



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 52.660/2
du 23 janvier 2013

sur

un avant-projet de loi 'de mise en conformité à la Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire, ouverte à la signature à New York, le 14 septembre 2005 et à l'amendement à la Convention sur la protection physique des matières nucléaires, signé à Vienne le 8 juillet 2005'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 52.660/2
van 23 januari 2013

over

een voorontwerp van wet 'houdende overeenstemming met het Internationaal Verdrag betreffende de bestrijding van daden van nucleair terrorisme, opengesteld voor ondertekening te New York op 14 september 2005 en met de wijziging van het Verdrag inzake externe beveiliging van kernmateriaal, ondertekend te Wenen op 8 juli 2005'

Le 27 décembre 2012, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Justice à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'de mise en conformité à la Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire, ouverte à la signature à New York, le 14 septembre 2005 et à l'amendement à la Convention sur la protection physique des matières nucléaires, signé à Vienne le 8 juillet 2005'

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 23 janvier 2013. La chambre était composée de Yves KREINS, président de chambre, Pierre VANDERNOOT et Martine BAGUET, conseillers d'État, Yves DE CORDT et Christian BEHRENDT, assesseurs, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre VANDERNOOT.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 23 janvier 2013.

*

Op 27 december 2012 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Justitie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende overeenstemming met het Internationaal Verdrag betreffende de bestrijding van daden van nucleair terrorisme, opengesteld voor ondertekening te New York op 14 september 2005 en met de wijziging van het Verdrag inzake externe beveiliging van kernmateriaal, ondertekend te Wenen op 8 juli 2005'.

Het voorontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 23 januari 2013. De kamer was samengesteld uit Yves KREINS, kamervoorzitter, Pierre VANDERNOOT en Martine BAGUET, staatsraden, Yves DE CORDT en Christian BEHRENDT, assessoren, en Bernadette VIGNERON, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre VANDERNOOT.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 23 januari 2013.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATION PRÉALABLE

Si, selon son intitulé, l'avant-projet tend à la « mise en conformité [du droit belge] à la Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire, ouverte à la signature à New York, le 14 septembre 2005 et à l'amendement à la Convention sur la protection physique des matières nucléaires, sign[é] à Vienne le 8 juillet 2005 », il résulte tant de l'exposé des motifs que du dispositif de l'avant-projet que celui-ci ne porte pas sur l'ensemble des aspects de cette mise en conformité mais uniquement sur l'insertion dans l'arsenal répressif de droit interne de celles des incriminations prévues par la Convention 'pour la répression des actes de terrorisme nucléaire' (ci-après : la Convention « terrorisme ») et par la Convention 'sur la protection physique des matières nucléaires' (ci-après : la Convention « protection »), telle qu'amendée le 8 juillet 2005, qui n'y figurent pas encore.

Sur ces questions, l'auditeur-rapporteur a demandé aux délégués de la ministre de lui fournir un tableau de concordance entre, d'une part, les dispositions de la Convention « terrorisme » et de la Convention « protection » telle qu'amendée, et, d'autre part, l'avant-projet.

Compte tenu de la nécessité d'établir ce tableau de concordance et au vu des questions soulevées par l'avant-projet, le Conseil d'État a sollicité une prolongation du délai pour donner son avis¹. Cette prolongation de délai a été refusée par le demandeur d'avis.

Vu le délai imparti dans la demande d'avis, ces tableaux n'ont pu être établis par les délégués de la ministre avec la précision requise, ce qui suscite de sérieux doutes quant à la qualité de l'information procurée au Conseil d'État. Ils se contentent notamment d'indications portant sur la correspondance de groupes d'incriminations figurant dans la Convention « terrorisme » et dans la Convention « protection » telle qu'amendée, avec les dispositions de l'avant-projet, alors qu'il eût été nécessaire de procéder à une comparaison plus spécifique, incrimination par incrimination.

Le présent avis portera donc essentiellement sur l'examen de la correspondance, telle qu'elle est présentée dans le commentaire de chacun des articles, entre, d'une part, les dispositions de la Convention « terrorisme » et de la Convention « protection » telle qu'amendée, et, d'autre part, les articles concernés. Il ne portera notamment pas sur la qualité de la transposition de certaines des dispositions de ces instruments par les dispositions déjà en vigueur

¹ La demande d'avis a été introduite par une lettre datée du 21 décembre 2012 en même temps que de nombreuses autres demandes d'avis dans un délai d'un mois, dont 24 attribuées à la II^e chambre de la section de législation.

du Code pénal ou sur l'éventuelle nécessité de transposer d'autres dispositions des instruments internationaux précités que ceux mentionnés dans le commentaire des articles.

Dans ces conditions, vu également la technicité des définitions et qualifications figurant dans l'avant-projet, il n'a pu être procédé dans le délai imparti au Conseil d'État à un examen complet de l'exacte transposition des dispositions pénales des instruments internationaux concernés.

C'est sous cette réserve que le présent avis est donné.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Comme il a été relevé dans l'observation préalable, les tableaux de concordance transmis au Conseil d'État ne sont pas complets.

Ainsi, par exemple, alors que le commentaire de l'article 6 de l'avant-projet présente l'article 488*ter* en projet du Code pénal comme tendant à mettre le droit belge en conformité avec l'article 2, § 1, a) et b), de la Convention « terrorisme », le tableau n'en fait pas mention.

Des questions surgissent également quant aux références faites par les tableaux au droit interne, tel qu'il est actuellement en vigueur.

Par exemple, si, selon le tableau communiqué par les délégués de la ministre, la définition de la notion de « matières nucléaires », mentionnée à l'article 1^{er}, point 2, alinéa 1^{er}, de la Convention « terrorisme », est insérée dans l'ordre juridique belge par l'article 487*bis* du Code pénal et par l'article 1^{er}, huitième tiret, de la loi du 15 avril 1994 'relative à la protection de la population et de l'environnement contre les dangers résultant des rayonnements ionisants et relative à l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire', ces deux dispositions législatives ne sont pas rédigées de la même manière, la définition de la notion de « matière nucléaire » retenue par l'article 1^{er}, huitième tiret, de la loi du 15 avril 1994 se différenciant, sur le plan terminologique en tout cas, de celle proposée par l'article 1^{er}, point 2, alinéa 1^{er}, de la Convention « terrorisme » ; en revanche, l'article 1^{er}, point 2, alinéa 2, de la Convention « terrorisme », qui complète la définition de la notion de « matières nucléaires », trouve son correspondant à l'article 1^{er}, huitième tiret, de la loi du 15 avril 1994 mais pas à l'article 487*bis* du Code pénal. Il appartient à l'auteur de l'avant-projet de vérifier si ces différences ne suscitent aucune difficulté sur le fond quant au respect de l'article 1^{er}, point 2, de la Convention « terrorisme ».

De même, selon le tableau communiqué, la conformité de la législation belge avec l'article 2, § 1^{er}, a) et b), de la Convention « terrorisme » serait assurée par les articles 477 et suivants et 488*bis* du Code pénal, alors que, selon les éléments communiqués, la définition de la notion d'« engin », donnée par l'article 1^{er}, point 4, de la même Convention, n'a pas été transposée en droit belge et qu'il en va de même pour ce qui concerne les incriminations, énoncées l'article 2, § 1^{er}, a) et b), de la Convention « terrorisme » qui concernent la fabrication, la détention ou l'emploi d'« engins » dans les conditions énoncées par ces dispositions. Ces questions méritent un réexamen par l'auteur de l'avant-projet, tenant compte notamment de

l'insertion par l'article 487bis, § 4, en projet à l'article 3 de l'avant-projet, d'une définition de la notion d'« engin ».

