 du traité précité,

"Sans préjudice des compétences de la Communauté européenne, l'objectif de l'Union est d'offrir aux citoyens un niveau élevé de protection dans un espace de liberté, de sécurité et de justice, en élaborant une action en commun entre les États membres dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale, en prévenant le racisme et la xénophobie et en luttant contre ces phénomènes.

Cet objectif est atteint par la prévention de la criminalité, organisée ou autre, et la lutte contre ce phénomène, notamment le terrorisme, la traite d'êtres humains et les crimes contre des enfants, le trafic de drogues, le trafic d'armes, la corruption et la fraude grâce (...) au rapprochement, en tant que de besoin, entre les autorités judiciaires et autres autorités compétentes des États membres, conformément à l'article 31, point e).".

Selon cette dernière disposition,

"L'action en commun dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale vise entre autres à :

(...)

e) adopter progressivement des mesures instaurant des règles minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et aux sanctions applicables dans les domaines de la criminalité organisée, du terrorisme et du trafic de drogue.".

.../...

Enfin, l'article 34, § 2, b), du même traité dispose que le Conseil, pour atteindre ces différents objectifs, peut notamment :

"arrêter des décisions-cadres aux fins du rapprochement des dispositions législatives et réglementaires des Etats membres. Les décisions-cadres lient les États membres quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens. Elles ne peuvent entraîner d'effet direct."

2. La décision-cadre précitée du 13 juin 2002 ⁽¹⁾ distingue trois catégories d'infractions liées au terrorisme, soit les "infractions terroristes" (article 1^{er}), les "infractions relatives à un groupe terroriste" (article 2) et les "infractions liées aux activités terroristes" (article 3). L'article 1^{er}, § 2, dispose que "la (...) décision-cadre ne saurait avoir pour effet de modifier l'obligation de respecter les droits fondamentaux et les principes juridiques fondamentaux tels qu'ils sont consacrés par l'article 6 du traité sur l'Union européenne".

La décision-cadre organise l'incrimination de l'incitation, de la complicité et de la tentative (article 4) et prévoit une certaine harmonisation des peines (article 5). Elle prend en considération certaines circonstances atténuantes (article 6) et oblige les Etats membres à sanctionner également ces comportements lorsqu'ils sont exercés pour le compte d'une personne morale (articles 7 et 8). Les autres dispositions ont trait aux compétences et aux poursuites (article 9), à la protection et à l'assistance apportées aux victimes (article 10). Les trois derniers articles portent sur les dispositions finales de la décision-cadre, soit la mise en oeuvre et les rapports à établir par les Etats (article 11), le champ d'application territoriale (article 12) et l'entrée en vigueur (article 13).

3. L'article 3 de l'avant-projet insère plusieurs dispositions dans le Code pénal. Les articles 136bis et 136ter en projet contiennent les définitions des infractions terroristes et en déterminent les peines. Les articles 136quater et 136quinquies concernent les infractions relatives à un groupe terroriste. L'article 136sexies excepte du champ d'application de ces nouvelles dispositions les activités des forces armées en période de conflit armé et celles menées par les forces armées d'un Etat dans l'exercice de leurs fonctions officielles.

⁽¹⁾ Il serait opportun de joindre le texte de la décision-cadre au projet de loi qui sera déposé sur le bureau de la Chambre des représentants.

L'article 4 insère un article 6bis dans la loi du 17 avril 1878 contenant le titre préliminaire du Code d'instruction criminelle ⁽²⁾ pour permettre la poursuite en Belgique de tout Belge ou de toute personne résidant en Belgique qui se sera rendu coupable d'une des infractions prévues aux articles 136bis et 136quinquies nouveaux en dehors du territoire du Royaume. L'article 5 insère un 4° à l'article 10ter de la même loi pour permettre la poursuite en Belgique de toute personne qui aura commis à l'étranger une des infractions visées aux articles 136bis et 136quinquies nouveaux contre un ressortissant belge. Enfin, l'article 6 insère un 1°bis à l'article 90ter, § 2, du Code d'instruction criminelle, qui énonce les cas dans lesquels une mesure de surveillance des communications ou des télécommunications privées peut être ordonnée.

OBSERVATIONS GENERALES

I. L'admissibilité du projet au regard du principe de la légalité des incriminations

4. En vertu de l'article 1^{er} de la décision-cadre, les Etats de l'Union européenne sont tenus de prendre les mesures nécessaires pour que soient considérées comme infractions terroristes les actes que cette disposition énumère, "tels qu'ils sont définis comme infractions par le droit national". L'article 2 de la décision-cadre comprend la même obligation en ce qui concerne la direction d'un "groupe terroriste" et la participation aux activités d'un pareil groupe, cette dernière notion étant notamment définie par la référence à la notion d'infraction terroriste.

L'article 136bis de l'avant-projet de loi examiné tend à transposer l'article 1^{er} de la décision-cadre en incriminant plusieurs comportements sous la qualification d'"infraction terroriste". Les articles 136quater et 136quinquies tendent à transposer l'article 2 de la décision-cadre, la notion de "groupe terroriste" étant définie à l'article 136quater en se référant notamment aux infractions terroristes prévues par l'article 136bis.

⁽²⁾ Lire : la loi du 17 avril 1878 contenant le titre préliminaire du Code de procédure pénale.

5. La transposition doit être accomplie dans le respect du principe de la légalité des incriminations, consacré par l'article 12, alinéa 2, de la Constitution, l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme ⁽³⁾ et l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Ce principe trace, dès l'abord, les domaines respectifs d'action des pouvoirs législatif et judiciaire en matière pénale. Ainsi, la Cour d'arbitrage juge-t-elle :

"En attribuant au pouvoir législatif la compétence, d'une part, de déterminer dans quels cas et dans quelle forme des poursuites pénales sont possibles, d'autre part, d'adopter la loi en vertu de laquelle une peine peut être établie et appliquée, les articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution garantissent à tout citoyen qu'aucun comportement ne sera punissable et qu'aucune peine ne sera infligée qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue." ⁽⁴⁾.

La compétence ainsi réservée à la loi de déterminer les incriminations et les peines conduit à une définition plus substantielle du principe de légalité ⁽⁵⁾. Dans son avis 25.345/2, donné le 21 octobre 1996, sur le projet devenu la loi du 10 janvier 1999 incriminant la participation à une organisation criminelle, la section de législation du Conseil d'Etat, après avoir rappelé cette règle de compétence, s'est exprimée en ces termes sur l'exigence de la légalité :

"Ce principe est écrit pour le pouvoir qui fait la loi autant que pour celui qui l'applique car il trace les domaines respectifs d'action de l'un et de l'autre en matière pénale. Le pouvoir législatif est tenu de faire les règles que le pouvoir judiciaire doit, pour sa part, appliquer en respectant les termes. Le seul moyen de garantir cette rigoureuse répartition des pouvoirs - et, par suite, de conjurer tout risque d'arbitraire de la part des juges -, est de rédiger les lois pénales de la façon la plus

⁽³⁾ La circonstance qu'une disposition nationale s'inspire d'une norme européenne ne la soustrait pas à l'empire de l'article 7 de la Convention (voy. en ce sens, en ce qui concerne la mise en oeuvre d'une directive européenne, l'arrêt *Cantoni c. France* de la Cour européenne des droits de l'homme, du 15 novembre 1996, § 30).

⁽⁴⁾ Arrêt n° 128/2002, du 10 juillet 2002, cons. B.6.2, alinéa 1^{er} (voy. aussi C.A., n° 114/98, 18 novembre 1998, cons. B.3); voy. not. L. Dupont et R. Verstraeten, *Belgisch Strafrecht*, n° 99, p. 103; F. Tulkens et M. van de Kerchove, *Introduction au droit pénal*, Diegem, 1998, pp. 184 à 189; Ch. Van den Wyngaert, *Strafrecht en Strafprocesrecht*, Anvers-Apeldoorn, 1998, p. 70.

⁽⁵⁾ F. Tulkens et M. van de Kerchove, op. cit., pp. 184 et 185.

précise. Le pouvoir législatif viderait de sa substance le principe constitutionnel de légalité s'il se bornait à poser des règles pénales ne donnant aux juges que de vagues directives, car il les obligerait ainsi du même coup à compléter les règles applicables pour les rendre susceptibles d'être effectivement appliquées. Une peine décidée par un juge dans ces conditions ne serait plus infligée en vertu de la loi, mais en vertu de la loi et d'une autre règle que le juge a dû y ajouter pour arriver à l'appliquer.

Le principe de légalité emporte qu'en matière pénale, c'est, pour le pouvoir législatif, une obligation constitutionnelle, et non une simple obligation générale de prudence, de disposer par des règles précises." ⁽⁶⁾.

Par ailleurs, l'arrêt n° 128/2002, précité, de la Cour d'arbitrage ne se limite pas à l'exposé des prérogatives du pouvoir législatif en la matière. Il énonce que les lois pénales doivent satisfaire aux "exigences particulières de précision, de clarté et de prévisibilité" ⁽⁷⁾, mais aussi que les articles 12, alinéa 2, et 14, de la Constitution "n'empêchent toutefois pas que la loi attribue un pouvoir d'appréciation au juge chargé de l'appliquer pour autant qu'il ne méconnaisse pas (ces) exigences" ⁽⁸⁾. La Cour examine si la loi en cause n'abandonne pas "au juge un pouvoir d'appréciation à ce point étendu que les personnes qu'elles visent ne pourraient régler leur conduite et en prévoir les conséquences" et si elle n'empêche pas "les personnes intéressées d'évaluer les conséquences pénales de leur comportement" ⁽⁹⁾. Elle se montre attentive à ce qu'en l'espèce "le législateur n'a nullement permis au juge de créer une incrimination, d'organiser une nouvelle forme de poursuite ou d'instaurer une nouvelle peine" ⁽¹⁰⁾. Dans le cas soumis à la Cour, qui concernait l'appréciation de la notion de gravité d'une infraction non intentionnelle à l'article 5, alinéa 2, du Code pénal, tel qu'il a été rétabli par la loi du 4 mai 1999 instaurant la responsabilité pénale des personnes morales, la Cour décide qu'"il ne peut être fait grief à un texte de portée générale de ne pas donner une définition précise de

⁽⁶⁾ Doc. parl. Chambre, 1996/1997, n° 954/1. En ce sens aussi l'avis 31.441/AG et 31.442/AG du 20 juin 2001 sur une proposition de loi relative à l'euthanasie et une proposition de loi relative aux soins palliatifs, devenues la loi du 28 mai 2002 relative à l'euthanasie (Doc. parl. Sénat, 1999/2000, n° 244/21) et la loi du 14 juin 2002 relative aux soins palliatifs (Doc. parl., Sénat, 1999/2000, n° 246/4).

⁽⁷⁾ Cons. B.6.2, alinéa 2.

⁽⁸⁾ Ibid.

⁽⁹⁾ Cons. B.6.6, alinéa 2.

⁽¹⁰⁾ Cons. B.6.7.

la gravité (...). Le juge devra apprécier cette gravité non pas en fonction de conceptions subjectives qui rendraient imprévisible l'application de la disposition en cause mais en prenant pour critère les éléments constitutifs de chaque infraction, en tenant compte des circonstances propres à chaque affaire et en appréciant dans chaque cas (...)" ⁽¹¹⁾.

Comme l'a relevé l'avis 25.345/2 précité de la section de législation,

"La Cour européenne des droits de l'homme a, pour sa part, jugé que la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales établit implicitement, par son article 7, un principe identique à celui de la Constitution belge, et lui a attribué la même conséquence quant à la nécessaire précision de l'énoncé légal en matière pénale. Elle a, en effet considéré dans son arrêt *Kokkinakis c. Grèce*, du 25 mai 1993 que cet article 7 «consacre aussi, de manière plus générale, le principe de la légalité des délits et des peines et celui qui commande de ne pas appliquer la loi pénale de manière extensive au détriment de l'accusé, notamment par analogie»; il en résulte, ajoute le même arrêt, qu'une infraction doit être clairement définie par la loi."

Cette jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme a été confirmée et précisée depuis. Ainsi, citant ses arrêts *S.W. et C.R. c. Royaume-Uni*, du 22 novembre 1995 (§§ 34-36 et 32-34 respectivement), la Cour résume comme suit son interprétation quant à la portée du principe de la légalité des incriminations et des peines dans son arrêt *Streletz, Kessler et Krenz c. l'Allemagne* :

"La garantie que consacre l'article 7, élément essentiel de la prééminence du droit, occupe une place primordiale dans le système de protection de la Convention, comme l'atteste le fait que l'article 15 n'y autorise aucune dérogation en temps de guerre ou autre danger public. Ainsi qu'il découle de son objet et de son but, on doit l'interpréter et l'appliquer de manière à assurer une protection effective contre les poursuites, les condamnations et sanctions arbitraires.

Comme la Cour l'a dit dans son arrêt *Kokkinakis c. Grèce* du 25 mai 1993 (§ 52), l'article 7 ne se borne donc pas à prohiber l'application rétroactive du droit pénal au désavantage de l'accusé : il consacre aussi, de manière plus générale, le principe de la légalité des délits et des peines (*nullum crimen, nulla poena sine lege*) et celui qui commande de ne pas appliquer la loi pénale de manière extensive au désavantage de l'accusé, notamment par analogie. Il en résulte qu'une infraction doit être clairement définie par la loi. Dans son arrêt précité, la Cour a ajouté que cette condition se trouve remplie lorsque le justiciable peut savoir, à partir du libellé de la disposition pertinente et, au besoin, à l'aide de son interprétation par les tribunaux, quels actes et omissions engagent sa responsabilité pénale. La Cour a donc indiqué que la notion de «droit» («law») utilisée à l'article 7 correspond à celle

⁽¹¹⁾ Cons. B.6.8, alinéa 2.

de «loi» qui figure dans d'autres articles de la Convention (...) et implique des conditions qualitatives, entre autres celles d'accessibilité et de prévisibilité (voir l'arrêt *Tolstoy Miloslavsky c. Royaume-Uni* du 13 juillet 1995, § 37).