Il conviendrait également de s'assurer qu'il n'est pas nécessaire de reproduire en droit interne la définition d'« installation gouvernementale ou publique », mentionnée à l'article 1^{er}, point 5, de la Convention « terrorisme ».

En tout état de cause, il appartient à l'auteur de l'avant-projet d'insérer dans l'exposé des motifs un tableau complet et détaillé portant sur la transposition précise par le droit belge, tel qu'il serait complété par l'avant-projet, de chacune des définitions et incriminations envisagées par les dispositions pertinentes de la Convention « terrorisme » et de la Convention « protection » telle qu'amendée. Pareil tableau, outre son utilité en soi sur le plan méthodologique, permettra aux chambres législatives de se prononcer en connaissance de cause sur le choix des moyens mis en œuvre par l'auteur de l'avant-projet pour transposer les conventions précitées et évitera que l'exercice du droit d'amendement inscrit dans l'article 76 de la Constitution ne dépasse les limites du pouvoir d'appréciation laissé aux États par les conventions internationales concernées.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 1^{er}

Comme la section de législation du Conseil d'État l'a relevé à de nombreuses reprises, la procédure bicamérale parfaite doit être suivie dès qu'une disposition attribue une compétence, une prérogative ou une attribution au ministère public, à un juge d'instruction, à une juridiction d'instruction ou à une juridiction de jugement, en ce qu'elle est de nature à influencer l'« organisation judiciaire » au sens de l'article 77, alinéa 1^{er}, 9^o, de la Constitution ².

En l'espèce, l'article 9 de l'avant-projet examiné vise à compléter l'article 144ter du Code judiciaire afin d'étendre les cas où le procureur fédéral exerce l'action publique. Cette disposition doit donc être adoptée selon la procédure visée à l'article 77 de la Constitution.

² Voir par exemple l'avis 47.049/2/V donné le 11 août 2009 sur un avant-projet devenu la loi du 30 décembre 2009 'relative à la lutte contre la piraterie maritime et modifiant le Code judiciaire' (*Doc. parl.*, Chambre, 2009-2010, n° 2214/1), l'avis 51.276/2 donné le 21 mai 2012 sur une proposition de loi 'modifiant certaines dispositions du Code judiciaire' (*Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, n° 1752/2); l'avis 51.491/2 donné le 2 juillet 2012 sur un avant-projet de loi 'visant à assurer la mise en œuvre de la Convention de La Haye du 19 octobre 1996 concernant la compétence, la loi applicable, la reconnaissance, l'exécution et la coopération en matière de responsabilité parentale et de mesures de protection des enfants'.

Article 2

1. Dans la phrase liminaire, il y a lieu de remplacer les mots « l'alinéa 1^{er} » par les mots « le 1^o ».

2.1. Selon le commentaire de la disposition,

« La modification de l'article 331bis [du Code pénal] constitue l'exécution des obligations contenues à l'article 7.1, g) et i) [lire : à l'article 7.1, g), i)], de la Convention amendée sur la protection physique des matières nucléaires et à l'article 2.2., a), de la Convention pour la répression des actes de terrorisme nucléaire ».

2.2. L'article 7, § 1, g), i), de la Convention « protection » dispose ce qui suit :

« [l]e fait de commettre intentionnellement [...] :

[...]

g) la menace :

i) d'utiliser des matières nucléaires dans le but de causer la mort ou des blessures graves à autrui ou des dommages substantiels aux biens ou à l'environnement ou de commettre l'infraction décrite à l'alinéa e) ;

[...]

est considéré par chaque partie comme une infraction punissable en vertu de son droit national ».

L'article 7, § 1, e), auquel le littéra g), i), de la même disposition de la Convention se réfère oblige les États à incriminer

« [l]e fait de commettre intentionnellement [...] :

e) un acte dirigé contre une installation nucléaire, ou un acte perturbant le fonctionnement d'une installation nucléaire, par lequel l'auteur provoque intentionnellement ou sait qu'il peut provoquer la mort ou des blessures graves pour autrui ou des dommages substantiels aux biens ou à l'environnement par suite de l'exposition à des rayonnements ou du relâchement de substances radioactives, à moins que cet acte ne soit entrepris en conformité avec le droit national de l'État partie sur le territoire duquel l'installation nucléaire est située ».

L'article 2, § 2, a), de la Convention « terrorisme » dispose que

« [c]ommet [...] une infraction quiconque :

a) Menace, dans des circonstances qui rendent la menace crédible, de commettre une infraction visée à l'alinéa b) du paragraphe 1 du présent article ».

Aux termes du paragraphe 1, b), de l'article 2 de la même Convention,

« [c]ommet une infraction au sens de la présente Convention toute personne qui, illicitement et intentionnellement :

[...]

b) Emploie de quelque manière que ce soit des matières ou engins radioactifs, ou utilise ou endommage une installation nucléaire de façon à libérer ou risquer de libérer des matières radioactives :

i) Dans l'intention d'entraîner la mort d'une personne ou de lui causer des dommages corporels graves ; ou

ii) Dans l'intention de causer des dégâts substantiels à des biens ou à l'environnement ; ou

iii) Dans l'intention de contraindre une personne physique ou morale, une organisation internationale ou un gouvernement à accomplir un acte ou à s'en abstenir ».

2.3. Il y a lieu de constater les différences suivantes entre les incriminations respectivement prévues par les textes internationaux précités et l'article 331*bis*, 1°, en projet du Code pénal :

1° Pour ce qui concerne la « menace de commettre un acte dirigé contre une installation nucléaire ou d'en perturber son fonctionnement », qui figure dans la seconde partie de l'article 331*bis* en projet, le texte en projet ne contient pas le correspondant des mots « par lequel l'auteur provoque intentionnellement ou sait qu'il peut provoquer la mort ou des blessures graves pour autrui ou des dommages substantiels aux biens ou à l'environnement par suite de l'exposition à des rayonnements ou du relâchement de substances radioactives », qui figurent à l'article 7, § 1, e), de la Convention « protection », auquel le littéra g), i), de la même disposition de la Convention renvoie.

2° Les mots « dans des circonstances qui rendent la menace crédible », qui figurent à l'article 2, § 2, a), de la Convention « terrorisme », ne sont pas mentionnés dans l'article 331*bis* en projet du Code pénal ³.

3° La disposition à l'examen ne reproduit pas, semble-t-il, l'incrimination prévue par l'article 2, § 2, a), de la Convention « terrorisme », combiné avec le paragraphe 1, b), de la même disposition, dont il résulte que doit être prévu en droit interne la répression de la menace d'utilisation ou d'endommagement d'« une installation nucléaire de façon à libérer ou risquer de libérer des matières radioactives : i) Dans l'intention d'entraîner la mort d'une personne ou de lui causer des dommages corporels graves ; ou ii) Dans l'intention de causer des dégâts substantiels à des biens ou à l'environnement ; ou iii) Dans l'intention de contraindre une personne physique ou morale, une organisation internationale ou un gouvernement à accomplir un acte ou à s'en abstenir ».

2.4. Ces différences ne signifient pas nécessairement que les dispositions internationales précitées n'ont pas été correctement transposées, compte tenu notamment de la possibilité pour le législateur national d'incriminer plus largement les comportements à sanctionner. Il n'est en outre pas exclu que ces incriminations figurent dans d'autres textes de droit belge ou que les notions techniques utilisées par la disposition à l'examen aient un sens suffisamment large pour englober les comportements mentionnés dans les textes internationaux.

³ Comparer avec l'article 488*quater* du Code pénal, en projet à l'article 7 de l'avant-projet.

Il appartient à l'auteur de l'avant-projet de s'en expliquer dans le commentaire de l'article et, le cas échéant, de compléter la disposition à l'examen.

Si l'explication des différences entre cette dernière et les textes internationaux précités gît dans le souhait d'incriminer plus largement certains comportements en droit belge, il conviendra de veiller à la nécessité de respecter le principe de proportionnalité entre les comportements concernés et les peines qui y sont attachées.

Article 3

1. L'article 487*bis*, § 3, en projet, du Code pénal définit ce qu'il faut entendre par « installation nucléaire » en s'inspirant de la définition contenue à l'article 1^{er}, § 3, de la Convention « terrorisme ».

L'attention des auteurs du projet est toutefois attirée sur le fait que l'article 1^{er}, d), de la Convention « protection » contient une définition de la même notion qui diffère sensiblement de la première. Il conviendrait de s'assurer que l'insertion d'une seule de ces deux définitions dans le Code pénal n'aura pas pour conséquence que le champ d'application des infractions concernées sera déterminé de manière trop restrictive.

Cette question se pose plus largement pour d'autres dispositions de l'avant-projet, qui tendent, par un même article à transposer des dispositions qui ne sont pas rédigées de manière identique dans les deux instruments internationaux concernés. Ainsi, par exemple, s'agissant de l'article 331*bis*, 1^o, du Code pénal, en projet à l'article 2, les mots « dans des circonstances qui rendent la menace crédible », qui figurent à l'article 2, § 2, a), de la Convention « terrorisme », ne sont pas mentionnés à l'article 7, § 1, g), i), de la Convention « protection ».

2. Au paragraphe 3, a), il y a lieu, conformément à l'article 1^{er}, point 3, a), de la Convention « terrorisme », d'insérer l'adjectif « nucléaire » entre les mots « tout réacteur » et « y compris ».

Article 5

1. Selon le commentaire de la disposition à l'examen, l'article 488*bis*, § 4, en projet du Code pénal tend à

« mettre le droit belge en conformité avec les articles 7, § 1, e), de l'Amendement à la Convention sur la protection physique des matières nucléaires et 2, § 1, b), de la Convention pour la répression des actes de terrorisme nucléaire ».

2. Le texte de ces deux dispositions est reproduit plus haut, au point 2.2 des observations formulées sur l'article 2.

3. Il y a lieu de constater les différences suivantes entre les incriminations respectivement prévues par les textes internationaux précités et l'article 488*bis*, § 4, en projet du Code pénal :

1° Le fait de « commet[tre] un acte dirigé contre les matières nucléaires », incriminé par l'article 488bis, § 4, en projet ne trouve pas, semble-t-il, son exact correspondant à l'article 7, point 1, e), de la Convention « protection », dans laquelle il n'est question que des installations nucléaires, également concernées expressément par la disposition en projet.

2° Celle-ci incrimine la commission d'un acte « dirigé contre » des matières nucléaires, alors que l'article 2, § 1, b), de la Convention « terrorisme » porte sur l'emploi proprement dit de matières radioactives, comprenant les matières nucléaires⁴.

3° L'article 488bis, § 4, en projet du Code pénal n'utilise pas les notions d'emploi d'engins radioactifs, d'utilisation d'une installation nucléaire ou d'endommagement de pareille installation, alors qu'elles figurent au même article 2, § 1, b), de la Convention « terrorisme ».

4° Alors que la notion d'« installation nucléaire » est désormais définie par l'article 487bis, § 3, du Code pénal, en projet à l'article 3 de l'avant-projet, dans le prolongement de l'article 1^{er}, point 3, de la Convention « terrorisme », et que cette notion d'installation nucléaire renvoie tant à l'article 7, § 1, e), de la Convention « protection » qu'à l'article 2, § 1, b), de la Convention « terrorisme », l'article 488bis, § 4, en projet du Code pénal utilise la périphrase d'« installation dans laquelle des matières nucléaires sont produites, traitées, utilisées, manipulées, entreposées ou stockées définitivement ». En outre, les notions de retraitement et de transport énoncées à l'article 487bis, § 3, en projet du Code pénal paraissent ne pas trouver d'écho dans la disposition à l'examen.

5° Alors que l'élément intentionnel, conformément aux articles 7, § 1, e), de la Convention « protection » et 2, § 1, b), de la Convention « terrorisme », figure à deux reprises dans l'article 488bis, § 4, en projet du Code pénal, d'une part, par l'usage de l'adverbe « intentionnellement » au début de la disposition et, d'autre part, au 1°, les mots « dans le but de libérer ou risquer de libérer des matières radioactives » à l'article 488bis, § 4, en projet du Code pénal donnent à cet élément constitutif de l'incrimination une dimension subjective, alors qu'aux dispositions correspondantes des instruments internationaux précités, ils apparaissent comme énoncés de manière objective : à l'article 7, § 1, e), de la Convention « protection », il est écrit « par suite de l'exposition à des rayonnements ou du relâchement de substances radioactives » et, à l'article 2, § 1, b), de la Convention « terrorisme », ce sont les mots « de façon à libérer ou risquer de libérer des matières radioactives » qui sont à lire. La terminologie utilisée par l'avant-projet, sauf la différence entre les expressions « dans le but de » et « de façon à », est en outre davantage fidèle à celle utilisée à l'article 2, § 1, b), de la Convention « terrorisme ».

4. Les considérations émises plus haut, au point 2.4 des observations formulées sur l'article 2, valent *mutatis mutandis*, pour l'article 5 de l'avant-projet.

Le commentaire de cet article devrait s'expliquer sur les différences mentionnées ci-avant, en complément aux indications figurant déjà dans ce commentaire sur « la double intentionnalité » apparaissant dans le dispositif. La question se pose notamment de savoir si la conception semble-t-il subjective de l'un des éléments constitutifs de l'infraction n'a pas pour

⁴ Article 487bis, § 2, du Code pénal, en projet à l'article 3 de l'avant-projet.

effet de restreindre la portée de l'incrimination par rapport à celles souhaitées par les dispositions internationales précitées.

Si la notion d'« acte perturbant le fonctionnement d'une [...] installation [nucléaire] », empruntée à la terminologie de l'article 7, § 1, e), de la Convention « protection », couvre les incriminations mentionnées à l'article 2, § 1, b), de la Convention « terrorisme », l'auteur de l'avant-projet devrait s'en expliquer.

S'agissant de la notion d'« installation nucléaire », il est en outre renvoyé à l'observation n° 1 formulée sur l'article 3.