Aussi clair que le libellé d'une disposition légale puisse être, dans quelque système juridique que ce soit, y compris le droit pénal, il existe immanquablement un élément d'interprétation judiciaire. Il faudra toujours élucider les points douteux et s'adapter aux changements de situation. D'ailleurs il est solidement établi dans la tradition juridique (...) des (...) États parties à la Convention que la jurisprudence, en tant que source du droit, contribue nécessairement à l'évolution progressive du droit pénal. On ne saurait interpréter l'article 7 de la Convention comme proscrivant la clarification graduelle des règles de la responsabilité pénale par l'interprétation judiciaire d'une affaire à l'autre, à condition que le résultat soit cohérent avec la substance de l'infraction et raisonnablement prévisibles".

6. En résumé, le principe de la légalité des incriminations pénales, tel qu'il résulte de l'article 12, alinéa 2, de la Constitution, de l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, outre l'attribution de compétence au pouvoir législatif qu'il contient en droit interne, signifie que la loi énonce de manière précise, claire et prévisible les comportements pouvant donner lieu à des poursuites ⁽¹²⁾, mais que l'exigence de précision doit s'apprécier de manière raisonnable, en tenant compte de l'impossibilité de circonscrire dans les moindres détails l'ensemble des comportements qu'il y a lieu d'incriminer pénalement et de la nécessité de maintenir à la loi un degré de généralité suffisante. Il tend à empêcher que les tribunaux, auxquels une marge d'interprétation est nécessairement reconnue, puissent créer de nouvelles incriminations ou appliquer celles-ci par analogie ⁽¹³⁾. Il vise principalement à prescrire que les lois soient rédigées en manière telle que les sujets de droit soient en mesure de prévoir raisonnablement les conséquences pénales de leurs actes ou de leurs abstentions ⁽¹⁴⁾.

⁽¹²⁾ F. Tulkens et M. van de Kerchove, op. cit., p. 187; M. Verdussen, *Contours et enjeux du droit constitutionnel pénal*, Bruxelles, 1995, pp. 117 et 118.

⁽¹³⁾ L. Dupont et R. Verstraeten, op. cit., n° 103, p. 104; M. Verdussen, op. cit., p. 125.

⁽¹⁴⁾ Voy., dans le même sens, Cass., 25 novembre 1997, Pas., 1997, I, p. 1270, n° 504.

Comme l'exposent Ch. Hennau et J. Verhaegen,

"Quoique précise que se veuille une norme, son caractère schématique et abstrait ne rend pas toujours aisée son application au fait concret. Il restera toujours une marge de cas limites dont l'appartenance ou la non-appartenance à l'hypothèse abstraite risque de faire problème.

L'étendue de cette marge tend à s'accroître si l'on a affaire à une norme floue, dont le champ d'application n'est pas délimité de façon tranchée. Or, il n'est pas toujours possible au législateur de se passer de concepts aux contours souples. Certaines réalités telles que (..) la disproportion d'une lésion au regard des valeurs censées la justifier, ne se laissent pas aisément appréhender par une terminologie précise qui risquerait de laisser échapper une partie substantielle de ces mêmes réalités.

Ce n'est pas à dire non plus que l'application de normes souples serait nécessairement teintée d'incertitude. Si la «qualité» à laquelle se réfère la norme, par exemple l'urgence, la nécessité ou la proportion, peut affecter un objet à des degrés divers et se rencontre dans la réalité avec toutes les nuances de la gradation continue (rendant malaisé un départage précis des faits porteurs de ces qualités et de ceux qui ne le sont point), elle ne rendra la subsomption incertaine que pour les cas limites ⁽¹⁵⁾." ⁽¹⁶⁾.

Lorsque le législateur est contraint de définir une infraction de manière assez générale, en recourant, le cas échéant, à des concepts pouvant donner lieu à une interprétation, le juge ne peut fonder son appréciation sur des éléments subjectifs mais sur les éléments objectifs qu'il appartient à la partie poursuivante d'établir et auxquels il doit renvoyer dans la motivation de sa décision. Il peut, certes, comme il vient d'être exposé, être confronté à des "cas limites", à des situations dans lesquelles un doute se présente quant à la qualification pénale des faits pour lesquels le prévenu ou l'accusé est poursuivi. En ce cas, le principe de la légalité des incriminations, qui a comme corollaire immédiat que la loi pénale doit s'interpréter de manière restrictive dans le respect du principe de la liberté individuelle ⁽¹⁷⁾, doit conduire le juge à ne pas appliquer l'incrimination.

⁽¹⁵⁾ Voy. "Notions floues et droit pénal", Les notions à contenu variable en droit (Travaux du Centre national de recherches de logique), Bruxelles, Bruylant, 1984, pp. 11 et ss.

⁽¹⁶⁾ Droit pénal général, Bruxelles, 1991, p. 87.

⁽¹⁷⁾ M. Verdussen, op. cit., pp. 127 et 128; Ch. Van den Wyngaert, op. cit., p. 31.

7. Les exigences de précision, de clarté et de prévisibilité, telles que leur portée a été rappelée ci-dessus, sous le paragraphe 6, se déduisent non seulement du principe de légalité tel qu'il résulte l'article 12, alinéa 2, de la Constitution, de l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, mais s'imposent aussi à la loi dont l'intervention est rendue nécessaire par l'article 22, alinéa 1^{er}, de la Constitution, l'article 8, alinéa 2, de la Convention précitée et l'article 17 du Pacte précité, lorsqu'elle restreint le droit au respect de la vie privée ⁽¹⁸⁾.

Or, l'article 6 de l'avant-projet a bien cette portée puisqu'il insère à l'article 90ter, § 2, du Code d'instruction criminelle la référence aux infractions visées aux articles 136bis (infractions terroristes) et 136quinquies (infractions relatives à un groupe terroriste) en projet du Code pénal. De nouveaux cas sont ainsi prévus dans lesquels une mesure de surveillance des communications ou des télécommunications privées peut être ordonnée; il en résulte aussi qu'en vertu de l'article 28bis, § 2, du Code d'Instruction criminelle, qui renvoie notamment à l'article 90ter, § 2, les enquêtes proactives et le recours aux méthodes particulières de recherche sont autorisés pour la recherche des crimes visés par ces nouvelles dispositions du Code pénal.

8. En l'espèce, sous la réserve des observations qui seront émises ci-après, sous le n° II et sous les observations particulières, le texte de l'article 136bis en projet du Code pénal, dont les notions devront nécessairement donner lieu pour leur application à une interprétation judiciaire, n'est pas rédigé d'une manière telle que les notions qu'il contient priveraient les destinataires de la règle de l'exigence de précision, de clarté et de prévisibilité, telle qu'elle vient d'être circonscrite.

⁽¹⁸⁾ Voy, outre les arrêts S.W. et C.R. c. Royaume-Uni et Streletz, Kessler et Krenz c. l'Allemagne, cités plus haut, not. C.E.D.H., Silber e.a. c. Royaume Uni, 25 mars 1983; Voy. égal. Malone c. Royaume Uni, 2 août 1984; Huvig et Kruslin c. France, 24 avril 1990. Voy. égal. Ch. Van den Wyngaert, op. cit., pp. 683 et 684.

Il est vrai que, s'inspirant de très près du texte de l'article 1^{er}, § 1^{er}, de la décision-cadre précitée du 13 juin 2002, la définition donnée par l'article 136bis, § 1^{er}, en projet, à la notion d'"infraction terroriste" inclut notamment parmi les éléments constitutifs de l'infraction celui d'une intention particulière des auteurs, qui est celle "d'intimider gravement une population ou de contraindre indûment les pouvoirs publics ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte, ou de gravement déstabiliser ou détruire les structures fondamentales politiques, constitutionnelles, économiques ou sociales d'un pays ou d'une organisation internationale", et qu'il pourrait y avoir des difficultés dans certains cas à constater une pareille intention.

Cette rédaction ne crée pas au profit des juridictions un pouvoir d'incrimination propre. Le vocabulaire utilisé, comme les mots "gravement", "indûment", "détruire", ne peut conduire à qualifier des faits comme tombant sous le coup de cette infraction que s'ils manifestent une intention particulièrement vive de porter atteinte aux éléments visés, ce qui circonscrit de manière suffisante les éléments constitutifs, tant matériels que moral, de l'infraction et qui permet raisonnablement aux sujets de droit de connaître de manière préalable les conséquences pénales des comportements, ainsi définis, qu'ils adopteraient.

Toujours sous la réserve des autres observations qui seront formulées plus bas, la nécessité d'une interprétation restrictive s'applique également à la définition des éléments constitutifs matériels de l'infraction, tels qu'ils sont énumérés aux paragraphes 2 et 3 de l'article 136bis, qui, sur ce point, mettent en oeuvre l'article 1^{er}, a) à f), de la décision-cadre précitée. Tel est le cas des notions "structures fondamentales", "ayant pour effet de mettre en danger des vies humaines" ou "ayant pour effet de produire des pertes économiques considérables". De pareilles définitions n'abandonnent pas au juge un pouvoir d'appréciation à ce point étendu qu'elles empêcheraient les personnes visées d'évaluer les conséquences pénales de leur comportement et ne lui confèrent pas un pouvoir autonome d'incrimination qui empiéterait sur les compétences du législateur.

.../...

Que ce soit pour l'appréciation de l'élément intentionnel ou pour celle de la matérialité de l'infraction, il appartiendra aux juridictions d'interpréter l'article 136bis en projet de manière restrictive, en se fondant sur les éléments objectifs qui ressortent du dossier. Les éventuelles hypothèses limites devront, en cas de doute, bénéficier à l'accusé.

Les considérations qui précèdent peuvent s'appliquer à la définition du "groupe terroriste" figurant à l'article 136quater en projet en tant qu'elle renvoie à l'article 136bis en projet.

II. La définition de l'"infraction terroriste" et son articulation avec d'autres définitions figurant dans le droit en vigueur

9. L'article 136bis en projet du Code pénal énumère la liste des "infractions terroristes". Comme l'indique le commentaire de cette disposition, "une distinction est établie entre les infractions déjà prévues dans le droit pénal général belge (paragraphe 2) et celles qui ne le sont pas (paragraphe 3)".

Ainsi, le paragraphe 2 en projet énonce les différentes infractions connues en droit belge qui correspondent à certaines infractions terroristes consacrées par l'article 1^{er}, § 1^{er}, a) à h), de la décision-cadre du 13 juin 2002 précitée ⁽¹⁹⁾. Quant au paragraphe 3 en projet, il définit des infractions terroristes qui ne sont actuellement pas encore consacrées par le droit pénal belge.

En vertu du 3° en projet, peut être une infraction terroriste, "la fabrication, l'acquisition, le transport, la fourniture ou l'utilisation d'armes nucléaires, biologiques et chimiques, ainsi que la recherche et le développement d'armes biologiques et chimiques".

Concernant ces différents types d'armes, la Belgique a porté assentiment à plusieurs traités internationaux qui règlent en général la question de leur utilisation ou de leur fabrication.

⁽¹⁹⁾ Pour une analyse de ce paragraphe 2 en projet, il est renvoyé aux observations particulières qui suivent.

Pour les armes nucléaires, la Belgique est notamment partie au Traité interdisant de placer des armes nucléaires et d'autres armes de destruction massive sur le fond des mers et des océans ainsi que dans leur sous-sol, fait à Londres, Moscou et Washington le 11 février 1971 et approuvé par la loi du 18 août 1972. La Belgique a aussi porté assentiment par une loi du 14 mars 1975 au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, fait à Londres, Moscou et Washington le 1^{er} juillet 1968 ainsi qu'à l'Accord entre le Royaume de Belgique, le Royaume de Danemark, la République fédérale d'Allemagne, l'Irlande, la République italienne, le Grand-Duché de Luxembourg, le Royaume des Pays-Bas, la Communauté européenne de l'Energie atomique et l'Agence internationale de l'Energie atomique en application des paragraphes 1 et 4 de l'article III du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, signé à Bruxelles le 5 avril 1973. Il serait dès lors utile que la disposition en projet renvoie à ces traités internationaux pour ce qui concerne la notion "d'armes nucléaires".

Par ailleurs, la loi du 9 février 1981 relative aux conditions d'exportation des matières et équipements nucléaires, ainsi que des données technologiques nucléaires contient déjà certaines dispositions pénales.

Pour les armes bactériologiques, la Belgique a également porté assentiment à la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes bactériologiques (biologiques) ou à toxines et sur leur destruction, faite à Londres, Moscou et Washington, le 10 avril 1972, par une loi du 10 juillet 1978. Il est à noter que cette loi contient aussi des dispositions pénales relatives aux armes bactériologiques ou à toxines. Sur le plan de la sécurité juridique, il convient dès lors de vérifier dans quelle mesure ces dispositions pénales ne sont pas suffisantes.

Par une loi du 20 décembre 1996, la Belgique a porté assentiment à la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction et des trois Annexes, faites à Paris le 13 janvier 1993. Cette Convention n'a pas encore été mise en oeuvre en droit belge alors que son article VII invite expressément les Etats parties à adopter une législation pénale adéquate. Par ailleurs, l'article II de cette Convention donne une série de définitions en ce

.../...

compris celle des armes chimiques. Eu égard aux engagements de la Belgique sur le plan international, il appartient au législateur de respecter les termes de cette Convention dès lors qu'il entend ériger en infraction terroriste "la fabrication, l'acquisition, le transport, la fourniture ou l'utilisation d'armes chimiques, ainsi que la recherche et le développement de ces armes".