Article 6

1. Selon le commentaire de la disposition à l'examen, l'article 488*ter* qu'elle envisage d'insérer dans le Code pénal

« met le droit pénal belge en conformité avec l'article 2, § 1, a et b), de la Convention pour la répression des actes de terrorisme nucléaire pour ce qui est des autres matières et engins radioactifs, non visés par l'article 488*bis* du Code pénal ».

Compte tenu de ce qu'à l'article 488*bis* actuellement en vigueur du Code pénal, il n'est question que de « matières nucléaires » et non d'« engins », il faut supposer que l'intention consiste à transposer l'article 2, § 1, a et b), de la Convention « terrorisme » en ce qui concerne les matières radioactives non nucléaires et l'ensemble des engins radioactifs.

2. L'article 2, § 1, a et b), de la Convention « terrorisme » énonce ce qui suit :

« [c]ommet une infraction au sens de la présente Convention toute personne qui, illicitement et intentionnellement :

a) Détient des matières radioactives, fabrique ou détient un engin :

i) Dans l'intention d'entraîner la mort d'une personne ou de lui causer des dommages corporels graves ; ou

ii) Dans l'intention de causer des dégâts substantiels à des biens ou à l'environnement ;

b) Emploie de quelque manière que ce soit des matières ou engins radioactifs, ou utilise ou endommage une installation nucléaire de façon à libérer ou risquer de libérer des matières radioactives :

i) Dans l'intention d'entraîner la mort d'une personne ou de lui causer des dommages corporels graves ; ou

ii) Dans l'intention de causer des dégâts substantiels à des biens ou à l'environnement ;

iii) Dans l'intention de contraindre une personne physique ou morale, une organisation internationale ou un gouvernement à accomplir un acte ou à s'en abstenir ».

3.1. L'article 488*ter* en projet du Code pénal appelle les observations suivantes, compte tenu notamment de ce que, selon l'intention poursuivie telle qu'elle résulte du commentaire de l'article 6, la disposition ne porte que sur les matières radioactives non nucléaires et les engins radioactifs.

3.2. Il semble que ce n'est pas l'ensemble de l'article 2, § 1, a et b), de la Convention « terrorisme » qui est ainsi transposé puisque la partie du littera b) de cette disposition qui commence par les mots « ou utilise ou endommage une installation nucléaire » paraît ne pas concerner les matières radioactives non nucléaires et les engins radioactifs.

Ce serait dès lors à bon droit que cette transposition ne figurerait pas dans la disposition à l'examen étant entendu qu'elle doit être assurée dans un autre texte du Code pénal.

Le commentaire de l'article devrait être précisé sur ce point et le dispositif, le cas échéant, adapté.

3.3. Dans la version néerlandaise de l'article 488*ter* en projet, il convient, conformément au commentaire, de préciser que les matières radioactives concernées sont celles qui ne reçoivent pas la qualification de matières nucléaires.

3.4. Dans la version française de l'article 488*ter* en projet, il convient, comme dans la version néerlandaise, telle qu'elle sera adaptée en fonction de l'observation précédente, et conformément à l'article 2, § 1, a) et b), de la Convention « terrorisme », d'insérer les mots « des matières autres que nucléaires ou des engins radioactifs » entre les mots « que ce soit » et « ou commet ».

À la fin de la partie initiale de la disposition dans la version française, il n'apparaît pas de manière suffisamment claire que le mot « autre », sans autre explicitation, concerne les matières autres que nucléaires. Il serait en conséquence préférable de remplacer les mots « contre des autres matières radioactives ou des engins radioactifs » par les mots « contre des matières autres que nucléaires ou des engins radioactifs ». La version néerlandaise du texte doit également être adaptée en ce sens.

3.5. Au 2° en projet, l'élément intentionnel, figurant pourtant dans le texte correspondant de l'article 2, § 1, b), iii), n'est pas transposé.

3.6. Il est également renvoyé aux considérations émises plus haut, au point 2.4 des observations formulées sous l'article 2. C'est sous réserve de ces considérations que les observations précédentes sur l'article 488*ter* en projet ont été formulées.

Article 8

Dans un but d'harmonisation de la méthode utilisée par la législation actuelle, spécialement à l'article 487*bis*, devenant l'article 487*bis*, § 1^{er}, du Code pénal, et par les paragraphes 2 à 5 nouveaux insérés au sein de cette disposition par l'article 3 de l'avant-projet, il paraît opportun d'insérer en un paragraphe 6 nouveau de cette disposition la définition contenue à l'article 488*quinquies*, § 2, en projet.

Article 10

1. Conformément à l'article 4, alinéa 2, de la loi du 31 mai 1961 'relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires', les lois « sont obligatoires dans tout le royaume le dixième jour après celui de leur publication, à moins que la loi n'ait fixé un autre délai ».

Aussi, avant de prévoir que la loi en projet s'appliquera immédiatement, le jour de sa publication au *Moniteur belge*, convient-il de s'assurer qu'il existe des raisons impérieuses de déroger au délai minimal normalement accordé à ses destinataires pour en prendre connaissance et s'y conformer⁵. Il en va particulièrement ainsi s'agissant, comme en l'espèce, d'une loi pénale.

Sauf s'il existe une telle raison justifiant la suppression du délai que le législateur a ainsi jugé normalement nécessaire, auquel cas il conviendrait de l'expliquer dans l'exposé des motifs, l'article 10 doit donc être omis.

2. Le législateur veillera à ce que la loi d'assentiment à l'Amendement à la Convention sur la protection physique des matières nucléaires, adopté le 8 juillet 2005 par la Conférence des États parties à cette Convention, entre en vigueur en même temps que l'avant-projet examiné.

*

⁵ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 151, a).

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

VOORAFGAANDE OPMERKING

Luidens zijn opschrift strekt het voorontwerp tot “overeenstemming [van het Belgische recht] met het Internationaal Verdrag betreffende de bestrijding van daden van nucleair terrorisme, opengesteld voor ondertekening te New York op 14 september 2005 en met de wijziging van het Verdrag inzake externe beveiliging van kernmateriaal, ondertekend te Wenen op 8 juli 2005”, maar zowel uit de memorie van toelichting als uit het dispositief van het voorontwerp blijkt dat dit voorontwerp niet het in overeenstemming brengen van alle aspecten ervan beoogt, doch uitsluitend de invoeging, in het strafrechtelijk arsenaal van intern recht, van die tenlasteleggingen vervat in het Verdrag ‘betreffende de bestrijding van daden van nucleair terrorisme’ (hierna “het Verdrag inzake terrorisme”) en in het Verdrag ‘inzake externe beveiliging van kernmateriaal’ (hierna “het Verdrag inzake beveiliging”), zoals het is gewijzigd op 8 juli 2005, die daarin vooralsnog niet voorkomen.

De auditeur-rapporteur heeft in dat verband aan de gemachtigden van de minister gevraagd hem een tabel te bezorgen die aangeeft met welke bepalingen van het Verdrag inzake terrorisme en het Verdrag inzake beveiliging, zoals het is gewijzigd, de bepalingen van het voorontwerp overeenstemmen.

Gelet op de noodzaak om die concordantietabel op te stellen en gelet op het aantal vragen dat het voorontwerp doet rijzen, heeft de Raad van State verzocht om een verlenging van de termijn voor het verstrekken van zijn advies¹. De adviesaanvrager heeft geweigerd een zodanige verlenging van de termijn toe te staan.

Gelet op de termijn die is toegemeten in de adviesaanvraag, hebben de gemachtigden van de minister die tabellen niet kunnen opmaken met de vereiste nauwkeurigheid, wat ernstige twijfels doet rijzen omtrent de kwaliteit van de inlichtingen verstrekt aan de Raad van State. Ze vergenoegen er zich onder meer mee aanwijzingen te verstrekken omtrent de overeenstemming van groepen van tenlasteleggingen die voorkomen in het Verdrag inzake terrorisme en in het Verdrag inzake beveiliging, zoals het is gewijzigd, met de bepalingen van het voorontwerp, terwijl een veel specifiekere vergelijking had moeten worden gemaakt voor iedere tenlastelegging afzonderlijk.

¹ De adviesaanvraag is ingediend bij brief van 21 december 2012, tegelijkertijd met tal van andere verzoeken om een advies binnen één maand, waarvan er 24 zijn toegewezen aan de IIe kamer van de afdeling Wetgeving.

Dit advies zal derhalve voornamelijk betrekking hebben op het onderzoek van de overeenstemming, zoals deze wordt aangegeven in de commentaar op elk van de artikelen, tussen enerzijds de bepalingen van het Verdrag inzake terrorisme en van het Verdrag inzake beveiliging, zoals het is gewijzigd, en anderzijds de betreffende artikelen. Het advies zal inzonderheid niet de kwaliteit bespreken van de omzetting van sommige bepalingen van die instrumenten door de reeds van kracht zijnde bepalingen van het Strafwetboek, noch de eventuele noodzaak om andere bepalingen van de voornoemde internationaalrechtelijke instrumenten om te zetten dan die welke worden vermeld in de artikelsgewijze bespreking.

In die omstandigheden heeft de Raad van State, mede gelet op het technische karakter van de definities en kwalificaties die in het voorontwerp voorkomen, niet binnen de hun toegemeten termijn volledig kunnen onderzoeken of de strafbepalingen van de betreffende internationaalrechtelijke instrumenten correct zijn omgezet.

Dit advies wordt verstrekt onder het hierboven gemaakte voorbehoud.

ALGEMENE OPMERKING

Zoals in de voorafgaande opmerking is aangegeven, zijn de aan de Raad van State bezorgde concordantietabellen niet volledig.

Zo wordt bijvoorbeeld het ontworpen artikel 488^{ter} van het Strafwetboek in de commentaar op artikel 6 van het voorontwerp aldus voorgesteld dat het ertoe strekt het Belgische recht in overeenstemming te brengen met artikel 2, lid 1, a) en b), van het Verdrag inzake terrorisme; in de tabel wordt daarvan evenwel geen melding gemaakt.

Er rijzen tevens vragen omtrent de verwijzingen, in de tabellen, naar het interne recht zoals het thans van kracht is.

Zo wordt bijvoorbeeld, volgens de tabel overgezonden door de gemachtigden van de minister, de definitie van het begrip “kernmateriaal”, vermeld in artikel 1, punt 2, eerste alinea, van het Verdrag inzake terrorisme in het Belgische rechtsbestel ingevoegd bij artikel 487^{bis} van het Strafwetboek en bij artikel 1, achtste streepje, van de wet van 15 april 1994 ‘betreffende de bescherming van de bevolking en van het leefmilieu tegen de uit ioniserende stralingen voortspruitende gevaren en betreffende het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle’, maar die twee wetsbepalingen zijn niet op dezelfde manier geredigeerd: de definitie van het begrip “kernmateriaal” in artikel 1, achtste streepje, van de wet van 15 april 1994 verschilt, althans in terminologisch opzicht, van de definitie voorgesteld in artikel 1, punt 2, eerste alinea, van het Verdrag inzake terrorisme; artikel 1, punt 2, tweede alinea, van het Verdrag inzake terrorisme, dat de definitie van het begrip “kernmateriaal” aanvult, heeft dan weer een equivalent in artikel 1, achtste streepje, van de wet van 15 april 1994, doch niet in artikel 487^{bis} van het Strafwetboek. De steller van het voorontwerp dient na te gaan of die verschilpunten geen probleem ten gronde doen rijzen wat betreft de inachtneming van artikel 1, punt 2, van het Verdrag inzake terrorisme.

Zo ook zou, volgens de overgezonden tabel, de overeenstemming van de Belgische wetgeving met artikel 2, lid 1, a) en b), van het Verdrag inzake terrorisme bewerkstelligd worden

door de artikelen 477 e. v. en 488bis van het Strafwetboek, terwijl volgens de meegedeelde gegevens de definitie van het begrip “instrument” in artikel 1, punt 4, van hetzelfde verdrag niet is omgezet in het Belgische recht en dit eveneens het geval is met de tenlasteleggingen vermeld in artikel 2, lid 1, a) en b), van het Verdrag inzake terrorisme die betrekking hebben op het vervaardigen, het bezit of het gebruik van “instrumenten” in de omstandigheden genoemd in die bepalingen. Het verdient aanbeveling dat de steller van het voorontwerp deze vraagstukken opnieuw onderzoekt, onder meer rekening houdend met de invoeging, bij het ontworpen artikel 487bis, § 4, van een definitie van het begrip “instrument” in artikel 3 van het voorontwerp.

Men dient er zich tevens van te vergewissen dat het onnodig is de definitie van “staats- of regeringsvoorziening”, die voorkomt in artikel 1, punt 5, van het Verdrag inzake terrorisme, in het interne recht over te nemen.

De steller van het voorontwerp dient hoe dan ook in de memorie van toelichting een volledige en gedetailleerde tabel in te voegen omtrent de precieze omzetting, in het Belgische recht, zoals het door het voorontwerp zou worden aangevuld, van elk van de definities en tenlasteleggingen waarin de ter zake doende bepalingen van het Verdrag inzake terrorisme en van het Verdrag inzake beveiliging, zoals het is gewijzigd, voorzien. Een zodanige tabel is niet alleen nuttig uit het oogpunt van de methodiek, maar ze maakt het de wetgevende kamers tevens mogelijk zich met kennis van zaken uit te spreken over de keuze van de middelen die de steller van het voorontwerp aanwendt om de voornoemde verdragen om te zetten, en ze zal bovendien ervoor zorgen dat de uitoefening van het recht tot amendering vastgelegd in artikel 76 van de Grondwet de grenzen van de beoordelingsbevoegdheid die de betreffende internationale verdragen aan de Staten overlaten, niet te buiten gaat.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

DISPOSITIEF

Artikel 1

Zoals de afdeling Wetgeving van de Raad van State talloze malen heeft opgemerkt, dient de procedure van het volledige bicameralisme gevolgd te worden zodra een bepaling een bevoegdheid of een prerogatief verleent aan het openbaar ministerie, aan een onderzoeksrechter, aan een onderzoeksgerecht of aan een vonnisgerecht, aangezien ze een weerslag kan hebben op de “rechterlijke organisatie” in de zin van artikel 77, eerste lid, 9°, van de Grondwet².