L'auteur de l'avant-projet doit veiller à l'articulation des dispositions en projet avec les textes précités.

Afin de satisfaire aux articles 1^{er} et 5, § 2, de la décision-cadre, l'auteur de l'avant-projet devra compléter, le cas échéant, le paragraphe 2 de l'article 136bis en projet, afin d'y insérer les infractions consacrées par les lois précitées.

III. Les infractions relatives à un groupe terroriste

10. L'article 136quater, alinéa 1^{er}, en projet du Code pénal, qui transpose avec l'article 136quinquies l'article 2 de la décision-cadre du 13 juin 2002 précitée, insère une nouvelle définition relative au "groupe terroriste". Ainsi, "constitue un groupe terroriste l'association structurée de plus de deux personnes, établie dans le temps et qui agit de façon concertée en vue de commettre des infractions terroristes, au sens de l'article 136bis". Selon l'article 2, § 1^{er}, de la décision-cadre, "le terme «association structurée» désigne une association qui ne s'est pas constituée au hasard pour commettre immédiatement une infraction et qui n'a pas nécessairement de rôles formellement définis pour ses membres, de continuité dans sa composition ou de structure élaborée".

.../...

Cette définition évoque d'autres définitions prévues par les articles 322 ⁽²⁰⁾ et 324bis ⁽²¹⁾ du Code pénal.

Comme l'ont relevé certains auteurs ⁽²²⁾, si le terrorisme et la criminalité organisée ne sont pas à confondre, ils n'en présentent pas moins de nombreux points communs. Selon les déclarations du Président du Comité permanent de contrôle des services de renseignements : "désormais, les organisations terroristes doivent se livrer à des activités criminelles de droit commun pour financer leurs activités propres ou doivent coopérer avec des organisations criminelles. Il y a sans aucun doute une convergence objective d'intérêts qui se concrétise, notamment, dans le blanchiment de capitaux" ⁽²³⁾.

L'attention de l'auteur du projet est attirée sur le fait que compte tenu des liens que peuvent avoir les organisations terroristes et les organisations criminelles, il sera, dans certaines circonstances, probablement difficile d'un point de vue juridique de qualifier avec précision si les activités d'un groupement sont des activités liées au terrorisme ou des activités qui relèvent de la criminalité organisée; on ne peut exclure que le juge puisse retenir un cumul des qualifications.

⁽²⁰⁾ "Toute association formée dans le but d'attenter aux personnes ou aux propriétés est un crime ou un délit, qui existe par le seul fait de l'organisation de la bande".

⁽²¹⁾ "Constitue une organisation criminelle l'association structurée de plus de deux personnes, établie dans le temps, en vue de commettre de façon concertée, des crimes et (des) délits punissables d'un emprisonnement de trois ans ou d'une peine plus grave, pour obtenir directement ou indirectement, des avantages patrimoniaux, en utilisant l'intimidation, la menace, la violence, des manoeuvres frauduleuses ou la corruption ou en recourant à des structures commerciales ou autres pour dissimuler ou faciliter la réalisation des infractions (...)".

⁽²²⁾ S. Smeets et C. Strebel, "Terrorisme, criminalité organisée et violence urbaine : l'expérience belge", in "Lutte contre le terrorisme et droits fondamentaux", Nemesis-Bruylant, 2002, pp. 199 et 200.

⁽²³⁾ In "Analyse de la lutte contre le terrorisme : aspects légaux et pratiques policières" - Rapport fait au nom de la Commission de l'Intérieur et des Affaires administratives du Sénat, par M. Wille, Doc. parl. Sén., 3 juillet 2001, n° 2-774/1, p. 39.

11. L'article 136quater, alinéa 2, en projet, souligne, dans des termes identiques à ceux du dixième considérant du préambule de la décision-cadre, qu'il ne peut s'agir de "réduire ou (d')entraver les droits ou libertés fondament(aux) tels que le droit de grève, la liberté de réunion, d'association ou d'expression, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts et le droit de manifester qui s'y attache".

Le législateur a déjà été soucieux d'une telle réserve lorsqu'il adopta la loi du 10 janvier 1999 insérant dans le Code pénal la notion d'"organisation criminelle". En effet, aux termes de l'article 324bis, alinéa 2, du Code pénal, "une organisation dont l'objet réel est exclusivement d'ordre politique, syndical, philanthropique, philosophique ou religieux ou qui poursuit exclusivement tout autre but légitime ne peut, en tant que telle, être considérée comme une organisation criminelle au sens de l'alinéa 1^{er}".

Dans son avis 28.026/2, donné le 14 juillet 1998 ⁽²⁴⁾, la section de législation a estimé que :

"Si l'article 321bis, alinéa 2, proposé, du Code pénal vise à préciser qu'une organisation qui poursuit un but légitime n'est pas établie en vue de commettre de façon concertée des crimes et des délits, l'amendement est un truisme qui n'a pas sa place dans le Code pénal.

Si, par contre, l'amendement vise à empêcher qu'une organisation qui poursuit un but légitime puisse faire l'objet de recherches ou de poursuites du chef de constitution d'organisation criminelle, il vide le projet de loi de sa substance."

Le même constat peut être posé en l'espèce.

12. L'article 136quater, alinéa 1^{er}, en projet, ne met pas en oeuvre la deuxième phrase de l'article 2, § 1^{er}, de la décision-cadre qui précise la notion d'"association structurée".

⁽²⁴⁾ Avis donné sur un amendement n° 40 au projet de loi "relatif aux organisations criminelles" (Doc. parl. Ch., sess. 1996-1997, n° 954/20 - 954/22 - 954/23).

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Dispositif

Article 2

La décision-cadre n'imposant pas la mention de sa transposition, la disposition, qui n'a pas de contenu normatif, doit être omise.

Article 3

Titre Ibis en projet

Le titre Ibis est intitulé "Infractions de nature terroriste". Or, selon l'article 1^{er}, § 1^{er}, de la décision-cadre, une infraction peut être qualifiée de "terroriste" lorsqu'elle peut porter gravement atteinte à un pays ou à une organisation internationale soit en raison de sa nature, soit en raison du contexte dans lequel elle est commise.

Mieux vaudrait dès lors modifier l'intitulé de la manière suivante : "Des infractions terroristes".

Article 136bis en projet

Paragraphe 2 en projet

Le paragraphe 2 en projet énumère des infractions déjà connues du droit pénal belge et qui sont censées correspondre à certaines infractions énoncées à l'article 1^{er}, § 1^{er}, a) à i), de la décision-cadre.

.../...

1. Ainsi l'article 1^{er}, § 1^{er}, a) et b) de la décision-cadre concernant "les atteintes contre la vie d'une personne pouvant entraîner la mort" ainsi que "les atteintes graves à l'intégrité physique d'une personne".

Le 1° en projet identifie ces deux types d'atteinte en renvoyant aux articles 393 (meurtre), 394 (assassinat), 397 (empoisonnement), 398 (coups et blessures volontaires), 401 (coups et blessures volontaires sans intention de donner la mort mais ayant entraîné la mort) et 404 (administration de substances volontairement sans intention de donner la mort mais l'ayant entraînée) du Code pénal.

Or, des informations fournies par le délégué du ministre dans un tableau établissant la correspondance des infractions prévues respectivement par la décision-cadre et par l'avant-projet ⁽²⁵⁾, il apparaît que d'autres dispositions du Code pénal pourraient être mentionnées au 1° en projet. Il s'agit en effet de viser de manière plus générale les articles 392 à 397 ainsi que les articles 398 à 410 du Code pénal.

Dans ce tableau transmis au Conseil d'Etat par le délégué du ministre, il est également fait référence à l'article 409 du Code pénal, rétabli par la loi du 28 novembre 2000, qui a trait aux mutilations des organes génitaux des femmes.

Compte tenu de ces indications, l'auteur du projet est invité à compléter le 1° en projet si telle est bien son intention.

Par ailleurs, il est permis de s'interroger sur la raison pour laquelle le 1° en projet ne fait pas mention des infractions consacrées aux articles 417bis à 417quinquies du Code pénal insérés par la loi du 14 juin 2002 de mise en conformité du droit belge avec la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, adoptée à New York le 10 décembre 1984. En effet, la torture et le traitement inhumain constituent des atteintes à l'intégrité physique des personnes. Le 1° en projet devrait être complété en ce sens.

⁽²⁵⁾ Ce tableau, qui a été communiqué au Conseil d'Etat, devrait après adaptation éventuelle, être joint au projet de loi lorsqu'il sera déposé sur le bureau des Chambres.

2. L'article 1^{er}, § 1^{er}, c), de la décision-cadre concerne l'enlèvement ou la prise d'otage. Le 2° en projet fait référence à l'article 347bis du Code pénal (prise d'otage) et le 3° en projet mentionne l'article 428 du Code pénal. Or, cette dernière disposition ne concerne que l'enlèvement de mineurs. Dans le tableau transmis par le délégué du ministre, sont visés d'une façon plus générale les articles 428 à 430 du Code pénal. Si telle est bien l'intention, il convient de compléter le 3° en projet en ce sens.

Par ailleurs, pour ce qui concerne l'"enlèvement de personnes majeures", il semble que l'article 434 du Code pénal puisse également être invoqué pour viser expressément l'hypothèse de l'enlèvement et de la séquestration d'un majeur.

3. L'article 1^{er}, § 1^{er}, d), de la décision-cadre qualifie d'infraction terroriste "le fait de causer des destructions massives à une installation gouvernementale ou publique, à un système de transport, à une infrastructure, y compris un système informatique, à une plate-forme fixe située sur le plateau continental, à un lieu public ou une propriété privée susceptible de mettre en danger des vies humaines ou de produire des pertes économiques considérables".

a) La décision-cadre n'incrimine les destructions qu'à la condition qu'elles soient massives. Cet élément de la définition doit également figurer à l'article 136bis, § 2, 4°, en projet.

La même observation vaut pour le paragraphe 3, 1°, en projet.

b) Le 4° en projet renvoie notamment à l'article 521, alinéa 1^{er}, du Code pénal qui concerne la destruction "en tout ou en partie, des édifices, ponts, digues, chaussées, chemins de fer, écluses, magasins, chantiers, hangars, navires, bateaux, aéronefs ou autres ouvrages d'art ou constructions appartenant à autrui".

Il est permis de s'interroger sur la raison pour laquelle, seul l'alinéa 1^{er} de l'article 521 du Code pénal est visé alors que l'alinéa 3 envisage expressément la destruction "en tout ou en partie" ou la mise hors d'usage à dessein de nuire de "voitures, wagons et véhicules à moteur".

.../...

c) Dans le tableau transmis par le délégué du ministre, il est fait référence à l'article 406 du Code pénal qui punit celui qui aura "méchamment entravé la circulation ferroviaire, routière, fluviale ou maritime, ou par toute autre action de nature à rendre dangereux la circulation ou l'usage des moyens de transport ou à provoquer des accidents à l'occasion de leur usage ou de leur circulation" ainsi qu'à l'article 15 de la loi du 5 juin 1928 portant révision du Code disciplinaire et pénal pour la marine marchande et la pêche maritime. Selon cette dernière disposition, "la destruction, la mise hors d'usage ou l'abandon de matériel du bord, commis volontairement, sera puni d'un emprisonnement de quinze jours à un an et d'une amende de cinquante francs à trois cents francs ou d'une de ces peines seulement". Le Conseil d'Etat se demande également s'il ne conviendrait pas de viser aussi l'article 14 de la loi du 5 juin 1928, précitée qui concerne l'incendie à bord d'un navire.

Si telle est bien l'intention, le 4° en projet doit être complété en ce sens.

d) Est également visé par le projet l'article 523 du Code pénal qui a trait à la destruction d'"une machine appartenant à autrui, destinée à produire, transformer ou distribuer l'énergie motrice ou à en consommer à des fins autres que purement domestiques". Quant à l'article 525 du Code pénal, il aggrave les peines prévues à l'article 523 du même Code lorsque la destruction a été commise "en réunion ou en bande et à l'aide de violences, de voies de fait ou de menaces".

Dès lors que le projet prévoit qu'une telle infraction peut être qualifiée de terroriste lorsqu'elle est notamment commise par un "groupe terroriste" au sens de l'article 136quater en projet du Code pénal, il y aurait lieu d'aménager également l'article 525 du Code pénal.

e) Le 4° en projet fait également référence à l'article 528 du Code pénal qui concerne "toute destruction, tout dégât de propriétés mobilières d'autrui exécuté à l'aide de violences ou de menaces (...)". Dans le tableau transmis au Conseil d'Etat, sont envisagés d'une manière plus générale les articles 528 à 534 du Code pénal, l'article 533 du même Code étant relatif à la destruction ou l'altération "de marchandises ou de matières servant à la fabrication", l'article 534 du même Code punissant celui qui "aura méchamment enlevé, coupé ou détruit les liens ou les obstacles qui retiennent un bateau, un wagon ou une voiture". Il est également fait référence aux articles 535 à 537 du Code pénal qui concernent notamment la destruction de récoltes ainsi qu'aux articles 545 et 546 du même Code relatifs à la destruction de clôtures ou de bornes. Or, ces dispositions ne sont pas visées au 4° en projet.

.../...

Si telle est bien l'intention de l'auteur du projet, le 4° en projet sera complété en ce sens.

f) Le 4° en projet renvoie à l'article 550bis, § 3, 3°, du Code pénal qui érige en infraction le fait de causer "un dommage quelconque, même non intentionnellement, au système informatique ou aux données qui sont stockées, traitées ou transmises par ce système ou au système informatique d'un tiers ou aux données qui sont stockées, traitées ou transmises par ce système". Le tableau transmis au Conseil d'Etat vise aussi l'article 504quater du Code pénal qui concerne la fraude informatique ainsi que l'article 550ter du même Code.