² Zie bijvoorbeeld advies 47.049/2/V van 11 augustus 2009 over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de wet van 30 december 2009 ‘betreffende de strijd tegen piraterij op zee en tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek’ (*Parl.St.* Kamer 2009-10, nr. 2214/1); advies 51.276/2 van 21 mei 2012 over een wetsvoorstel ‘tot wijziging van een aantal bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek’ (*Parl.St.* Kamer 2010-11, nr. 1752/2); advies 51.491/2 van 2 juli 2012 over een voorontwerp van wet ‘betreffende de implementatie van het Verdrag van ’s-Gravenhage van 19 oktober 1996 inzake de bevoegdheid, het toepasselijke recht, de erkenning, de tenuitvoerlegging en de samenwerking op het gebied van ouderlijke verantwoordelijkheid en maatregelen ter bescherming van kinderen’.

In casu beoogt artikel 9 van het voorliggende voorontwerp artikel 144^{ter} van het Gerechtelijk Wetboek aan te vullen, waarbij de gevallen worden uitgebreid waarin de federale procureur de strafvordering uitoefent. Deze bepaling moet dus worden aangenomen volgens de procedure genoemd in artikel 77 van de Grondwet.

Artikel 2

1. In de inleidende zin moeten de woorden “het eerste lid” vervangen worden door de woorden “de bepaling onder 1°”.

2.1. In de commentaar op deze bepaling staat te lezen:

“De wijziging van artikel 331^{bis} [van het Strafwetboek] levert de uitvoering op van de bepalingen van artikel 7, § 1, g) en i), [lees: van artikel 7.1, g), i)], van het gewijzigde verdrag inzake externe beveiliging van kernmateriaal, en van artikel 2, 2§, a), [lees: van artikel 2.2, a)] van het verdrag betreffende de bestrijding van daden van nucleair terrorisme”.

2.2. Artikel 7, lid 1, g), i), van het Verdrag inzake beveiliging bepaalt:

“Het opzettelijk begaan van [...]:

[...]

g) het uiten van de bedreiging om:

i) kernmateriaal te gebruiken teneinde iemands dood te veroorzaken of iemand ernstig lichamelijk letsel toe te brengen, dan wel aanzienlijke schade aan goederen of het milieu te veroorzaken of het plegen van het onder e) genoemde strafbare feit

[...]

wordt door iedere Verdragsluitende Staat in zijn nationale wetgeving strafbaar gesteld”.

Artikel 7, lid 1, e), waarnaar wordt verwezen in onderdeel g), i), van dezelfde bepaling van het verdrag, verplicht de Staten om strafbaar te stellen:

“[h]et opzettelijk begaan van [...]:

e) een rechtstreeks tegen een kerninstallatie gericht handelen, of een handelen dat de exploitatie van een kerninstallatie in de weg staat, indien de dader opzettelijk iemands dood veroorzaakt, iemand ernstig lichamelijk letsel toebrengt of aanzienlijke schade aan goederen of het milieu veroorzaakt, of indien de dader weet dat zijn handelen dit waarschijnlijk tot gevolg heeft, door blootstelling aan straling of het vrijkomen van radioactieve stoffen, tenzij het handelen plaatsvindt in overeenstemming met het nationale recht van de Verdragsluitende Staat op het grondgebied waarvan de kerninstallatie gevestigd is”;

Artikel 2, lid 2, a), van het Verdrag inzake terrorisme bepaalt:

“Een persoon pleegt [...] een strafbaar feit indien hij:

a) ermee dreigt, in omstandigheden die de dreiging geloofwaardig maken, een strafbaar feit als omschreven in het eerste lid, b), van dit artikel te plegen”.

Artikel 2, lid 1, b), van hetzelfde verdrag bepaalt:

“Een persoon pleegt een strafbaar feit in de zin van dit verdrag indien hij wederrechtelijk en opzettelijk:

[...]

b) op enigerlei wijze gebruik maakt van radioactieve materialen of instrumenten, of een nucleaire installatie zo gebruikt of beschadigt dat radioactief materiaal vrijkomt of dreigt vrij te komen:

i) met het oogmerk de dood van een persoon of ernstig lichamelijk letsel te veroorzaken; of

ii) met het oogmerk aanzienlijke schade te veroorzaken aan goederen of aan het milieu; of

iii) met het oogmerk een natuurlijk persoon of rechtspersoon, een internationale organisatie of een regering ertoe te dwingen een handeling te verrichten dan wel zich daarvan te onthouden”.

2.3. Er dient te worden gewezen op de volgende verschillen tussen de tenlasteleggingen omschreven in respectievelijk de voornoemde internationaalrechtelijke teksten en het ontworpen artikel 331bis, 1°, van het Strafwetboek:

1° Wat betreft de dreiging om “een handeling gericht tegen een nucleaire installatie te begaan of de werking ervan te verstoren”, waarvan sprake is in het tweede deel van het ontworpen artikel 331bis, bevat de ontwerptekst geen equivalent voor de woorden “indien de dader opzettelijk iemands dood veroorzaakt, iemand ernstig lichamelijk letsel toebrengt of aanzienlijke schade aan goederen of het milieu veroorzaakt, of indien de dader weet dat zijn handelen dit waarschijnlijk tot gevolg heeft, door blootstelling aan straling of het vrijkomen van radioactieve stoffen”, die voorkomen in artikel 7, lid 1, e), van het Verdrag inzake beveiliging, waarnaar wordt verwezen in onderdeel g), i), van dezelfde bepaling van het verdrag.

2° De woorden “in omstandigheden die de dreiging geloofwaardig maken”, die voorkomen in artikel 2, lid 2, a), van het Verdrag inzake terrorisme, komen niet voor in het ontworpen artikel 331bis van het Strafwetboek³.

3° Het laat zich aanzien dat de voorliggende bepaling niet de tenlastelegging overneemt vervat in artikel 2, lid 2, a), van het Verdrag inzake terrorisme, gelezen in samenhang met lid 1, b), van dezelfde bepaling, waaruit volgt dat in het interne recht de dreiging strafbaar moet worden gesteld om een nucleaire installatie zo te gebruiken of te beschadigen “dat radioactief materiaal vrijkomt of dreigt vrij te komen: i) met het oogmerk de dood van een persoon of ernstig lichamelijk letsel te veroorzaken; of ii) met het oogmerk aanzienlijke schade te veroorzaken aan goederen of aan het milieu; of iii) met het oogmerk een natuurlijk persoon of rechtspersoon, een internationale organisatie of een regering ertoe te dwingen een handeling te verrichten dan wel zich daarvan te onthouden”.

2.4. Deze verschillen betekenen niet noodzakelijkerwijs dat de voornoemde internationaalrechtelijke bepalingen niet correct zijn omgezet, onder meer gelet op de

³ Vergelijk met het ontworpen artikel 488quater van het Strafwetboek (artikel 7 van het voorontwerp).

mogelijkheid die de nationale wetgever heeft om de te sanctioneren gedragingen in ruimere zin strafbaar te stellen. Voorts is het niet uitgesloten dat deze tenlasteleggingen voorkomen in andere teksten naar Belgisch recht of dat de betekenis van de technische begrippen die in de voorliggende bepaling voorkomen voldoende ruim is om de gedragingen genoemd in de internationaalrechtelijke teksten te omvatten.

De steller van het voorontwerp dient daarover nadere uitleg te geven in de commentaar op dit artikel en dient in voorkomend geval de voorliggende bepaling aan te vullen.