Si telle est bien la volonté, il convient de compléter le 4° en projet en ce sens.

g) Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas pour quelle raison seul le paragraphe 4 de l'article 114 de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques est visé. Ne conviendrait-il pas également de mentionner le paragraphe 8, 2°, du même article ?

4. L'article 1^{er}, § 1^{er}, g), de la décision-cadre qualifie d'"infraction terroriste", "la libération de substances dangereuses ou la provocation d'incendies, d'inondations ou d'explosions, ayant pour effet de mettre en danger des vies humaines".

Selon le 8° en projet, il s'agit notamment des infractions visées aux articles 510 à 512 du Code pénal (incendie d'édifices, ponts, digues, chaussées, chemins de fer, écluses, magasins, chantiers, hangars, navires, bateaux, voitures, wagons, aéronefs ou autres ouvrages d'art, constructions ou véhicules à moteur, propriétés immobilières et mobilières d'autrui).

Dans le tableau transmis au Conseil d'Etat, sont envisagés d'une manière plus générale les articles 510 à 518 du Code pénal.

Si telle est bien la volonté, le 8° en projet sera complété en ce sens.

.../...

5. Le 9° en projet se réfère à "la fabrication, l'acquisition, le transport, la fourniture ou l'utilisation des armes visés par la loi du 3 janvier 1933 relative à la fabrication, au commerce et au port des armes et au commerce des munitions". Une telle référence est trop imprécise sur le plan pénal, il y a lieu d'écrire :

"les infractions visées par la loi du 3 janvier 1933 (...)".

Par ailleurs, le tableau transmis au Conseil d'Etat fait état d'un projet de loi du Ministre de la Justice qui n'a pas encore été adopté au Parlement ⁽²⁶⁾ et qui contient de nouvelles dispositions pénales.

Paragraphe 3 en projet

1. En ce qui concerne le paragraphe 3, 3°, en projet, il y a lieu d'ajouter, conformément à l'article 1^{er}, § 1^{er}, f), de la décision-cadre, les mots "la possession" entre les mots "la fabrication" et "l'acquisition".

2. Le paragraphe 3, 6°, en projet, assimile à une infraction terroriste "la menace crédible de réaliser l'une des infractions énumérées au paragraphe précédent ou au présent paragraphe". La section de législation du Conseil d'Etat n'aperçoit pas la nécessité d'ajouter l'adjectif "crédible", qui ne figure pas dans la décision-cadre.

Au demeurant, la déclaration annexée à la décision-cadre souligne explicitement que "l'infraction de menace visée à l'article 1^{er}, point (i), devrait s'entendre telle qu'elle est définie par la législation nationale de l'Etat membre concerné" et elle n'envisage la possibilité de qualifier la menace de "crédible" que "si l'infraction doit être précisée", ce qui n'est pas le cas en droit belge.

⁽²⁶⁾ Doc. parl. Ch., sess. 2001-2002, n° 1598/1, "projet de loi réglant des activités économiques et individuelles avec des armes" ayant donné lieu à l'avis 32.227/4 de la section de législation du Conseil d'Etat, donné le 22 octobre 2001.

La nécessité d'une pareille précision est d'autant moins indiquée qu'elle ne figure pas dans le Code pénal là où celui-ci incrimine déjà les menaces d'attentats visés aux articles 327 à 331bis.

Article 136quater en projet

Sur ce point, il est renvoyé à l'observation générale III.

Article 136quinquies en projet

1. Au paragraphe 1^{er} en projet, pour assurer la transposition correcte de la décision-cadre, il y a lieu d'écrire :

"Toute personne qui participe aux activités d'un groupe terroriste, y compris en fournissant des informations ou des moyens matériels, ou par toute forme de financement de ses activités, en ayant connaissance que cette participation contribuera aux activités criminelles du groupe terroriste, sera punie ... (la suite comme à l'avant-projet de loi)".

2. Cette disposition met en oeuvre l'article 2, § 2, de la décision-cadre qui invite les Etats membres à prendre les mesures nécessaires pour rendre punissables le fait de diriger un groupe terroriste ainsi que les actes de participation aux activités d'un tel groupe tout en ayant connaissance que ces actes de participation contribueront aux activités criminelles du groupe terroriste.

L'article 136quinquies, § 1^{er}, en projet du Code pénal s'inspire dans une certaine mesure de l'article 324ter, §§ 2 et 3, du Code pénal qui a trait aux actes de participation au sein des organisations criminelles.

Toutefois, les actes de participation visés dans le cadre des organisations criminelles impliquent que la personne participe "à la préparation ou à la réalisation de toute activité licite de cette organisation criminelle" ou qu'elle participe "à toute prise de décision dans le cadre des activités de l'organisation criminelle", tout en sachant que ces actes de participation contribuent aux objectifs de ladite organisation.

Or, le texte en projet n'envisage pas seulement une participation étroitement liée aux activités du groupe terroriste. Il est aussi question de fournir des informations ou des moyens matériels à ce groupe en ce compris une certaine forme de financement tout en ayant connaissance que "cette participation contribue à commettre un crime ou un délit du groupe terroriste".

Lors des auditions menées par la Commission de l'Intérieur et des Affaires administratives du Sénat, il a été notamment question des modes de financement des groupes terroristes. Outre ce qui a déjà été dit ci-avant à propos du recours à des activités liées à la criminalité organisée tel que le blanchiment d'argent ⁽²⁷⁾, des experts ont également fait état de méthodes d'extorsion de fonds. Certains groupes terroristes comme l'ETA obligent, sous la menace, des entrepreneurs à fournir des ressources financières importantes ⁽²⁸⁾. Une telle "participation" ne devrait pas être sanctionnée au regard de l'article 136quinquies, § 1^{er}, en projet. Dès lors, cette disposition devrait sans doute préciser que les actes de participation incriminés sont ceux qui ne sont pas accomplis sous l'empire de la menace ou de la contrainte.

3. S'agissant du paragraphe 2 en projet, le commentaire des articles s'exprime comme suit :

"Le paragraphe 2 vise à incriminer les dirigeants du groupe terroriste. Il s'agira plus généralement des personnes qui assument les principales responsabilités au sein du groupe. Pour cette catégorie de personnes, une peine plus lourde est justifiée parce que, du fait de leur rôle central dans le «groupe terroriste», ils sont plus que quiconque au courant des infractions et parce qu'ils prennent les décisions finales.".

⁽²⁷⁾ Il est renvoyé à l'observation générale III, § 10.

⁽²⁸⁾ Voir doc. parl. Sén., 3 juillet 2001, n° 2-774/1, p. 39.

Le texte en projet devrait être clarifié afin de mieux exprimer ces intentions.

OBSERVATIONS FINALES

1. L'article 9, § 1^{er}, e), de la décision-cadre impose aux Etats membres de l'Union européenne, dans son premier membre de phrase, de prendre les mesures nécessaires pour établir leur compétence à l'égard des infractions prévues par la décision-cadre lorsque "l'infraction a été commise contre (leurs) institutions".

Il appartient à l'auteur de l'avant-projet de s'assurer que cette disposition est suffisamment transposée par les dispositions actuelles du titre préliminaire du Code de procédure pénale, spécialement en son article 10, 1^o.

2. La Belgique étant le siège de plusieurs institutions européennes, il y a lieu d'assurer la transposition de l'article 9, § 1^{er}, e), de la décision-cadre dans son second membre de phrase, en tant que cette disposition concerne ces institutions.

3. Dans l'avant-projet de loi, le code ISO "EUR" doit être remplacé par le terme "euro" en toutes lettres, lequel s'accorde en français.

Observations de forme

Le texte néerlandais de certaines dispositions du projet est rédigé incorrectement du point de vue de la correction de la langue ou de la technique légistique. C'est sous réserve des observations de fond précédentes et à titre d'exemple que sont faites ci-après à ce sujet et surabondamment quelques propositions de texte.

.../...

Article 3

A l'article 136bis, § 2, 4°, en projet, il faudrait écrire : "... artikelen 521, eerste lid, ... van de wet van ... overheidsbedrijven, waardoor mensenlevens ... aangericht;". Cette observation vaut, mutatis mutandis, pour l'ensemble du projet.

La phrase introductive du paragraphe 3 devrait être rédigée comme suit : "Als terroristisch misdrijf bedoeld in paragraaf 1 ... worden aangemerkt :" et au 1°, "andere dan die bedoeld in de vorige paragraaf;".

La suite du projet devrait être corrigée en, conséquence.

1. STREKKING VAN HET VOORONTWERP

1. Zoals in artikel 2 van het onderzochte voorontwerp van wet wordt aangegeven, "strekt (het) tot omzetting van het kaderbesluit van de Raad van de Europese Unie van 13 juni 2002 inzake terrorismebestrijding".

Dit kaderbesluit is door de Raad van Ministers van de Europese unie aangenomen op basis van de artikelen 29, 31,e), en 34, § 2, b), van het verdrag van 7 februari 1992 betreffende de Europese Unie.

Artikel 29 van het voormelde verdrag bepaalt :

"Onverminderd de bevoegdheden van de Europese Gemeenschap is het doel van de Unie de burgers in een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid een hoog niveau van zekerheid te verschaffen door de ontwikkeling van gezamenlijk optreden van de lidstaten op het gebied van politieke en justitiële samenwerking in strafzaken en door voorkoming en bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat.

Deze doelstelling wordt verwezenlijkt door het voorkomen en bestrijden van al dan niet georganiseerde criminaliteit, met name terrorisme, mensenhandel en misdrijven tegen kinderen, illegale drugshandel en illegale wapenhandel, corruptie en fraude, door middel van (...) waar nodig, nauwere samenwerking tussen justitiële en andere bevoegde autoriteiten van de lidstaten, in overeenstemming met (31), onder e).".

In deze laatste bepaling staat voorts :

"Gezamenlijk optreden inzake justitiële samenwerking in strafzaken omvat :

(...)

- e) het geleidelijk aannemen van maatregelen tot opstelling van minimumvoorschriften met betrekking tot de bestanddelen van strafbare feiten en met betrekking tot straffen op het gebied van de georganiseerde criminaliteit, terrorisme en illegale drugshandel."

Ten slotte bepaalt artikel 34, lid 2, b), van hetzelfde verdrag dat de Raad, om deze verschillende doelstellingen te verwezenlijken, inzonderheid :

"kaderbesluiten (kan) aannemen voor de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten. Deze kaderbesluiten zijn verbindend voor de lidstaten ten aanzien van het te bereiken resultaat, doch aan de nationale instanties wordt de bevoegdheid gelaten vorm en middelen te kiezen. Zij hebben geen rechtstreekse werking."

2. Het voormelde kaderbesluit van 13 juni 2002 ⁽¹⁾ onderscheidt drie categorieën van strafbare feiten in verband met terrorisme, namelijk "terroristische misdrijven" (artikel 1), "strafbare feiten met betrekking tot een terroristische groep" (artikel 2) en "strafbare feiten in verband met terroristische activiteiten" (artikel 3). Artikel 1, lid 2, bepaalt dat het "kaderbesluit (...) niet tot gevolg (kan) hebben dat de verplichting tot eerbiediging van de grondrechten en van de fundamentele rechtsbeginselen, zoals die zijn neergelegd in artikel 6 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, wordt aangetast".

Het kaderbesluit regelt de strafbaarstelling van uitlokking van, medeplichtigheid aan en poging tot het plegen van de bewuste strafbare feiten (artikel 4) en voorziet in een bepaalde harmonisering van de straffen. Het bepaalt dat verzachtende omstandigheden in aanmerking kunnen worden genomen (artikel 6) en verplicht de Lid-Staten ertoe eveneens sancties op te leggen wanneer deze strafbare feiten gepleegd worden ten voordele van een rechtspersoon (artikelen 7 en 8). De andere bepalingen hebben betrekking op rechtsmacht en vervolging (artikel 9) en op bescherming van en bijstand aan slachtoffers (artikel 10). De laatste drie artikelen bevatten de slotbepalingen van het kaderbesluit, namelijk de uitvoering door de lidstaten en de verslagen die ze dienen op te maken (artikel 11), de territoriale werkingssfeer (artikel 12) en de inwerkingtreding (artikel 13).

⁽¹⁾ De tekst van het kaderbesluit zou moeten worden gevoegd bij het wetsontwerp dat bij het bureau van de Kamer van volksvertegenwoordigers zal worden ingediend.

3. Artikel 3 van het voorontwerp voegt in het Strafwetboek verschillende bepalingen in. De ontworpen artikelen 136bis en 136ter bevatten de definities van terroristische misdrijven en bepalen de straffen ervoor. De ontworpen artikelen 136quater en 136quinquies betreffen de strafbare feiten met betrekking tot een terroristische groep. Bij het ontworpen artikel 136sexies wordt bepaald dat deze nieuwe bepalingen niet van toepassing zijn op handelingen van strijdkrachten tijdens een gewapend conflict, noch op handelingen van strijdkrachten van een Staat bij de uitoefening van hun officiële taken.