Indien de verklaring van de verschillen tussen de laatstgenoemde bepaling en de voornoemde internationaalrechtelijke teksten te maken heeft met het streven om bepaalde gedragingen ruimer te bestraffen in het Belgische recht, moet men ervoor zorgen dat het beginsel van de proportionaliteit tussen de betreffende gedragingen en de daaraan verbonden straffen in acht wordt genomen.

Artikel 3

1. Het ontworpen artikel 487bis, § 3, van het Strafwetboek bepaalt wat verstaan moet worden onder een “nucleaire installatie”, naar het voorbeeld van de definitie vervat in artikel 1, lid 3, van het Verdrag inzake terrorisme.

De stellers van het voorontwerp wordt er evenwel op gewezen dat artikel 1, d), van het Verdrag inzake beveiliging van hetzelfde begrip een definitie bevat die aanzienlijk verschilt van de eerstgenoemde definitie. Men moet zich ervan vergewissen dat de invoeging van slechts één van deze twee definities in het Strafwetboek niet tot gevolg heeft dat het toepassingsgebied van de betreffende strafbare feiten te restrictief zal worden vastgelegd.

Dit vraagstuk rijst in een ruimer verband voor andere bepalingen van het voorontwerp die ertoe strekken bij eenzelfde bepaling regels om te zetten die niet op identieke wijze zijn geredigeerd in de twee betreffende internationaalrechtelijke instrumenten. Zo worden bijvoorbeeld in het ontworpen artikel 331bis, 1°, van het Strafwetboek (artikel 2 van het voorontwerp) de woorden “in omstandigheden die de dreiging geloofwaardig maken”, die voorkomen in artikel 2, lid 2, a), van het Verdrag inzake terrorisme, niet vermeld in artikel 7, lid 1, g), i), van het Verdrag inzake beveiliging.

2. In paragraaf 3, a), schrijve men overeenkomstig artikel 1, punt 3, a), van het Verdrag inzake terrorisme “alle kernreactoren” in plaats van “alle reactoren”.

Artikel 5

1. Volgens de commentaar op de voorliggende bepaling beoogt het ontworpen artikel 488bis, § 4, van het Strafwetboek:

“het Belgisch strafrecht in overeenstemming te brengen met de artikelen 7, § 1, e), van het gewijzigde verdrag inzake externe beveiliging van kernmateriaal en 2, § 1, b), van het verdrag betreffende de bestrijding van daden van nucleair terrorisme”.

2. De tekst van deze twee bepalingen wordt hierboven geciteerd, in punt 2.2 van de opmerkingen gemaakt onder artikel 2.

3. Tussen de tenlasteleggingen die respectievelijk voorkomen in de voornoemde internationaalrechtelijke teksten en in het ontworpen artikel 488*bis*, § 4, van het Strafwetboek moeten de volgende verschillen worden vastgesteld:

1° Het begaan van “een handeling [...] die gericht is tegen kernmateriaal”, dat strafbaar wordt gesteld bij het ontworpen artikel 488*bis*, § 4, heeft, naar het zich laat aanzien, geen exact equivalent in artikel 7, lid 1, e), van het Verdrag inzake beveiliging, waarin alleen sprake is van kerninstallaties, waarop de ontworpen bepaling eveneens uitdrukkelijk betrekking heeft.

2° Deze bepaling stelt het begaan strafbaar van een handeling “die gericht is tegen” kernmateriaal, terwijl artikel 2, lid 1, b), van het Verdrag inzake terrorisme het eigenlijke gebruik betreft van radioactieve materialen, daaronder begrepen kernmateriaal⁴.

3° In het ontworpen artikel 488*bis*, § 4, van het Strafwetboek komen de begrippen “gebruik maken van radioactieve instrumenten”, “gebruik maken van een nucleaire installatie” of “beschadigen van een nucleaire installatie” niet voor, in tegenstelling tot het bepaalde in artikel 2, lid 1, b), van het Verdrag inzake terrorisme.

4° Het begrip “nucleaire installatie” wordt voortaan gedefinieerd in het ontworpen artikel 487*bis*, § 3, van het Strafwetboek (artikel 3 van het voorontwerp), in het verlengde van artikel 1, punt 3, van het Verdrag inzake terrorisme, en dit begrip “nucleaire installatie” verwijst zowel naar artikel 7, lid 1, e), van het Verdrag inzake beveiliging als naar artikel 2, lid 1, b), van het Verdrag inzake terrorisme, maar in het ontworpen artikel 488*bis*, § 4, van het Strafwetboek komt de omschrijving “een installatie waarin kernmateriaal vervaardigd, verwerkt, gebruikt, behandeld, opgeslagen of opgeborgen wordt” voor. Bovendien lijken de begrippen “vervoer” en “opwerken”, die voorkomen in het ontworpen artikel 487*bis*, § 3, van het Strafwetboek, niet overgenomen te zijn in de voorliggende bepaling.

5° Het kenmerk van opzet komt overeenkomstig artikel 7, lid 1, e), van het Verdrag inzake beveiliging en artikel 2, lid 1, b), van het Verdrag inzake terrorisme tweemaal voor in het ontworpen artikel 488*bis*, § 4, van het Strafwetboek, enerzijds door het gebruik van het bijwoord “opzettelijk” aan het begin van de bepaling, en anderzijds via de woorden “met opzet” in de bepaling onder 1°, maar de woorden “met het oogmerk dat radioactief materiaal vrijkomt of dreigt vrij te komen” in het ontworpen artikel 488*bis*, § 4, van het Strafwetboek geven aan dit bestanddeel van het strafbare feit een subjectieve dimensie, terwijl die woorden in de daarmee overeenstemmende bepalingen van de voornoemde internationaalrechtelijke instrumenten op een objectieve manier worden voorgesteld: in artikel 7, lid 1, e), van het Verdrag inzake beveiliging staat “door blootstelling aan straling of het vrijkomen van radioactieve stoffen” te lezen, en in artikel 2, lid 1, b), van het Verdrag inzake terrorisme “zo [...] dat radioactief materiaal vrijkomt of dreigt vrij te komen”. De terminologie die in het voorontwerp wordt gebruikt, stemt voorts nauwer overeen met die welke voorkomt in artikel 2, lid 1, b), van

⁴ Ontworpen artikel 487*bis*, § 2, van het Strafwetboek (artikel 3 van het voorontwerp).

het Verdrag inzake terrorisme, behalve de verschillen tussen de woorden “met het oogmerk” en “zo [...] dat”.

4. De overwegingen die in punt 2.4 van de opmerkingen onder artikel 2 zijn geformuleerd, gelden *mutatis mutandis* voor artikel 5 van het voorontwerp.

In de commentaar op dit artikel dienen de hierboven aangegeven verschillen verklaard te worden, naast hetgeen deze commentaar reeds stelt in verband met de “dubbele intentionaliteit” van het dispositief. Inzonderheid rijst de vraag of de klaarblijkelijk subjectieve formulering van een van de bestanddelen van het strafbare feit niet tot gevolg heeft dat de draagwijdte van de tenlastelegging beperkter is dan die welke de voornoemde internationaalrechtelijke bepalingen voorschrijven.