Artikel 4 voegt een artikel 6bis in, in de wet van 17 april 1878 houdende de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering ⁽²⁾ om iedere Belg of iedere person die in België zijn verblijfplaats heeft, in België te kunnen vervolgen wanneer hij zich buiten het grondgebied van het Rijk schuldig maakt aan een van de strafbare feiten bepaald in de nieuwe artikelen 136bis en 136quinquies. Artikel 5 voegt in artikel 10ter van dezelfde wet een onderdeel 4° in om in België vervolging mogelijk te maken van eenieder die in het buitenland tegen een Belgische onderdaan een van de strafbare feiten heeft gepleegd die bepaald zijn bij de nieuwe artikelen 136bis en 136quinquies. Ten slotte wordt bij artikel 6 een onderdeel 1°bis ingevoegd in artikel 90ter, § 2, van het Wetboek van Strafvordering, waarin de gevallen worden opgesomd waarin een bewakingsmaatregel ten aanzien van privé-communicatie of -telecommunicatie kan worden bevolen.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. De aanvaardbaarheid van het ontwerp ten aanzien van het beginsel van de wettelijkheid van de tenlasteleggingen

4. Krachtens artikel 1 van het kaderbesluit neemt iedere lidstaat de maatregelen die noodzakelijk zijn om ervoor te zorgen dat de in deze bepaling opgesomde gedragingen, "die overeenkomstig het nationale recht als strafbare feiten zijn gekwalificeerd", worden aangemerkt als terroristische misdrijven. In artikel 2 van het kaderbesluit is dezelfde verplichting vervat wat betreft het leiden van een "terroristische groep" en het deelnemen aan de activiteiten ervan, waarbij in de omschrijving van dit laatste begrip inzonderheid verwezen wordt naar het begrip terroristisch misdrijf.

⁽²⁾ Lees in de Franse tekst "la loi du 17 avril 1878 contenant le titre préliminaire du Code de procédure pénale".

Het ontworpen artikel 136bis van het onderzochte voorontwerp strekt ertoe artikel 1 van het kaderbesluit om te zetten door verschillende gedragingen onder de noemer "terroristisch misdrijf" strafbaar te stellen. De artikelen 136quater en 136quinquies strekken ertoe artikel 2 van het kaderbesluit om te zetten, waarbij in artikel 136quater in de omschrijving van het begrip "terroristische groep" inzonderheid verwezen wordt naar de in het ontworpen artikel 136bis bepaalde terroristische misdrijven.

5. De omzetting dient te geschieden met inachtneming van het beginsel van de wettelijkheid van de tenlasteleggingen, dat vastgelegd is in artikel 12, tweede lid, van de Grondwet, artikel 7 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens ⁽³⁾ en artikel 15 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

Dit beginsel geeft van meet af aan het respectieve werkterrein van de wetgevende macht en de rechterlijke macht op strafrechtelijk gebied aan. Zo heeft het Arbitragehof het volgende geoordeeld :

"Door aan de wetgevende macht de bevoegdheid te verlenen, enerzijds, om te bepalen in welke gevallen en in welke vorm strafvervolgning mogelijk is en, anderzijds, om een wet aan te nemen op grond waarvan een straf kan worden bepaald en toegepast, garanderen de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet aan elke burger dat geen enkele gedraging strafbaar zal worden gesteld en geen enkele straf zal worden opgelegd dan krachtens regels aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering." ⁽⁴⁾.

⁽³⁾ De omstandigheid dat een nationale bepaling geïnspireerd is op een Europese norm betekent niet dat ze niet valt onder de gelding van artikel 7 van het Verdrag (zie in deze zin, wat betreft de tenuitvoerlegging van een Europese richtlijn, het arrest *Cantoni t. Frankrijk* van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, van 15 november 1996, § 30).

⁽⁴⁾ Arrest nr. 128/2002, van 10 juli 2002, overweging B.6.2., eerste lid (zie ook Arbitragehof, nr. 114/98, 18 november 1998, overweging B.3.); zie noot L. Dupont en R. Verstraeten, *Belgisch Strafrecht*, nr. 99, blz. 103; F. Tulkens en M. van de Kerchove, *Introduction au droit pénal*, Diegem, 1998, blz. 184 tot 189; Ch. Van den Wyngaert, *Strafrecht en Strafprocesrecht*, Antwerpen-Apeldoorn, 1998, blz. 70.

De bevoegdheid die aldus aan de wetgevende macht wordt verleend om de strafbaarstelling te regelen en om straffen te bepalen, leidt tot een inhoudelijk ruimere definitie van het wettelijkheidsbeginsel ⁽⁵⁾. In haar advies 25.345/2, gegeven op 21 oktober 1996, over het ontwerp dat de wet van 10 januari 1999 betreffende de criminele organisaties geworden is, heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State, na aan deze bevoegdheidsregel te hebben herinnerd, het volgende gesteld over het vereiste van de wettelijkheid :

"Dat beginsel is neergeschreven voor zowel de macht die de wet maakt als voor de macht die de wet toepast, aangezien het hun respectieve werkterrein op strafrechtelijk gebied vastlegt. De wetgevende macht heeft tot taak regels te maken die de rechterlijke macht moet toepassen met naleving van de bewoordingen ervan. De enige manier om deze strikte verdeling van de bevoegdheden te garanderen - en bijgevolg elk risico van willekeur vanwege de rechters af te wenden - bestaat erin de strafwetten zo precies mogelijk te stellen. De wetgevende macht zou het grondwettelijk wettigheidsbeginsel uithollen, mocht zij zich ertoe bepalen strafrechtelijke regels vast te stellen waarin aan de rechters alleen vage richtlijnen worden gegeven, aangezien zij de rechters zodoende zou nopen de toepasselijke regels aan te vullen om ze daadwerkelijk toepasbaar te maken. Een straf waartoe een rechter in die omstandigheden zou besluiten, zou niet meer worden opgelegd krachtens de wet, maar krachtens de wet én een andere regel die de rechter aan de wet heeft moeten toevoegen om deze te kunnen toepassen.

Het wettigheidsbeginsel brengt met zich dat het voor de wetgevende macht in strafzaken een grondwettelijke verplichting en niet een loutere algemene verplichting van zorgvuldig beleid is met precieze regels te werken." ⁽⁶⁾.

Bovendien worden in het voormelde arrest nr. 128/2002 van het Arbitragehof niet alleen de bevoegdheden terzake van de wetgevende macht uiteengezet. In dit arrest wordt niet alleen gesteld dat de strafwetten moeten voldoen aan "bijzondere eisen ter zake van precisie, duidelijkheid en voorspelbaarheid" ⁽⁷⁾, maar ook dat de artikelen 12, tweede lid, en 14, van de Grondwet "er evenwel niet aan in de weg (staan) dat de wet een beoordelingsbevoegdheid toekent aan de rechter die belast is met de

⁽⁵⁾ F. Tulkens en M. van de Kerchove, op. cit., blz. 184 en 185.

⁽⁶⁾ Gedr. St., Kamer, 1996/1997, nr. 954/1. Vgl. in die zin ook advies 31.441/AV en 31.442/AV van 20 juni 2001 over een wetsvoorstel betreffende de euthanasie en een wetsvoorstel betreffende de palliatieve zorg, de latere wet van 28 mei 2002 betreffende de euthanasie (Gedr. St. Senaat, 1999/2000, nr. 244/21) en de wet van 14 juni 2002 betreffende de palliatieve zorg (Gedr. St., Senaat, 1999/2000, nr. 246/4).

⁽⁷⁾ Overweging B.6.2., tweede lid.

toepassing ervan, voor zover zij (deze) eisen ... niet miskent" ⁽⁸⁾ . Het Hof onderzoekt of de bewuste wet er niet toe leidt dat "de rechter een beoordelingsbevoegdheid krijgt die zo ruim is dat de personen die door de bepaling worden beoogd hun gedrag niet zouden kunnen aanpassen noch de gevolgen ervan inschatten" en of ze niet verhindert dat "de betrokken personen de strafrechtelijke gevolgen van hun handelwijze inschatten" ⁽⁹⁾ . Het heeft erop geattendeerd dat in casu "de wetgever ... op geen enkele wijze de rechter in staat (heeft) gesteld een strafbaarstelling te creëren, een nieuwe vorm van vervolging in te stellen of een nieuwe straf in te voeren" ⁽¹⁰⁾ . In het aan het Hof voorgelegde geval, dat betrekking had op de beoordeling van het begrip ernst van een niet opzettelijke overtreding van artikel 5, tweede lid, van het Strafwetboek, zoals het hersteld is bij de wet van 4 mei 1999 tot invoering van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van rechtspersonen, besluit het Hof dat "op een tekst met algemene draagwijdte (...) niet de kritiek (kan) worden uitgeoefend dat hij geen precieze definitie van de ernst (...) geeft, (...). De rechter zal over die ernst moeten oordelen, niet op grond van subjectieve opvattingen die de toepassing van de in het geding zijnde bepaling onvoorzienbaar zouden maken, maar door de constitutieve elementen van elk misdrijf als criterium te nemen, door rekening te houden met de omstandigheden die eigen zijn aan elke zaak, en door in elk afzonderlijk geval zich een oordeel te vormen (...)" ⁽¹¹⁾ .

In het voormelde advies 25.345/2 van de afdeling wetgeving is gewezen op het volgende :

"Het Europees Hof voor de rechten van de mens heeft zijnerzijds geoordeeld dat artikel 7 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden stilzwijgend een identiek beginsel als dat van de Belgische Grondwet stelt en heeft daaraan dezelfde gevolgtrekking verbonden in verband met de noodzakelijke nauwkeurigheid van de wettelijke bepalingen in strafzaken. Het Hof heeft in zijn arrest Kokkinakis tegen Griekenland van 25 mei 1993 geoordeeld dat dat artikel 7 ook meer in het algemeen het beginsel huldigt dat strafbare feiten en straffen bij de wet omschreven moeten zijn, alsook het beginsel dat de strafwet niet op uitbreidende wijze ten nadele van de beklaagde, inzonderheid bij analogie, mag worden toegepast. Steeds volgens dat arrest moet een strafbaar feit duidelijk in de wet worden bepaald."

⁽⁸⁾ Ibidem.

⁽⁹⁾ Overweging B.6.6., tweede lid.

⁽¹⁰⁾ Overweging B.6.7.

⁽¹¹⁾ Overweging B.6.8., tweede lid.

Deze rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens is sindsdien bevestigd en gepreciseerd. Zo citeert het Hof zijn arresten S.W. en C.R. t. Verenigd Koninkrijk van 22 november 1995 (respectievelijk §§ 34-36 en 32-34) en vat het als volgt zijn interpretatie samen ten aanzien van de strekking van het beginsel van de wettelijkheid van de tenlasteleggingen en straffen in zijn arrest Streletz, Kessler en Krenz t. Duitsland :

"La garantie que consacre l'article 7, élément essentiel de la prééminence du droit, occupe une place primordiale dans le système de protection de la Convention, comme l'atteste le fait que l'article 15 n'y autorise aucune dérogation en temps de guerre ou autre danger public. Ainsi qu'il découle de son objet et de son but, on doit l'interpréter et l'appliquer de manière à assurer une protection effective contre les poursuites, les condamnations et sanctions arbitraires.

Comme la Cour l'a dit dans son arrêt Kokkinakis c. Grèce du 25 mai 1993 (§ 52), l'article 7 ne se borne donc pas à prohiber l'application rétroactive du droit pénal au désavantage de l'accusé : il consacre aussi, de manière plus générale, le principe de la légalité des délits et des peines (*nullum crimen, nulla poena sine lege*) et celui qui commande de ne pas appliquer la loi pénale de manière extensive au désavantage de l'accusé, notamment par analogie. Il en résulte qu'une infraction doit être clairement définie par la loi. Dans son arrêt précité, la Cour a ajouté que cette condition se trouve remplie lorsque le justiciable peut savoir, à partir du libellé de la disposition pertinente et, au besoin, à l'aide de son interprétation par les tribunaux, quels actes et omissions engagent sa responsabilité pénale. La Cour a donc indiqué que la notion de «droit» («law») utilisée à l'article 7 correspond à celle de «loi» qui figure dans d'autres articles de la Convention (...) et implique des conditions qualitatives, entre autres celles d'accessibilité et de prévisibilité (voir l'arrêt Tolstoy Miloslavsky c. Royaume-Uni du 13 juillet 1995, § 37).

Aussi clair que le libellé d'une disposition légale puisse être, dans quelque système juridique que ce soit, y compris le droit pénal, il existe inmanquablement un élément d'interprétation judiciaire. Il faudra toujours élucider les points douteux et s'adapter aux changements de situation. D'ailleurs il est solidement établi dans la tradition juridique (...) des (...) États parties à la Convention que la jurisprudence, en tant que source du droit, contribue nécessairement à l'évolution progressive du droit pénal. On ne saurait interpréter l'article 7 de la Convention comme proscrivant la clarification graduelle des règles de la responsabilité pénale par l'interprétation judiciaire d'une affaire à l'autre, à condition que le résultat soit cohérent avec la substance de l'infraction et raisonnablement prévisibles."

6. Kortom, het beginsel van de wettelijkheid van de tenlasteleggingen in strafzaken, zoals dat verankerd is in artikel 12, tweede lid, van de Grondwet, artikel 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 15 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, houdt niet alleen een opdracht van bevoegdheid aan de wetgevende macht in intern recht in, maar betekent tevens dat in de wet op nauwkeurige, duidelijke en voorspelbare wijze moet worden aangegeven welke gedragingen aanleiding kunnen geven tot vervolgingen ⁽¹²⁾, waarbij het nauwkeurighedsvereiste weliswaar op redelijke wijze beoordeeld dient te worden, rekening houdend met de onmogelijkheid om alle gedragingen waarop een strafrechtelijke straf moet worden gesteld tot in het kleinste detail te omschrijven en met de noodzaak om de wet algemeen genoeg te houden. Krachtens dat beginsel mogen de rechtbanken, waaraan noodzakelijkerwijze enige ruimte voor interpretatie moet worden toegekend, geen nieuwe gedragingen strafbaar stellen en bestaande strafbaarstellingen niet bij analogie toepassen ⁽¹³⁾. Dat beginsel heeft voornamelijk tot gevolg dat wetten aldus moeten worden gesteld dat de rechtssubjecten zich een redelijk goed beeld kunnen vormen van de strafrechtelijke gevolgen van hetgeen zij doen of nalaten ⁽¹⁴⁾.