Indien het begrip “handeling die de werking van een [kern]installatie verstoort”, dat gedeeltelijk is ontleend aan de terminologie van artikel 7, lid 1, e), van het Verdrag inzake beveiliging, de tenlasteleggingen vermeld in artikel 2, lid 1, b), van het Verdrag inzake terrorisme dekt, dient de steller van het voorontwerp daarover nadere uitleg te verstrekken.

Met betrekking tot het begrip “nucleaire installatie” wordt voorts verwezen naar opmerking 1, gemaakt onder artikel 3.

Artikel 6

1. In de commentaar op de voorliggende bepaling staat met betrekking tot het ontworpen artikel 488*ter*, dat artikel 6 beoogt in te voegen in het Strafwetboek, het volgende te lezen:

“Dit nieuw artikel brengt het Belgisch recht in overeenstemming met artikel 2, § 1, a en b), van het verdrag betreffende de bestrijding van daden van nucleair terrorisme, wat radioactief materiaal of radioactieve instrumenten aangaat die niet beoogd worden in artikel 488*bis* van het Strafwetboek”.

Gelet op het feit dat in het thans van kracht zijnde artikel 488*bis* van het Strafwetboek alleen sprake is van “kernmateriaal”, doch niet van “instrumenten”, moet worden verondersteld dat het de bedoeling is om artikel 2, lid 1, a) en b), van het Verdrag inzake terrorisme om te zetten wat betreft alle radioactief niet-nucleair materiaal en alle radioactieve instrumenten.

2. Artikel 2, lid 1, a en b), van het Verdrag inzake terrorisme bepaalt:

“Een persoon pleegt een strafbaar feit in de zin van dit verdrag indien hij wederrechtelijk en opzettelijk:

a) radioactief materiaal bezit, een instrument vervaardigt of bezit:

i) met het oogmerk de dood van een persoon of ernstig lichamelijk letsel te veroorzaken; of

ii) met het oogmerk aanzienlijke schade te veroorzaken aan goederen of aan het milieu;

b) op enigerlei wijze gebruik maakt van radioactieve materialen of instrumenten, of een nucleaire installatie zo gebruikt of beschadigt dat radioactief materiaal vrijkomt of dreigt vrij te komen:

i) met het oogmerk de dood van een persoon of ernstig lichamelijk letsel te veroorzaken; of

ii) met het oogmerk aanzienlijke schade te veroorzaken aan goederen of aan het milieu; of

iii) met het oogmerk een natuurlijk persoon of rechtspersoon, een internationale organisatie of een regering ertoe te dwingen een handeling te verrichten dan wel zich daarvan te onthouden”.

3.1. Het ontworpen artikel 488^{ter} van het Strafwetboek geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen, onder meer rekening houdend met het feit dat de bepaling, volgens hetgeen de bedoeling is zoals blijkt uit de commentaar op artikel 6, alleen slaat op niet-nucleair radioactief materiaal en radioactieve instrumenten.

3.2. Blijkbaar wordt artikel 2, lid 1, a en b), van het Verdrag inzake terrorisme aldus niet in zijn geheel omgezet, aangezien het gedeelte van punt b) van deze bepaling dat aanvangt met de woorden “of een nucleaire installatie zo gebruikt of beschadigt” naar het zich laat aanzien niet slaat op niet-nucleair radioactief materiaal en radioactieve instrumenten.

Deze omzetting zou derhalve terecht niet plaatsvinden in de voorliggende bepaling, met dien verstande dat ze moet worden bewerkstelligd in een andere tekst van het Strafwetboek.

De commentaar op dit artikel moet daaromtrent worden aangevuld en het dispositief moet in voorkomend geval worden aangepast.

3.3. In de Nederlandse versie van het ontworpen artikel 488^{ter} moet overeenkomstig de commentaar worden gepreciseerd dat het betreffende radioactief materiaal datgene is dat niet de kwalificatie nucleair materiaal krijgt.

3.4. In de Franse versie van het ontworpen artikel 488^{ter}, moeten, net als in de Nederlandse versie zoals deze zal worden aangepast op basis van de voorgaande opmerking, moeten overeenkomstig artikel 2, lid 1, a) en b), van het Verdrag inzake terrorisme, tussen de woorden “que ce soit” en “ou commet” de woorden “des matières autres que nucléaires ou des engins radioactifs” worden ingevoegd.

Aan het eind van de Franse versie van de inleidende zin van deze bepaling komt onvoldoende duidelijk tot uiting dat het woord “autre”, zonder nadere uitleg, ander materiaal betreft dan het nucleaire materiaal. Het is derhalve verkieslijk de woorden “contre des autres matières radioactives ou des engins radioactifs” te vervangen door de woorden “contre des matières autres que nucléaires ou des engins radioactifs”. Ook de Nederlandse versie moet dienovereenkomstig worden aangepast.

3.5. In de ontworpen bepaling onder 2° wordt het element van het opzet, dat nochtans voorkomt in de daarmee overeenstemmende tekst van artikel 2, lid 1, b), iii), niet omgezet.

3.6. Er wordt eveneens verwezen naar de overwegingen die hierboven zijn geformuleerd in punt 2.4 van de opmerkingen gemaakt onder artikel 2. De voorgaande opmerkingen met betrekking tot het ontworpen artikel 488*ter* zijn gemaakt onder voorbehoud van deze overwegingen.

Artikel 8

Met het oog op een harmonisering van de werkwijze die in de huidige wetgeving wordt gevolgd, inzonderheid in artikel 487*bis* van het Strafwetboek, dat artikel 487*bis*, § 1, wordt, en in de nieuwe paragrafen 2 tot 5, die in deze bepaling worden ingevoegd bij artikel 3 van het voorontwerp, lijkt het opportuun in een nieuwe paragraaf 6 van deze bepaling de definitie in te voegen die is vervat in het ontworpen artikel 488*quinquies*, § 2.

Artikel 10

1. Overeenkomstig artikel 4, tweede lid, van de wet van 31 mei 1961 ‘betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen’ zijn de wetten “verbindend in het gehele Rijk de tiende dag na die van hun bekendmaking, tenzij de wet een andere termijn heeft bepaald”.

Daarom behoort men, alvorens te bepalen dat de ontworpen wet onmiddellijk in werking treedt, de dag waarop ze in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt, zich ervan te vergewissen dat er dwingende redenen bestaan om af te wijken van de minimumtermijn die normaal aan de belanghebbenden geboden wordt om ervan kennis te nemen en zich ernaar te richten⁵. Dit is inzonderheid het geval wanneer het, zoals in dezen, een strafwet betreft.

Tenzij er zulk een reden bestaat om de termijn niet op te leggen die de wetgever aldus normaal gezien nodig heeft geacht - in welk geval zulks toegelicht moet worden in de memorie van toelichting -, moet artikel 10 bijgevolg vervallen.

2. De wetgever moet erop toezien dat de wet houdende instemming met de Wijziging van het Verdrag inzake de externe beveiliging van kernmateriaal, aangenomen te Wenen op 8 juli 2005 door de conferentie van de Staten die partij zijn bij het Verdrag, op hetzelfde tijdstip in werking treedt als het voorliggende voorontwerp.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Bernadette VIGNERON

Yves KREINS

⁵ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab Wetgevingstechniek, aanbeveling 151, a).