Ch. Hennau en J. Verhaegen hebben in dit verband het volgende uiteengezet :

"Quoique précise que se veuille une norme, son caractère schématique et abstrait ne rend pas toujours aisée son application au fait concret. Il restera toujours une marge de cas limites dont l'appartenance ou la non-appartenance à l'hypothèse abstraite risque de faire problème.

L'étendue de cette marge tend à s'accroître si l'on a affaire à une norme floue, dont le champ d'application n'est pas délimité de façon tranchée. Or, il n'est pas toujours possible au législateur de se passer de concepts aux contours souples. Certaines réalités telles que (..) la disproportion d'une lésion au regard des valeurs censées la justifier, ne se laissent pas aisément appréhender par une terminologie précise qui risquerait de laisser échapper une partie substantielle de ces mêmes réalités.

⁽¹²⁾ F. Tulkens en M. Van de Kerchove, op. cit., blz. 187; M. Verdussen, *Contours et enjeux du droit constitutionnel pénal*, Brussel, 1995, blz. 117 en 118.

⁽¹³⁾ L. Dupont en R. Verstraeten, op. cit., nr. 103, blz. 104; M. Verdussen, op. cit., blz. 125.

⁽¹⁴⁾ Zie, in dezelfde zin, Cass, 25 november 1997, Arresten van het Hof van Cassatie, 1997 (504).

Ce n'est pas à dire non plus que l'application de normes souples serait nécessairement teintée d'incertitude. Si la «qualité» à laquelle se réfère la norme, par exemple l'urgence, la nécessité ou la proportion, peut affecter un objet à des degrés divers et se rencontre dans la réalité avec toutes les nuances de la gradation continue (rendant malaisé un départage précis des faits porteurs de ces qualités et de ceux qui ne le sont point), elle ne rendra la subsumption incertaine que pour les cas limites ⁽¹⁵⁾. " ⁽¹⁶⁾.

Wanneer de wetgever genoodzaakt is om van een strafbaar feit een vrij algemene definitie te geven, door, in voorkomend geval, te werken met concepten die geïnterpreteerd kunnen worden, mag de rechter voor zijn beoordeling niet op subjectieve gegevens steunen, maar op objectieve gegevens die door de vervolgende partij moeten worden bewezen en waarnaar hij in de motivering van zijn beslissing moet verwijzen. De rechter kan weliswaar, zoals zonet uiteengezet is, geconfronteerd worden met "grensgevallen", met situaties waarin enige twijfel heerst omtrent de strafrechtelijke kwalificatie van de feiten waarvoor de beklaagde of de beschuldigde vervolgd wordt. In dat geval moet het beginsel van de wettelijkheid van de strafbaarstellingen, dat als rechtstreeks gevolg heeft dat de strafwet restrictief moet worden geïnterpreteerd met naleving van het beginsel van de individuele vrijheid ⁽¹⁷⁾, de rechter ertoe brengen de feiten niet als strafbare feiten aan te merken.

7. De vereisten van nauwkeurigheid, duidelijkheid en voorspelbaarheid, waarvan de draagwijdte hiervoren, onder punt 6, in herinnering is gebracht, volgen niet alleen uit het wettelijkheidsbeginsel dat verankerd is in artikel 12, tweede lid, van de Grondwet, artikel 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 15 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, maar gelden ook

⁽¹⁵⁾ Voy. "Notions floues et droit pénal", Les notions à contenu variable en droit (Travaux du Centre national de recherches de logique), Bruxelles, Bruylant, 1984, pp. 11 et ss.

⁽¹⁶⁾ Droit pénal général, Bruxelles, 1991, p. 87.

⁽¹⁷⁾ M. Verdussen, op. cit., blz. 127 en 128; Ch. Van den Wyngaert, op. cit., blz. 31.

voor de wetten die krachtens artikel 22, eerste lid, van de Grondwet, artikel 8, tweede alinea, van het voormelde Europees Verdrag en artikel 17 van het voormelde Internationaal Verdrag vereist zijn wanneer het recht op de eerbiediging van het privé-leven wordt beperkt ⁽¹⁸⁾.

Artikel 6 van het voorontwerp heeft echter wel degelijk deze reikwijdte, aangezien bij die bepaling in artikel 90ter, § 2, van het Wetboek van Strafvordering de verwijzing wordt ingevoegd naar de strafbare feiten bedoeld in de ontworpen artikelen 136bis (terroristisch misdrijf) en 136quinquies (strafbare feiten met betrekking tot een terroristische groep) van het Strafwetboek. Aldus worden nieuwe gevallen bepaald waarin een maatregel tot bewaking van de privé-communicatie of -telecommunicatie kan worden bevolen; daaruit volgt eveneens dat krachtens artikel 28bis, § 2, van het Wetboek van Strafvordering, welke bepaling onder meer naar artikel 90ter, § 2, verwijst, proactieve recherche en gebruikmaking van bijzondere opsporingsmethoden toegestaan zijn voor de opsporing van de misdaden waarvan sprake is in die nieuwe bepalingen van het Strafwetboek.

8. Onder voorbehoud van de opmerkingen die hierna worden gemaakt in nr. II en in de bijzondere opmerkingen is de tekst van het ontworpen artikel 136bis van het Strafwetboek, waarvan de begrippen noodzakelijkerwijze door de rechter moeten worden geïnterpreteerd met het oog op de toepassing ervan, in casu niet aldus gesteld dat, wat betreft de begrippen waarmee daarin wordt gewerkt, voor de adressaten van die regel niet zou zijn voldaan aan het vereiste van nauwkeurigheid, duidelijkheid en voorspelbaarheid, zoals dat hiervoren is omschreven.

Krachtens de definitie die in het ontworpen artikel 136bis, § 1, van het begrip "terroristisch misdrijf" wordt gegeven en die zeer sterk aansluit bij de tekst van artikel 1, lid 1, van het voormelde kaderbesluit van 13 juni 2002, is een van de bestanddelen van het strafbaar feit weliswaar een bijzonder oogmerk van degenen die zich

⁽¹⁸⁾ Zie, naast de arresten S.W. en C.R. tegen het Verenigd Koninkrijk en Streletz, Kessler en Krenz tegen Duitsland, waarnaar hiervoren is verwezen, de arresten van het Europees Hof voor de rechten van de mens Silber e.a. tegen het Verenigd Koninkrijk, 25 maart 1983; Malone tegen het Verenigd Koninkrijk, 2 augustus 1984; Huvig en Kruslin tegen Frankrijk, 24 april 1990. Zie ook Ch. Van den Wyngaert, op. cit., blz. 683 en 684.

daaraan schuldig maken, namelijk "het oogmerk om een bevolking ernstige vrees aan te jagen of de overheid of een internationale organisatie op onrechtmatige wijze te dwingen tot het verrichten of het zich onthouden van een handeling, of de politieke, constitutionele, economische of sociale basisstructuren van een land of een internationale organisatie ernstig te ontwrichten of te vernietigen", zodat er moeilijkheden zouden kunnen rijzen om zulk een oogmerk te bewijzen.

Door die bewoordingen krijgen de gerechten geen eigen bevoegdheid om zaken strafbaar te stellen. Op grond van de gebruikte termen, zoals de woorden "ernstige", "op onrechtmatige wijze" en "vernietigen", kunnen feiten alleen als zulk een strafbaar feit worden gekwalificeerd wanneer uit die feiten duidelijk het vaste voornemen blijkt om aan de vermelde zaken schade toe te brengen, waardoor zowel de materiële als de morele bestanddelen van het strafbaar feit voldoende worden omschreven, zodat de rechtssubjecten op grond daarvan redelijkerwijze vooraf kunnen weten wat de strafrechtelijke gevolgen kunnen zijn als zij zich aan de aldus gedefinieerde gedragingen schuldig zouden maken.

Steeds onder het voorbehoud van de andere opmerkingen die hierna worden gemaakt, dient te worden gesteld dat de noodzaak van een restrictieve interpretatie eveneens geldt voor de definitie van de materiële bestanddelen van het strafbaar feit, zoals die opgesomd zijn in artikel 136bis, paragrafen 2 en 3, waarbij op dit punt artikel 1, a) tot f), van het voormelde kaderbesluit wordt uitgevoerd. Dat is het geval met de begrippen "basisstructuren", "(die tot) gevolg heeft (dat) mensenlevens in gevaar worden gebracht" en "(die tot) gevolg heeft (dat) aanzienlijke economische schade wordt aangericht". Door zulke definities wordt aan de rechter geen dermate uitgebreide beoordelingsbevoegdheid gelaten dat de personen in kwestie de strafrechtelijke gevolgen van hun gedrag daardoor niet zouden kunnen inschatten en daardoor krijgt de rechter geen autonome bevoegdheid inzake strafbaarstelling, die een inbreuk op de bevoegdheid van de wetgever zou zijn.

Zowel bij de beoordeling van het bestanddeel-opzet als bij de beoordeling van de vraag of de feiten zich hebben voorgedaan, dienen de gerechten het ontworpen artikel 136bis restrictief te interpreteren en te steunen op de objectieve gegevens die uit het dossier blijken. In eventuele grensgevallen moet aan de beschuldigde het voordeel van de twijfel worden gegeven.

De hiervoren geformuleerde overwegingen kunnen gelden voor de definitie van de "terroristische groep" in het ontworpen artikel 136quater, voorzover daarin verwezen wordt naar het ontworpen artikel 136bis.

II. De definitie van het "terroristisch misdrijf" en de wijze waarop die definitie aansluit bij andere definities die in het thans geldende recht voorkomen

9. Het ontworpen artikel 136bis van het Strafwetboek bevat een lijst van "terroristische misdrijven". Zoals in de bespreking van deze bepaling wordt aangegeven "wordt (er) een onderscheid gemaakt tussen de reeds in het Belgisch gemeenrechtelijk strafrecht voorziene misdrijven (paragraaf 2) en deze waarvan dit niet het geval is (paragraaf 3)".

Zo worden in de ontworpen paragraaf 2 de onderscheiden strafbare feiten opgesomd waarin het Belgische recht voorziet en die overeenstemmen met bepaalde terroristische misdrijven vervat in artikel 1, lid 1, a) tot h), van het voormelde kaderbesluit van 13 juni 2002 ⁽¹⁹⁾. De ontworpen paragraaf 3, zijnerzijds, definieert de terroristische misdrijven waarin het Belgische strafrecht vooralsnog niet voorziet.

Krachtens de ontworpen paragraaf 3, onderdeel 3°, kan een terroristisch misdrijf bestaan uit "het vervaardigen, verwerven, vervoer(en), leveren of het gebruik van kernwapens, biologische en chemische wapens, alsmede het verrichten van onderzoek en ontwikkeling van biologische en chemische wapens".

Wat die verschillende soorten wapens betreft, heeft België ingestemd met verscheidene internationale verdragen waarin de kwestie van het gebruik of het vervaardigen ervan op algemene wijze wordt geregeld.

Wat kernwapens betreft, is België inzonderheid partij bij het Verdrag tot verbod van de plaatsing van kernwapens en andere wapens voor massale vernietiging op de zeebedding en de oceaanbodem en in de ondergrond ervan, opgemaakt te Londen,

⁽¹⁹⁾ Voor een analyse van die ontworpen paragraaf 2, wordt verwezen naar de bijzondere opmerkingen die hierna worden gemaakt.

Moskou en Washington op 11 februari 1971 en goedgekeurd bij de wet van 18 augustus 1972. België heeft eveneens, bij een wet van 14 maart 1975, ingestemd met het Verdrag inzake de niet-verspreiding van kernwapens, opgemaakt te Londen, Moskou en Washington op 1 juli 1968 en met de Overeenkomst tussen het Koninkrijk België, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, Ierland, de Italiaanse Republiek, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden, de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en de Internationale Organisatie voor Atoomenergie, ter uitvoering van artikel III, de leden 1 en 4, van het Verdrag inzake de niet-verspreiding van kernwapens, ondertekend te Brussel op 5 april 1973. Bijgevolg zou het goed zijn dat in de ontworpen bepaling naar die internationale verdragen wordt verwezen wat het begrip "kernwapens" betreft.

Voorts bevat de wet van 9 februari 1981 houdende de voorwaarden voor export van kernmaterialen en kernuitrustingen, alsmede van technologische gegevens reeds een aantal strafrechtelijke bepalingen.

Wat bacteriologische wapens betreft, heeft België evenzo, bij een wet van 10 juli 1978, ingestemd met het Verdrag tot verbod van de ontwikkeling, de productie en de aanleg van voorraden van bacteriologische (biologische) en toxinewapens en inzake de vernietiging van deze wapens, opgemaakt te Londen, Moskou en Washington op 10 april 1972. Op te merken valt dat die wet eveneens strafrechtelijke bepalingen bevat in verband met bacteriologische of toxinewapens. In het licht van de rechtszekerheid dient dan ook te worden nagegaan in hoeverre die strafrechtelijke bepalingen niet volstaan.

Bij een wet van 20 december 1996 heeft België ingestemd met de Overeenkomst tot verbod van de ontwikkeling, de productie, de aanleg van voorraden en het gebruik van chemische wapens en inzake de vernietiging van deze wapens en met de drie Bijlagen, gedaan te Parijs op 13 januari 1993. Die Overeenkomst is nog niet in Belgisch recht uitgevoerd, hoewel de Staten die Partij zijn bij het Verdrag bij artikel VII ervan uitdrukkelijk verzocht worden een passende strafwet aan te nemen. Voorts bevat artikel II van die Overeenkomst een reeks definities, zoals onder andere een definitie van chemische wapens. Gelet op de verbintenissen die België op internationaal niveau heeft aangegaan, staat het aan de wetgever de bepalingen van die Overeenkomst na te komen, aangezien het zijn bedoeling is "het vervaardigen, verwerven, vervoer(en), leveren of het gebruik van ... chemische wapens, alsmede het verrichten van onderzoek en (de) ontwikkeling van (die) wapens" als een terroristisch misdrijf strafbaar te stellen.

De steller van het voorontwerp moet ervoor zorgen dat de ontworpen bepalingen aansluiten bij de voormelde teksten.

Opdat voldaan wordt aan de artikelen 1 en 5, lid 2, van het kaderbesluit, dient de steller van het voorontwerp paragraaf 2 van het ontworpen artikel 136bis in voorkomend geval aan te vullen, teneinde daarin de strafbare feiten op te nemen waarin de voormelde wetten voorzien.

III. De strafbare feiten met betrekking tot een terroristische groep

10. In het ontworpen artikel 136quater, eerste lid, van het Strafwetboek, dat samen met artikel 163quinquies voorziet in de omzetting van artikel 2 van het voornoemde kaderbesluit van 13 juni 2002, wordt een nieuwe definitie gegeven van het begrip "terroristische groep". Aldus wordt "met terroristische groep (...) bedoeld iedere gestructureerde vereniging van meer dan twee personen die sinds enige tijd bestaat en die in onderling overleg optreedt om terroristische misdrijven, zoals omschreven in artikel 136bis, te plegen". Volgens artikel 2, lid 1, van het kaderbesluit wordt "met "gestructureerde vereniging" (...) bedoeld op een vereniging die niet toevallig tot stand is gekomen met het oog op een onverwijld te plegen strafbaar feit en waarbij niet noodzakelijkerwijs sprake is van formeel afgebakende taken van de leden, noch van continuïteit in de samenstelling of een ontwikkelde structuur".

Deze definitie doet denken aan andere definities waarin voorzien wordt door de artikelen 322 ⁽²⁰⁾ en 324bis ⁽²¹⁾ van het Strafwetboek.

⁽²⁰⁾ "Elke vereniging met het oogmerk om een aanslag te plegen op personen of op eigendommen, is een misdaad of een wanbedrijf, bestaande door het enkel feit van het inrichten der bende".

⁽²¹⁾ "Met criminele organisatie wordt bedoeld iedere gestructureerde vereniging van meer dan twee personen die duurt in de tijd, met als oogmerk het in onderling overleg plegen van misdaden en wanbedrijven die strafbaar zijn met gevangenisstraf van drie jaar of een zwaardere straf, om direct of indirect vermogensvoordelen te verkrijgen, en waarbij gebruik gemaakt wordt van intimidatie, bedreiging, geweld, listige kunstgrepen of corruptie, of waarbij commerciële of andere structuren worden aangewend om het plegen van de misdrijven te verbergen of te vergemakkelijken (...)".

Verscheidende auteurs hebben gesteld ⁽²²⁾ dat hoewel het terrorisme en de georganiseerde misdaad niet met elkaar te verwarren zijn, zij evenwel heel wat gemeenschappelijke kenmerken vertonen. De voorzitter van het Vast Comité van toezicht op de politie- en inlichtingendiensten heeft het volgende verklaard : "Sindsdien moeten terroristische groeperingen overgaan tot gewone misdaden om hun eigen activiteiten te financieren, of met misdaadorganisaties samenwerken. Zonder twijfel is er een objectieve samenloop van belangen wat onder meer resulteert in het witwassen van kapitaal" ⁽²³⁾.

De aandacht van de steller van het ontwerp wordt gevestigd op het feit dat, gelet op de banden die kunnen bestaan tussen terroristische organisaties en misdaadorganisaties, het in bepaalde omstandigheden waarschijnlijk moeilijk zal zijn om vanuit een juridisch standpunt met nauwkeurigheid te stellen of de activiteiten van een groepering activiteiten zijn die verband houden met terrorisme of activiteiten die te maken hebben met de georganiseerde misdaad; er valt niet uit te sluiten dat de rechter rekening houdt met verschillende kwalificaties.

11. In het ontworpen artikel 136quater, tweede lid, wordt in dezelfde bewoordingen als die van de tiende considerans van de aanhef van het kaderbesluit gesteld dat het niet mag gaan om "een beperking of een belemmering (...) van rechten of fundamentele vrijheden, zoals het stakingsrecht, de vrijheid van vergadering, vereniging of meningsuiting, waaronder het recht om, voor de verdediging van zijn belangen tezamen met anderen vakbonden op te richten dan wel zich daarbij aan te sluiten en het daarmee samenhangende recht van betoging".

De wetgever was reeds bedacht op zulk een voorbehoud toen hij de wet van 10 januari 1999 goedkeurde waarmee in het Strafwetboek het begrip "criminele organisatie" werd ingevoegd. Immers, volgens de bewoordingen van artikel 324bis, tweede

⁽²²⁾ S. Smeets en C. Strebelle, "Terrorisme, criminalité organisée et violence urbaine: l'expérience belge", in "Lutte contre le terrorisme et droits fondamentaux", Nemesis-Bruylant, 2002, blz. 199 en 200.

⁽²³⁾ In "Analyse van de bestrijding van het terrorisme : wettelijke aspecten en politiepraktijk" - Verslag namens de Commissie voor de Binnenlandse Zaken en voor de Administratieve Aangelegenheden van de Senaat, uitgebracht door de heer Wille, Gedr. St. Senaat, 3 juli 2001, nr. 2-774/1, blz. 39.

lid, van het Strafwetboek "(kan) een organisatie waarvan het feitelijke oogmerk uitsluitend politiek, vakorganisatorisch, menslievend, levensbeschouwelijk of godsdienstig is of die uitsluitend elk ander rechtmatig oogmerk nastreeft, (...) als zodanig niet beschouwd worden als een criminele organisatie zoals omschreven in het eerste lid".

In haar advies 28.026/2, dat op 14 juli 1998 ⁽²⁴⁾ is gegeven, heeft de afdeling wetgeving het volgende geoordeeld

"Indien het voorgestelde artikel 321bis, tweede lid, van het Strafwetboek ertoe strekt nader te bepalen dat een organisatie die een wettig doel nastreeft niet is opgericht om in onderling overleg misdaden en wanbedrijven te plegen, is het amendement een vanzelfsprekendheid die niet thuishoort in het Strafwetboek.

Indien het daarentegen de bedoeling is met het amendement te voorkomen dat tegen een organisatie die een wettig doel nastreeft een opsporingsonderzoek of vervolging wordt ingesteld op beschuldiging van het vormen van een criminele organisatie, holt het amendement het wetsontwerp uit."

Dezelfde vaststelling kan in casu worden gedaan.

12. Het ontworpen artikel 136quater, eerste lid, geeft geen uitvoering aan de tweede zin van artikel 2, lid 1, van het kaderbesluit, waarin het begrip "gestructureerde vereniging" wordt verduidelijkt.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Dispositief

Artikel 2

Aangezien het kaderbesluit niet voorschrijft dat melding behoort te worden gemaakt van de omzetting ervan, moet de bepaling, die niet-regelgevend is, vervallen.

⁽²⁴⁾ Advies gegeven over een amendement nr. 40 op het ontwerp van wet "betreffende criminele organisaties" (Gedr. St. Kamer, zitting 1996-1997, nrs. 954/20 - 954/22 - 954/23).

Artikel 3

Ontworpen titel Ibis

Titel Ibis draagt het opschrift "Misdrijven van terroristische aard". Welnu, volgens artikel 1, lid 1, van het kaderbesluit kan een misdrijf als "terroristisch" gekwalificeerd worden wanneer het een land of een internationale organisatie ernstig kan schaden, hetzij op grond van de aard ervan, hetzij op grond van de context waarbinnen het gepleegd wordt.

Het opschrift zou derhalve beter als volgt worden gewijzigd : "Terroristische misdrijven".

Ontworpen artikel 136bis

Ontworpen paragraaf 2

In de ontworpen paragraaf 2 worden strafbare feiten opgesomd die reeds bekend zijn in het Belgische strafrecht en die geacht worden overeen te stemmen met bepaalde strafbare feiten die genoemd worden in artikel 1, lid 1, a) tot i) van het kaderbesluit.

1. Zo heeft artikel 1, lid 1, a) en b) van het kaderbesluit betrekking op de "aanslag op het leven van een persoon, die de dood ten gevolge kan hebben" en op de "ernstige schending van de lichamelijke integriteit van een persoon".

In het ontworpen onderdeel 1° worden die aanslag en die schending bepaald door te verwijzen naar de artikelen 393 (doodslag), 394 (moord), 397 (vergiftiging), 398 (opzettelijke slagen en verwondingen), 401 (opzettelijke slagen en verwondingen, zonder het oogmerk om te doden, maar die toch de dood veroorzaakt hebben) en 404 (opzettelijke toediening van stoffen, zonder het oogmerk om te doden, maar die toch de dood veroorzaakt heeft) van het Strafwetboek.

Welnu, uit de inlichtingen die door de gemachtigde van de minister verstrekt zijn in een overzicht waaruit de overeenstemming moet blijken van de strafbare feiten die respectievelijk in het kaderbesluit en het voorontwerp ⁽²⁵⁾ aan de orde zijn, blijkt dat er nog andere bepalingen van het Strafwetboek vermeld zouden kunnen worden in het ontworpen onderdeel 1°. Het gaat er namelijk om meer algemeen te verwijzen naar de artikelen 392 tot 397 en naar de artikelen 398 tot 410 van het Strafwetboek.

In dat overzicht, dat door de gemachtigde van de minister is bezorgd aan de Raad van State, wordt eveneens verwezen naar artikel 409 van het Strafwetboek, welk artikel is hersteld bij de wet van 28 november 2000 en betrekking heeft op de verminking van de genitaliën van vrouwen.

Vanwege deze gegevens wordt de steller van het ontwerp verzocht het ontworpen onderdeel 1° aan te vullen, indien dat wel zijn bedoeling is.

Overigens kan men zich terecht afvragen waarom in het ontworpen onderdeel 1° geen melding wordt gemaakt van de strafbare feiten die vastgelegd zijn in de artikelen 417bis tot 417quinquies van het Strafwetboek, die ingevoegd zijn door de wet van 14 juni 2002 houdende overeenstemming van het Belgische recht met het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontterende behandeling of bestraffing, aangenomen te New York op 10 december 1984. Immers, foltering en onmenselijke behandeling zijn schendingen van de lichamelijke integriteit van personen. Het ontworpen onderdeel 1° zou in die zin moeten worden aangevuld.

2. Artikel 1, lid 1, c), van het kaderbesluit heeft betrekking op ontvoering of gijzeling. Het ontworpen onderdeel 2° verwijst naar artikel 347bis van het Strafwetboek (gijzeling) en het ontworpen onderdeel 3° vermeldt artikel 428 van het Strafwetboek. Welnu, deze laatste bepaling heeft enkel betrekking op de ontvoering van minderjarigen. In het overzicht dat door de gemachtigde van de minister is bezorgd, wordt op meer algemene wijze verwezen naar de artikelen 428 tot 430 van het Strafwetboek. Indien dat de bedoeling is, behoort het ontworpen onderdeel 3° in die zin te worden aangevuld.

⁽²⁵⁾ Dit overzicht, dat aan de Raad van State is bezorgd, zou na eventuele aanpassing ervan moeten worden gevoegd bij het wetsontwerp wanneer dat zal worden ingediend bij het bureau van de Kamers.

Overigens, wat de "ontvoering van meerderjarigen" betreft, lijkt het dat eveneens een beroep kan worden gedaan op artikel 434 van het Strafwetboek teneinde uitdrukkelijk melding te maken van de ontvoering en opsluiting van meerderjarigen.

3. In artikel 1, lid 1, d), van het kaderbesluit wordt als terroristisch misdrijf omschreven "het veroorzaken van grootschalige vernieling van staats- of regeringsvoorzieningen, vervoerssystemen of infrastructurele voorzieningen, met inbegrip van informaticasystemen, een vast platform op het continentale plat, openbare plaatsen of niet voor het publiek toegankelijke terreinen, waardoor mensenlevens in gevaar kunnen worden gebracht of grote economische schade kan worden aangericht".

a) In het kaderbesluit worden de vernielingen alleen strafbaar gesteld als deze op grote schaal plaatshebben. Dit onderdeel van de definitie moet ook vermeld worden in het ontworpen artikel 136bis, § 2, 4°.

Dezelfde opmerking geldt voor de ontworpen paragraaf 3, 1°.

b) Het ontworpen onderdeel 4° verwijst inzonderheid naar artikel 521, eerste lid, van het Strafwetboek, dat betrekking heeft op de gehele of gedeeltelijke vernieling van "gebouwen, bruggen, dijken, straatwegen, spoorwegen, sluizen, magazijnen, werkplaatsen, loodsen, schepen, vaartuigen, vliegtuigen of andere kunstwerken of bouwwerken die aan een ander toebehoren".

Men kan zich afvragen waarom alleen naar het eerste lid van artikel 521 van het Strafwetboek verwezen wordt, terwijl in het derde lid uitdrukkelijk sprake is van "gehele of gedeeltelijke vernieling of van onbruikbaarmaking, met het oogmerk om te schaden, van rijtuigen, wagons en motorvoertuigen".

c) In het overzicht dat door de gemachtigde van de minister is bezorgd, wordt verwezen naar artikel 406 van het Strafwetboek, waarin voorzien wordt in een straf voor diegene "die kwaadwillig het verkeer op de spoorweg, de weg, de binnenwateren of op zee belemmert door enige handeling die een aanslag uitmaakt op de verkeerswegen, de kunstwerken of het materieel, of door enige andere handeling die het verkeer met of het gebruik van vervoermiddelen gevaarlijk kan maken of die ongevallen kan veroorzaken bij het gebruik van of het verkeer met die vervoermiddelen" en naar artikel 15 van de wet van 5 juni 1928 houdende herziening van het Tucht- en Strafwetboek voor de koopvaardij en de zeevisserij. Volgens deze laatste bepaling wordt "opzettelijke vernieling, onbruikbaarmaking of achterlating van scheepsmaterieel (...) gestraft met gevangenisstraf van vijftien dagen tot een jaar en met geldboete van vijftig frank tot driehonderd frank of met een van die straffen alleen". De Raad van State vraagt zich eveneens af of ook niet verwezen behoort te worden naar artikel 14 van de voornoemde wet van 5 juni 1928, dat handelt over brand aan boord van een schip.

Indien dat inderdaad de bedoeling is, moet het ontworpen onderdeel 4° in die zin vervolledigd worden.

d) Het ontwerp verwijst ook naar artikel 523 van het Strafwetboek, dat gaat over de vernieling van "een machine (...), die aan een ander toebehoort en bestemd is voor voortbrenging, omzetting of verdeling van drijfkracht of voor het verbruik ervan voor andere dan louter huishoudelijke doeleinden". Artikel 525 van het Strafwetboek verzwaart de straffen waarin voorzien is in artikel 523 van hetzelfde Wetboek wanneer de vernieling heeft plaatsgevonden "in vereniging of in bende en met behulp van gewelddaden, feitelijkeheden of bedreigingen" .

Aangezien in het ontwerp bepaald wordt dat zulk een strafbaar feit gekwalificeerd kan worden als terroristisch misdrijf wanneer het onder meer gepleegd wordt door een "terroristische groep" in de zin van het ontworpen artikel 136quater van het Strafwetboek, dient ook artikel 525 van het Strafwetboek te worden aangepast.

e) In het ontworpen onderdeel 4° wordt ook verwezen naar artikel 528 van het Strafwetboek, dat betrekking heeft op "elke vernieling, elke beschadiging van andermans roerende eigendommen, gepleegd met behulp van geweld of bedreiging (...)". In het overzicht dat aan de Raad van State is overgezonden wordt meer in het algemeen

.../...

verwezen naar de artikelen 528 tot 534 van het Strafwetboek, terwijl artikel 533 van hetzelfde Wetboek betrekking heeft op de beschadiging of vervalsing van "koopwaren of stoffen dienende om verwerkt te worden", en artikel 534 van hetzelfde Wetboek diegene straft die "de banden of de hindernissen waarmee een vaartuig, een wagon of een voertuig is vastgelegd, kwaadwillig wegneemt, doorsnijdt of vernielt". Ook wordt verwezen naar de artikelen 535 tot 537 van het Strafwetboek, die inzonderheid betrekking hebben op de vernieling van veldvruchten, en naar de artikelen 545 en 546 van hetzelfde Wetboek, die betrekking hebben op het vernielen van afsluitingen en grenspalen. In het ontworpen onderdeel 4° worden die bepalingen echter niet vermeld.

Indien zulks wel de bedoeling is van de steller van het ontwerp dient het ontworpen onderdeel 4° in die zin te worden vervolledigd.

f) In het ontworpen onderdeel 4° wordt verwezen naar artikel 550bis, § 3, 3°, van het Strafwetboek, dat een strafbaar feit maakt van het veroorzaken van "enige schade, zelfs onopzettelijk, (...) aan het informaticasysteem of aan de gegevens die door middel van het informaticasysteem worden opgeslagen, verwerkt of overgedragen of aan een informaticasysteem van een derde of aan de gegevens die door middel van het laatstgenoemde informaticasysteem worden opgeslagen, verwerkt of overgedragen". In het overzicht dat aan de Raad van State is overgezonden, wordt ook artikel 504quater van het Strafwetboek vermeld, dat over computerfraude gaat, alsmede artikel 550ter van hetzelfde Wetboek.

Indien dat inderdaad de bedoeling is, dient het ontworpen onderdeel 4° in die zin te worden vervolledigd.

g) Het is de Raad van State niet duidelijk waarom alleen verwezen wordt naar paragraaf 4 van artikel 114 van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven. Dient paragraaf 8, 2°, van hetzelfde artikel niet ook te worden vermeld ?

4. Artikel 1, lid 1, g), van het kaderbesluit kwalificeert "het laten ontsnappen van gevaarlijke stoffen of het veroorzaken van brand, overstroming of ontploffing, waardoor mensenlevens in gevaar worden gebracht" als een terroristisch misdrijf.

.../...

Luidens het ontworpen onderdeel 8° gaat het inzonderheid om de strafbare feiten bedoeld in de artikelen 510 tot 512 van het Strafwetboek (het in brand steken van gebouwen, bruggen, dijken, straatwegen, spoorwegen, sluizen, magazijnen, werkplaatsen, loods en schepen, vaartuigen, rijtuigen, wagons, vliegtuigen of andere kunstwerken, bouwwerken of motorvoertuigen, onroerende eigendommen en roerende goederen die aan een ander toebehoren).

In het overzicht dat aan de Raad van State is overgezonden, wordt op een meer algemene wijze verwezen naar de artikelen 510 tot 518 van het Strafwetboek.

Indien zulks de bedoeling is, moet het ontworpen onderdeel 8° in die zin worden vervolledigd.

5. In het ontworpen onderdeel 9° wordt verwezen naar "het vervaardigen, verwerven, vervoer, leveren of het gebruik van wapens zoals omschreven in de wet van 3 januari 1933 op de vervaardiging van, de handel in en het dragen van wapenen en op de handel in munitie". Zulk een verwijzing is strafrechtelijk gezien te vaag. Men schrijve:

"de strafbare feiten genoemd in de wet van 3 januari 1933 (...)".

In het overzicht dat aan de Raad van State is overgezonden, wordt bovendien melding gemaakt van een wetsontwerp van de Minister van Justitie, dat nog niet is aangenomen in het Parlement ⁽²⁶⁾ en dat nieuwe strafrechtelijke bepalingen bevat.

Ontworpen paragraaf 3

1. In de ontworpen paragraaf 3, 3°, dient, zoals in artikel 1, lid 1, f), van het kaderbesluit, het woord "bezit" ingevoegd te worden tussen de woorden "het vervaardigen" en "verwerven".

⁽²⁶⁾ Gedr. St. Kamer, zitting 2001-2002, nr. 1598/1, "ontwerp van wet houdende regeling van economische en individuele activiteiten met wapens", dat aanleiding heeft gegeven tot advies 32.227/4 van de afdeling wetgeving van de Raad van State, uitgebracht op 22 oktober 2001.

2. In de ontworpen paragraaf 3, 6°, wordt "de geloofwaardige bedreiging met één van de strafbare feiten uit vorige of huidige paragraaf" gelijkgesteld met een terroristisch misdrijf. Het is de afdeling wetgeving van de Raad van State niet duidelijk waarom het nodig is het bijvoeglijk naamwoord "geloofwaardige", dat niet in het kaderbesluit staat, aan de bepaling toe te voegen.

In de verklaring die bij het kaderbesluit is gevoegd, wordt overigens uitdrukkelijk onderstreept dat "het in artikel 1, onder i), genoemde strafbare feit "dreigen" moet worden opgevat zoals het in het nationaal recht van de betrokken lidstaat is gedefinieerd", en wordt alleen voorzien in de mogelijkheid te spreken van een "geloofwaardig" dreigen "indien voor dat strafbare feit een aanvullende kwalificatie vereist is", wat niet het geval is in het Belgische recht.

Zulk een precisering is des te minder geraten daar ze niet voorkomt in de bepalingen van het Strafwetboek waar reeds een straf gesteld wordt op bedreigingen met een aanslag, bedoeld in de artikelen 327 tot 331bis.

Ontworpen artikel 136quater

Wat dit artikel betreft wordt verwezen naar algemene opmerking III.

Ontworpen artikel 136quinquies

1. In de ontworpen paragraaf 1 schrijve men voor een correcte omzetting van het kaderbesluit :

"Iedere persoon die deelneemt aan de activiteiten van een terroristische groep, waaronder het verstrekken van gegevens of middelen aan de groep of het in enigerlei vorm financieren van de activiteiten van de groep, wetende dat deze deelneming bijdraagt aan de criminele activiteiten van de groep, wordt gestraft ... (voorts zoals in het voorontwerp van wet)".

2. Deze bepaling legt artikel 2, lid 2, van het kaderbesluit ten uitvoer, waarbij de lidstaten verzocht worden de nodige maatregelen te nemen om het leiden van een terroristische groep en het deelnemen aan de activiteiten van zulk een groep, wetende dat deze deelname bijdraagt aan de criminele activiteiten van de groep, strafbaar te stellen.

Het ontworpen artikel 136quinqüies, § 1, van het Strafwetboek is in zekere mate gebaseerd op artikel 324ter, §§ 2 en 3, van het Strafwetboek, dat betrekking heeft op daden van deelneming aan criminele organisaties.

De daden van deelneming die bedoeld worden in het kader van criminele organisaties, houden echter in dat de betrokkene deelneemt "aan de voorbereiding of de uitvoering van enige geoorloofde activiteit van die criminele organisatie" of dat hij deelneemt "aan het nemen van welke beslissing dan ook in het raam van de activiteiten van de criminele organisatie", terwijl hij weet dat zijn deelneming bijdraagt tot de oogmerken van de genoemde organisatie.

De ontworpen regeling doelt echter niet alleen op een deelneming die nauw samenhangt met de activiteiten van de terroristische groep. Er is ook sprake van het verstrekken van gegevens of materiële middelen aan die groep, met inbegrip van een bepaalde vorm van financiering, terwijl betrokkene weet dat "zijn deelname bijdraagt tot het plegen van een misdaad of wanbedrijf door de terroristische groep".

Tijdens hoorzittingen die gehouden zijn door de Senaatscommissie voor de Binnenlandse Zaken en voor de Administratieve Aangelegenheden, is er onder meer sprake geweest van wijzen van financiering van terroristische groepen. Naast datgene wat hiervoren reeds gezegd is over activiteiten die verband houden met de georganiseerde misdaad, zoals het witwassen van geld ⁽²⁷⁾, hebben experts ook gewag gemaakt van afpersingsmethodes. Sommige terroristische groepen, zoals de ETA, dwingen ondernemers onder bedreiging aanzienlijke financiële middelen te verstrekken ⁽²⁸⁾. Zulk een "deelname" mag niet gestraft worden uit het oogpunt van het ontworpen artikel 136quinqüies, § 1. In die bepaling zal dan wellicht ook moeten worden gepreciseerd dat alleen sprake is van strafbare deelname wanneer zulks niet geschiedt onder bedreiging of dwang.

⁽²⁷⁾ Verwezen wordt naar algemene opmerking III, 10.

⁽²⁸⁾ Zie Gedr. St. Senaat, 3 juli 2001, nr. 2-774/1, blz. 39.

3. Over de ontworpen paragraaf 2 staat in de artikelsgewijze bespreking het volgende :

"De tweede paragraaf beoogt de strafbaarstelling van de leiders van de terroristische groep. De leiders zullen meer algemeen de personen zijn die de topverantwoordelijkheden binnen de groep waarnemen. Ten aanzien van deze categorie is een zwaardere straf gerechtvaardigd omdat zij omwille van hun bijzondere centrale rol in de "terroristische groep" beter dan wie ook op de hoogte zijn van de misdrijven en de uiteindelijke beslissingen nemen."

De ontworpen regeling moet verduidelijkt worden, zodat die bedoeling beter wordt weergegeven.

SLOTOPMERKINGEN

1. De eerste zinsnede van artikel 9, lid 1, e), van het kaderbesluit legt de lidstaten van de Europese Unie op de maatregelen te nemen die noodzakelijk zijn om hun rechtsmacht te vestigen ten aanzien van de strafbare feiten genoemd in het kaderbesluit wanneer "het strafbare feit is gepleegd tegen (hun) instellingen".

Het is de taak van de steller van het voorontwerp zich ervan te vergewissen dat die bepaling naar behoren wordt omgezet door de huidige bepalingen van de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering, inzonderheid artikel 10, 1°, ervan.

2. Aangezien België de zetel is van verscheidene Europese instellingen, dient ervoor gezorgd te worden dat ook de tweede zinsnede van artikel 9, lid 1, e), van het kaderbesluit wordt omgezet, voorzover die bepaling op die instellingen slaat.

3. In het voorontwerp van wet moet de ISO-code "EUR" vervangen worden door de term "euro", voluit geschreven.

Vormopmerkingen

De Nederlandse tekst van sommige bepalingen van het ontwerp is gebrekkig gesteld uit een oogpunt van correct taalgebruik of wetgevingstechniek. Onder voorbehoud van de voorgaande inhoudelijke opmerkingen en bij wijze van voorbeeld worden hierna in dat verband ten overvloede enige tekstvoorstellen gedaan.

Artikel 3

In het ontworpen artikel 136bis, § 2, 4°, schrijve men : "... artikelen 521, eerste lid, ... van de wet van ... overheidsbedrijven, waardoor mensenlevens ... aangericht;". Deze opmerking geldt mutatis mutandis voor heel het ontwerp.

In de inleidende zin van paragraaf 3 schrijve men : "Als terroristisch misdrijf bedoeld in paragraaf 1 ... worden aangemerkt:" en in onderdeel 1°, "andere dan die bedoeld in de vorige paragraaf;".

De rest van het ontwerp zou evenzo verbeterd moeten worden.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Madame M.-L. WILLOT-THOMAS,
Mevrouw

président de chambre,
kamervoorzitter,

Messieurs P. LIÉNARDY,
de Heren P. VANDERNOOT,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

J. van COMPERNOLLE,
B. GLANSDORFF,

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

Madame C. GIGOT,
Mevrouw

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par Mme P. VANDERNACHT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par Mme A.-F. BOLLY, référendaire.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. P. VANDERNACHT, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door Mevr. A.-F. BOLLY, referendaris.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. P. LIÉNARDY.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LIÉNARDY.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS