

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

8 januari 2008

VOORSTEL VOOR EEN KADERBESLUIT

van de Raad tot wijziging van Kaderbesluit
2002/475/JBZ inzake terrorismebestrijding
(COM(2007)/650)

Subsidiariteitsadvies

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE JUSTITIE
UITGEBRACHT DOOR
MEVROUW **CLOTILDE NYSENS**

INHOUD

I. Procedure	3
II. Bespreking	4
III. Door de politieke fracties ingediende moties	9
IV. Ter goedkeuring aan de commissie voorgelegd ontwerpadvies.	17
V. Stemmingen	20
Besluit van de commissie voor de Justitie	21

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

8 janvier 2008

PROPOSITION DE DÉCISION-CADRE

du Conseil modifiant la décision-cadre
2002/475/JAI relative à la lutte contre le
terrorisme (COM (2007)/650)

Avis de Subsidiarité

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE LA JUSTICE
PAR
MME **CLOTILDE NYSENS**

SOMMAIRE

I. Procédure	3
II. Discussion	4
III. Motions déposées par les groupes politiques.	9
IV. Projet d'avis soumis à l'approbation de la commission	17
V. Votes.	20
Conclusion de la commission de la Justice	21

**Samenstelling van de commissie op datum van indiening van het verslag/
Composition de la commission à la date du dépôt du rapport:**

Voorzitter/Président: Claude Eerdekens

A. — Vaste leden/Membres titulaires:

CD&V - N-VA: Stefaan De Clerck, Els De Rammelaere,
Jo Vandeurzen, Servais Verherstraeten
MR: Olivier Maingain, Marie-Christine Marghem, N.
PS: Claude Eerdekens, André Perpète
Open Vld: Sabien Lahaye-Battheu, Carina Van Cauter
VB: Bart Laeremans, Bert Schoofs
sp.a-spirit: Renaat Landuyt, Peter Vanvelthoven
Ecolo-Groen!: Stefaan Van Hecke
cdH: Clotilde Nyssens

B. — Plaatsvervangers/Membres suppléants:

Mia De Schamphelaere, Gerald Kindermans, Sarah Smeyers, Raf Terwingen, Liesbeth Van der Auwera
Jean-Luc Crucke, Denis Ducarme, Olivier Hamal, Florence Reuter
Thierry Giet, Karine Lalieux
Vincent Van Quickenborne, N., N.
Alexandra Colen, Peter Logghe, Bruno Stevenheydens
Maya Detiège, Bruno Tobback, Ludwig Vandenhove
Juliette Boulet, Fouad Lahssaini
Josy Arens, Joëlle Milquet

cdH	:	centre démocrate Humaniste		
CD&V-N-VA	:	Christen-Democratisch en Vlaams/Nieuw-Vlaamse Alliantie		
Ecolo-Groen!	:	Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen		
FN	:	Front National		
LDD	:	Lijst Dedecker		
MR	:	Mouvement Réformateur		
Open Vld	:	Open Vlaamse liberalen en democraten		
PS	:	Parti Socialiste		
sp.a - spirit	:	Socialistische partij anders - sociaal, progressief, internationaal, regionalistisch, integraal-democratisch, toekomstgericht.		
VB	:	Vlaams Belang		

<i>Afkortingen bij de nummering van de publicaties :</i>		<i>Abréviations dans la numérotation des publications :</i>	
DOC 52 0000/000 :	Parlementair document van de 52 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer	DOC 52 0000/000 :	Document parlementaire de la 52 ^{ème} législature, suivi du n° de base et du n° consécutif
QRVA :	Schriftelijke Vragen en Antwoorden	QRVA :	Questions et Réponses écrites
CRIV :	Voorlopige versie van het Integraal Verslag (groene kaft)	CRIV :	Version Provisoire du Compte Rendu intégral (couverture verte)
CRABV :	Beknopt Verslag (blauwe kaft)	CRABV :	Compte Rendu Analytique (couverture bleue)
CRIV :	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen) (PLEN: witte kaft; COM: zalmkleurige kaft)	CRIV :	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes) (PLEN: couverture blanche; COM: couverture saumon)
PLEN :	Plenum	PLEN :	Séance plénière
COM :	Commissievergadering	COM :	Réunion de commission
MOT :	moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)	MOT :	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers

Bestellingen :
Natieplein 2
1008 Brussel
Tel. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.deKamer.be
e-mail : publicaties@deKamer.be

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants

Commandes :
Place de la Nation 2
1008 Bruxelles
Tél. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.laChambre.be
e-mail : publications@laChambre.be

DAMES EN HEREN,

Overeenkomstig artikel 37*bis* van het Reglement heeft uw commissie haar vergaderingen van 11 en 18 december 2007 gewijd aan de bespreking van het voorstel voor een kaderbesluit van de Raad tot wijziging van Kaderbesluit 2002/475/JBZ inzake terrorismebestrijding (COM(2007)/650).

I. — PROCEDURE

In oktober 2007 kwam de XXXVIII^{ste} COSAC (Conferentie van de commissies voor communautaire en Europese aangelegenheden van de parlementen van de Europese Unie) bijeen in Estoril. Op die bijeenkomst heeft de COSAC de nationale parlementen van de EU-lidstaten belast met een subsidiariteitstoets van het voorstel voor een kaderbesluit van de Raad tot wijziging van Kaderbesluit 2002/475/JBZ inzake terrorismebestrijding. Dat voorstel werd op 6 november 2007 door de Europese Commissie aangenomen.

Het is de bedoeling dat de nationale parlementen aldus de toepassing kunnen nagaan van de nieuwe bepalingen van het Verdrag van Lissabon en van het Protocol over de toepassing van het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel.

Overeenkomstig die nieuwe bepalingen heeft de COSAC de nationale parlementen gevraagd hun conclusies te bezorgen binnen een termijn van acht weken te rekenen van de dag waarop het voorstel voor een kaderbesluit in alle talen van de Europese Unie beschikbaar is geworden (de termijn loopt derhalve af op 21 januari 2008).

In voorkomend geval worden de nationale parlementen verzocht de voorzitters van de Europese Commissie, het Europees Parlement en de Europese Raad een met redenen omkleed advies te verstrekken waarin wordt aangegeven waarom het voorstel voor een kaderbesluit volgens hen het subsidiariteitsbeginsel in acht neemt, dan wel schendt.

*
* *

Bij brief van 13 december 2007 heeft mevrouw Clotilde Nyssens (cdH) gevraagd een hoorzitting te houden met de heer Gilles de Kerchove, EU-coördinator voor terrorismebestrijding, alsook met een vertegenwoordiger van de Liga voor mensenrechten.

Bij brief van 14 december 2007 hebben de heren Stefaan Van Hecke en Fouad Lahssaini (Ecolo-Groen!)

MESDAMES, MESSIEURS,

Conformément à l'article 37*bis* du Règlement, votre commission a consacré ses réunions du 11 et 18 décembre 2007 à l'examen de la proposition de décision-cadre du Conseil modifiant la décision-cadre 2002/475/JAI relative à la lutte contre le terrorisme (COM (2007)/650).

I. — PROCÉDURE

Réunie à Estoril en octobre 2007, la XXXVIII^{ème} COSAC (Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires et Européennes des Parlements de l'Union européenne), a chargé les parlements nationaux des États membres de l'Union européenne de procéder à un contrôle de subsidiarité portant sur la proposition de «décision-cadre du Conseil modifiant la décision-cadre 2002/475/JAI relative à la lutte contre le terrorisme». Cette proposition a été adoptée par la Commission européenne le 6 novembre 2007.

L'objectif est de permettre aux parlements nationaux de tester l'application des nouvelles dispositions du Traité de Lisbonne et du Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Conformément à ces nouvelles dispositions, la COSAC a invité les parlements nationaux à rendre leurs conclusions dans un délai de huit semaines à compter de la mise à disposition de la proposition de décision-cadre dans toutes les langues de l'Union européenne (au plus tard, le 21 janvier 2008).

Le cas échéant, les parlements nationaux sont priés de rendre un avis motivé aux présidents de la Commission, du Parlement européen et du Conseil indiquant les raisons pour lesquelles, à leur estime, la proposition de décision-cadre respecte – ou non – le principe de subsidiarité.

*
* *

Par lettre du 13 décembre 2007, Mme Clotilde Nyssens (cdH) a exprimé le souhait que la commission entende M. Gilles de Kerchove, coordinateur de la lutte contre le terrorisme de l'Union européenne ainsi qu'un représentant de la Ligue des droits de l'homme.

Par lettre du 14 décembre 2007, MM Stefaan Van Hecke et Fouad Lahssaini (Ecolo-Groen!) ont également

eveneens gevraagd dat een vertegenwoordiger van de Liga voor mensenrechten zou worden gehoord.

Tijdens de vergadering van 18 december 2007 heeft de heer Stefaan Van Hecke (Ecolo-Groen!) bovendien om een hoorzitting met professor Gert Vermeulen verzocht.

Die voorstellen zijn verworpen, aangezien ze slechts konden rekenen op 7 stemmen en dus niet op de volstrekte meerderheid van de leden, die artikel 28, 1, derde lid, van het Reglement terzake vereist.

II. — BESPREKING

Mevrouw Clotilde Nyssens (cdH) herinnert eraan dat de commissie dient na te gaan of het ter bespreking voorliggende voorstel voor een kaderbesluit de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid in acht neemt.

Eerst moet worden opgemerkt dat dit voorstel voor een kaderbesluit tot doel heeft de tekst van het kaderbesluit 2002/475/JBZ in overeenstemming te brengen met de tekst van het Verdrag van de Raad van Europa voor de preventie van terrorisme (Warschau, 16 mei 2005), die België op 19 januari 2006 heeft ondertekend. Hoewel ons land dat Verdrag nog niet heeft bekrachtigd, vraagt de spreker zich af waarom de Europese Unie de tekst van het Verdrag absoluut zou moeten overnemen.

Bovendien zijn de documenten die ter beschikking zijn gesteld van de nationale parlementen zodat ze de subsidiariteits- en evenredigheidstoets zouden kunnen verwezenlijken, vrij beknopt.

Het is weliswaar logisch dat de Europese Commissie een vroeger kaderbesluit dat ze zelf heeft opgesteld en dat heeft gediend als grondslag waarop de terroristische misdrijven in het Belgische Strafwetboek zijn opgenomen (zie de wet van 19 december 2003 betreffende terroristische misdrijven), kan wijzigen. *Mevrouw Nyssens* gaat er dan ook van uit dat het voorliggende voorstel voor een kaderbesluit het subsidiariteitsbeginsel in acht neemt.

Het onderzoek van het voorstel voor een kaderbesluit uit het oogpunt van het evenredigheidsbeginsel doet daarentegen meer vragen rijzen.

De strijd tegen het terrorisme vereist dat voortdurend wordt gezocht naar een evenwicht met de eerbiediging van de fundamentele vrijheden. Een van de consideransen van het voorstel luidt in dat opzicht als volgt: «Niets in dit kaderbesluit kan zo worden uitgelegd dat het een beperking of belemmering ten doel zou hebben van rechten

demandé à ce qu'un représentant de la Ligue des droits de l'homme soit entendu.

Au cours de la réunion du 18 décembre 2007, M. Van Hecke (Ecolo-Groen!) a en outre proposé d'auditionner le professeur Gert Vermeulen.

Ces propositions ont été rejetées dans la mesure où elles n'ont recueilli que 7 voix en leur faveur et non la majorité absolue des membres requise conformément à l'article 28, 1, al. 3, du Règlement.

II. — DISCUSSION

Mme Clotilde Nyssens (cdH) rappelle que la commission est invitée à contrôler si la proposition de décision-cadre à l'examen respecte les principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Il convient tout d'abord de remarquer que cette proposition législative tend à aligner le texte de la décision-cadre 2002/475/JAI sur le texte de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (Varsovie, 16 mai 2005), signée par la Belgique le 19 janvier 2006. Bien que notre pays n'ait pas encore ratifié cette Convention, l'intervenante se demande pourquoi le texte de la Convention devrait absolument être repris par l'Union européenne.

Par ailleurs, les documents mis à la disposition des parlements nationaux pour leur permettre de réaliser le contrôle de subsidiarité et de proportionnalité sont relativement succincts.

Certes, il est logique que la Commission européenne puisse amender une décision-cadre antérieure dont elle est l'auteur et qui constitue la base sur laquelle les infractions terroristes ont été intégrées dans le Code pénal belge (cf. loi du 19 décembre 2003 relative aux infractions terroristes). *Mme Nyssens* juge par conséquent que la proposition à l'examen respecte le principe de subsidiarité.

Par contre, l'examen de la proposition de décision-cadre sous l'angle du principe de proportionnalité suscite plus de questions.

La lutte contre le terrorisme suppose la constante recherche d'un équilibre avec le respect des libertés fondamentales. Sur ce point, l'un des considérants de la proposition stipule que «rien dans la présente décision-cadre ne peut être interprété comme visant à réduire ou à entraver des libertés ou des droits fondamentaux

of fundamentele vrijheden.» Toch moet men waakzaam zijn ten aanzien van de gevolgen van het voorstel voor de grondrechten. Het zou in die context zeer interessant zijn, mocht de commissie de nieuwe coördinator inzake de strijd tegen het terrorisme van de Europese Unie, de heer Gilles de Kerchove, kunnen horen.

Mevrouw Nyssens attendeert erop dat de subsidiariteits- en evenredigheidstoets al door andere lidstaten werd uitgevoerd. Nederland bijvoorbeeld heeft diverse relevante opmerkingen gemaakt en heeft twijfels geuit in verband met de inachtneming van het evenredigheidsbeginsel in de ruime zin (onder meer inzake de verenigbaarheid van het voorstel voor een kaderbesluit met de eerbiediging van de vrijheid van meningsuiting). In die context hebben Nederlandse parlementsleden de Europese Commissie om bijkomende inlichtingen gevraagd.

Voorts is de spreekster verontrust over de in het voorstel voor een kaderbesluit gehanteerde definities. Zo wordt het «publiekelijk uitlokken van het plegen van een terroristisch misdrijf» er als volgt omschreven: «*de verspreiding, of het op ander wijze beschikbaar maken, van een boodschap aan het publiek, met het oogmerk aan te zetten tot het plegen van een handeling als bedoeld in artikel 1, lid 1, onder a) tot en met h), wanneer een dergelijke gedraging, ongeacht of terroristische misdrijven al dan niet rechtstreeks worden bepleit, het gevaar oplevert dat een of meer van dergelijke misdrijven zouden kunnen worden gepleegd*». De vraag rijst of een dergelijke definitie wel voldoende duidelijk en relevant is in bijvoorbeeld strafrechtelijke aangelegenheden, en of de Europese Commissie niet moet worden verzocht de zaak preciezer te formuleren.

Bovendien kan men zich afvragen waarom die definitie van «publiekelijk uitlokken» niet dezelfde is als die welke de Raad van Europa heeft opgenomen in het Verdrag voor de preventie van terrorisme, artikel 5, § 2, dat het volgende bepaalt: «Elke Partij neemt de maatregelen die nodig zijn om, overeenkomstig het interne recht, het publiekelijk uitlokken van het plegen van een terroristisch misdrijf, als omschreven in § 1, strafrechtelijk strafbaar te stellen wanneer zulks *op onwettige en opzettelijke wijze* gebeurt» (vertaling).

Voorts worden krachtens het voorstel voor een kaderbesluit alle handelingen strafbaar gesteld die dienen om de terroristische misdrijven (pogingen daartoe, het opzet van) voor te bereiden dan wel de misdrijven die daar verband mee houden. Enige toelichting van de Europese Commissie ware aangewezen in dat verband.

Ten slotte moet ook de conclusie dat het voorstel voor een kaderbesluit begrotingsneutraal is, met een korrel

(...)». Il convient néanmoins d'être vigilant par rapport aux conséquences de la proposition sur les droits fondamentaux. Dans ce contexte, il serait extrêmement intéressant que la commission puisse entendre le nouveau coordinateur de la lutte contre le terrorisme de l'Union européenne, M. Gilles de Kerchove.

Mme Nyssens remarque que d'autres États membres ont déjà procédé au test de subsidiarité et de proportionnalité. Les Pays-Bas, par exemple, ont fait plusieurs observations pertinentes et ont émis des doutes quant au respect du principe de proportionnalité *sensu lato* (notamment quant à la compatibilité de la proposition de décision-cadre avec le respect de la liberté d'expression). Dans ce contexte, les parlementaires néerlandais ont demandé des informations complémentaires à la Commission européenne.

L'intervenante exprime par ailleurs son inquiétude à l'égard des définitions retenues dans la proposition de décision-cadre. La «provocation publique à commettre une infraction terroriste», par exemple, y est définie comme suit: «*la diffusion ou toute autre forme de mise à disposition du public d'un message avec l'intention d'inciter à la commission d'un des actes énumérés à l'article 1^{er}, § 1^{er}, point a) à h), lorsqu'un tel comportement, qu'il préconise directement ou non la commission d'infractions terroristes, crée un danger qu'une ou plusieurs de ces infractions puissent être commises*». Dans un domaine tel le droit pénal, il faut se demander si pareille définition est suffisamment claire et pertinente et le cas échéant demander à la Commission européenne d'être plus précise.

En outre, l'on peut s'interroger sur les raisons pour lesquelles cette définition de la «provocation publique» diffère de celle retenue par le Conseil de l'Europe, à l'article 5, § 2, de la Convention pour la prévention du terrorisme, qui prévoit que «chaque Partie adopte les mesures qui s'avèrent nécessaires pour ériger en infraction pénale, conformément à son droit interne, la provocation publique à commettre une infraction terroriste telle que définie au paragraphe 1, lorsqu'elle est commise *illégalement et intentionnellement*».

Par ailleurs, la proposition de décision-cadre érige également en infractions tous les actes préparatoires (la tentative, les intentions) aux infractions terroristes ou aux infractions qui y sont liées. Il ne serait pas superflu que la Commission européenne illustre ce qu'elle entend par-là.

Enfin, la conclusion selon laquelle la proposition de décision-cadre n'a pas d'incidence budgétaire doit

zout worden genomen. Het ware interessant geweest mocht de Europese Commissie hebben nagegaan welke impact de voorgestelde tekst zal hebben op het vervolgingsbeleid van de lidstaten, de werkzaamheden van de magistraten, of nog op de internetproviders.

Mevrouw Carina Van Cauter (Open Vld) is van mening dat het voorstel voor een kaderbesluit is ingebed in een ruimere internationale context dan is aangegeven in de toelichting bij het voorstel. De tekst verwijst naar het Verdrag van de Raad van Europa voor de preventie van terrorisme, maar ook naar de resoluties en de beslissingen van andere internationale organisaties (VN, OESO, G8).

Het spreekt vanzelf dat het voorstel voor een kaderbesluit het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel in acht neemt. Als men de strijd tegen het terrorisme wil opvoeren, vereist zulks inderdaad een gecoördineerde en transnationale aanpak, om te voorkomen dat terroristen gebruik maken van leemten in de wetgeving van bepaalde lidstaten om van op hun grondgebied ongestraft hun slag te kunnen slaan.

De vraag rijst of de nieuwe strafbare feiten, waarin het voorstel voor een kaderbesluit voorziet, in de Belgische wetgeving moeten worden overgenomen, dan wel of de huidige regelgeving de overheden een interventiemiddel aanreikt. In dat verband moet worden opgevolgd in welke zin de rechtspraak terzake zal evolueren.

De heer Stefaan Van Hecke (Ecolo-Groen!) stelt vast dat de Europese Commissie ter voorbereiding van het voorstel voor een kaderbesluit meerdere vragenlijsten heeft bezorgd aan een aantal actoren die belang hebben bij de uitvoering van deze tekst (de lidstaten, het maatschappelijk middenveld, ngo's die zich toespitsen op de mensenrechten, internetproviders enzovoort). De reacties op de vragenlijst zijn samengevat in de bijlagen I, II en III bij de effectbeoordeling die door de diensten van de Europese Commissie werd opgesteld (SEC(2007) 1424)). Het ware wenselijk dat de commissieleden van dat stuk kennis nemen vooraleer zij zich uitspreken over de inachtneming van het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel.

Aangezien het ter bespreking voorliggende voorstel voor een kaderbesluit een voorgaand kaderbesluit wijzigt, lijkt het voorts essentieel ook die tekst te onderzoeken.

Zoals mevrouw Nyssens in haar betoog heeft opgemerkt, mag men het probleem van de definities niet veronachtzamen. Ter illustratie vermeldt de spreker het begrip «terroristische groep» dat in het kaderbesluit van 13 juni 2002 wordt gedefinieerd als: «*een sinds enige*

également être relativisée. Il aurait été intéressant que la Commission européenne mesure l'impact du texte proposé sur la politique de poursuites des Etats membres, sur le travail des magistrats ou encore sur les fournisseurs d'accès à Internet.

Mme Carina Van Cauter (Open Vld) juge pour sa part que la proposition de décision-cadre s'inscrit dans un contexte international plus large comme l'exposé des motifs de la proposition l'indique. Le texte prend en compte la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme mais aussi les résolutions et décisions d'autres organisations internationales (ONU, OSCE, G8).

Il est évident que la proposition de décision-cadre respecte les principes de subsidiarité et de proportionnalité. L'amélioration de la lutte contre le terrorisme nécessite en effet une approche coordonnée, transnationale, afin d'éviter que des terroristes ne choisissent comme base d'activités le territoire d'Etats membres dont les lacunes législatives leur permettraient d'agir impunément.

La question est de savoir si les nouvelles infractions prévues par la proposition de décision-cadre devront être transcrites en droit belge ou si la législation actuelle offrira un moyen d'intervention aux autorités. Il convient à cet égard de suivre les développements futurs de la jurisprudence sur la question.

M. Stefaan Van Hecke (Ecolo-Groen !) constate que lors de l'élaboration de la proposition de décision-cadre, la Commission européenne a adressé plusieurs questionnaires à une série d'acteurs intéressés par la mise en œuvre de ce texte (Etats membres, société civile, ONG s'intéressant aux droits de l'homme, fournisseurs d'accès à Internet...). Les réponses qui lui ont été communiquées sont résumées aux annexes I, II et III de l'analyse d'impact rédigée par les services de la Commission européenne (SEC (2007) 1424). Il serait préférable que les membres de la commission prennent connaissance de ce document avant de se prononcer sur le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Par ailleurs, dans la mesure où la proposition de décision-cadre à l'examen modifie une décision-cadre antérieure, il paraît essentiel d'examiner également ce texte.

Comme l'a relevé Mme Nyssens dans son intervention, le problème des définitions ne doit pas être négligé. A titre d'illustration, M. Van Hecke cite la notion de «groupe terroriste» qui est définie dans la décision-cadre du 13 juin 2002 comme étant: «*l'association structurée,*

tijd bestaande, gestructureerde vereniging van meer dan twee personen die in overleg optreden om terroristische misdrijven te plegen. Met gestructureerde vereniging, wordt bedoeld op een vereniging die niet toevallig tot stand is gekomen met het oog op een onverwijd 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.». Zo zou een ngo die voor de kerninstallaties van Electrabel zou manifesteren of een vakbond die een onderneming in het kader van een staking blokkeert, dus als terroristisch kunnen worden beschouwd.

Bij de opstelling van dergelijke definities is derhalve uiterste behoedzaamheid geboden, want anders zou een hele reeks fundamentele vrijheden in het gedrang komen (vrijheid van meningsuiting, van vereniging enzovoort). Het gemotiveerd advies dat de commissie in het kader van de subsidiariteits- en evenredigheidstoets moet uitbrengen, moet de aandacht van de Europese instanties daarop vestigen.

Men kan voorts dan wel de wil onderschrijven om het terrorisme te bestrijden en via internet verspreide propaganda te bestraffen, toch moeten bepaalde grenzen worden getrokken. Het zou interessant zijn in dat opzicht de mening van de experts te vernemen.

Net als mevrouw Van Cauter vindt *de heer Raf Terwingen (CD&V – N-VA)* dat de bestrijding en de preventie van terrorisme aangelegenheden zijn die met het oog op meer doeltreffendheid in het algemeen een regeling in een internationale en in het bijzonder in een Europese context vergen.

De spreker deelt de vrees in verband met de definities in de kaderbesluiten niet. Er zij aan herinnerd dat bij de wet van 19 december 2003 betreffende terroristische misdrijven, in het Belgisch Strafwetboek ook verscheidene definities zijn ingeschreven die uiteraard door de magistraten moeten worden geïnterpreteerd.

De spreker heeft er echter geen bezwaar tegen dat naar het voorbeeld van Nederland aan de Europese Commissie aanvullende informatie wordt gevraagd over met name het begrip «publiekelijk uitlokken».

De heer Fouad Lahssaini (Ecolo-Groen!) vraagt zich af in welke mate de nationale parlementen een subsidiariteitsadvies over het ter bespreking voorliggende kaderbesluit kunnen uitbrengen, als zij naar aanleiding van het kaderbesluit van 2002 nooit zijn geraadpleegd. Is dat geen gebrekkige procedure?

de plus de deux personnes, établie dans le temps et agissant de façon concertée en vue de commettre des infractions terroristes. 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 de rôle formellement définis pour ses membres, de continuité dans sa composition ou de structure élaborée». Pourraient de la sorte être qualifiés de 'terroristes' une ONG qui manifesterait devant les installations nucléaires d'Electrabel ou un syndicat bloquant une entreprise dans le cadre d'une grève.

Il convient par conséquent d'être très prudent dans l'élaboration de pareilles définitions à défaut de quoi seraient mises en péril toute une série de libertés fondamentales (liberté d'expression, d'association...). L'avis motivé que la commission doit rendre dans le cadre de l'examen de subsidiarité et de proportionnalité doit attirer l'attention des autorités européennes sur ce point.

Par ailleurs, si l'on peut souscrire à la volonté de lutter contre le terrorisme et de sanctionner la propagande diffusée sur Internet, il convient toutefois de fixer certaines limites. Il serait intéressant d'entendre à cet égard l'avis d'experts.

A l'instar de Mme Van Cauter, *M. Raf Terwingen (CD&V – N-VA)* estime que la prévention et la lutte contre le terrorisme constituent des matières qui, pour plus d'efficacité, doivent être réglées dans le contexte international en général et européen en particulier.

L'intervenant ne partage pas les craintes exprimées à l'égard des définitions utilisées dans les décisions-cadres. Pour rappel, la loi du 19 décembre 2003 relative aux infractions terroristes a également inscrit dans le Code pénal belge plusieurs définitions qu'il appartient évidemment aux magistrats d'interpréter.

M. Terwingen ne s'oppose toutefois pas à ce qu'à l'instar des Pays-Bas, un complément d'informations soit demandé à la Commission européenne en ce qui concerne notamment la notion de «provocation publique».

M. Fouad Lahssaini (Ecolo-Groen !) se demande dans quelle mesure les parlements nationaux peuvent rendre un avis de subsidiarité sur la proposition de décision-cadre à l'examen alors qu'ils n'ont aucunement été consultés sur la décision-cadre de 2002. Ne doit-on pas considérer cette procédure viciée?

De heer Bert Schoofs (VB) vindt dat het voorstel voor een kaderbesluit het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel in acht neemt, voor zover de interpretatie er evenwel niet toe leidt de fundamentele vrijheden of rechten te beperken of te hinderen. In dat kader zou het opportuun zijn dat de Europese Commissie preciseert wat zij precies onder «publiekelijk uitlokken» verstaat.

Voorzitter Claude Eerdekens (PS) stelt vast dat de bespreking duidelijk maakt dat het voorstel voor een kaderbesluit het subsidiariteitsbeginsel in acht neemt. De meeste commissieleden vinden dat de Europese Unie bevoegd is om inzake terrorismebestrijding in te grijpen.

De meningen lopen echter meer uiteen over de vraag of het evenredigheidsbeginsel in acht is genomen. Verschillende leden vragen zich af of het voorstel wel strookt met de grondvrijheden (vakbondsvrijheid, vrijheid van meningsuiting enzovoort), en of de gehanteerde definities wel relevant zijn.

De voorzitter vraagt de fracties dan ook, zo zij dit wensen, een motie in te dienen waarin zij hun standpunt over de respectieve inachtneming van het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel verwoorden.

Mevrouw Clotilde Nyssens (cdH) vraagt zich af of het wenselijk is dat de commissie het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel afzonderlijk in haar advies bespreekt. Valt het, ingeval de commissie zou oordelen dat het voorstel voor een kaderbesluit conform het subsidiariteitsbeginsel is, niet te vrezen dat de Europese Commissie daarmee genoeg zal nemen en geen rekening meer zal houden met eventuele opmerkingen inzake het evenredigheidsbeginsel?

De heer Stefaan Van Hecke (Ecolo-Groen!) deelt de visie van mevrouw Nyssens en verkiest dan ook voorbehoud te maken wat het subsidiariteitsbeginsel betreft. Op die manier kan de Europese Commissie er niet zo gemakkelijk om heen. Overigens meent zijn fractie dat de nationale wetgevers beter gewapend zijn om in zo een kiese aangelegenheid, die aan de grondvrijheden raakt, passend te reageren op onaanvaardbaar gedrag, zoals het rechtstreeks aanzetten tot terroristische misdrijven.

Voorzitter Claude Eerdekens (PS) stipt in dat verband aan dat het subsidiariteitsbeginsel uitdrukkelijk wordt genoemd in artikel 5, tweede lid, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap. Het toepassingsgebied ervan is beperkt tot de samenlopende bevoegdheden, aangezien het er alleen toe strekt te bepalen op welk niveau, dat van de Europese Unie of dat van de lidstaten, het beste kan worden ingegrepen.

M. Bert Schoofs (VB) estime quant à lui que la proposition de décision-cadre respecte les principes de subsidiarité et de proportionnalité, pour autant toutefois que son interprétation ne conduise pas à restreindre ou entraver des libertés ou des droits fondamentaux. Dans ce cadre, il serait opportun que la Commission européenne précise ce qu'elle entend précisément par «provocation publique».

M. Claude Eerdekens (PS), président, constate que l'on peut déduire des discussions que la proposition de décision-cadre respecte le principe de subsidiarité. La plupart des membres de la commission sont en effet d'avis que l'Union européenne est habilitée à intervenir dans le domaine de la lutte contre le terrorisme.

Par contre, les avis sont plus partagés en ce qui concerne le respect du principe de proportionnalité. Plusieurs membres s'interrogent sur la compatibilité du texte proposé avec le respect des libertés fondamentales (libertés syndicales, liberté d'expression...) ou encore sur la pertinence des définitions utilisées.

Le président invite par conséquent les groupes politiques qui le souhaitent à déposer une motion exprimant leur point de vue sur le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Mme Clotilde Nyssens (cdH) se demande s'il est opportun que la commission aborde séparément dans son avis le principe de subsidiarité et le principe de proportionnalité. Dans le cas où la commission serait d'avis que la proposition de décision-cadre respecte le principe de subsidiarité, ne doit-on pas craindre que la Commission européenne se limite à ce constat et ne tienne pas compte des réserves formulées en ce qui concerne la proportionnalité?

M. Stefaan Van Hecke (Ecolo-Groen !) souscrit aux remarques de Mme Nyssens et juge par conséquent préférable d'exprimer des réserves en ce qui concerne le principe de subsidiarité. De la sorte, la Commission européenne pourra moins facilement les ignorer. D'ailleurs, le groupe auquel l'intervenant appartient pense que dans un domaine aussi sensible, pouvant remettre en cause des libertés fondamentales, les législateurs nationaux sont plus à même de réagir adéquatement par rapport à des comportements inacceptables telle que la provocation directe à commettre des délits terroristes.

M. Claude Eerdekens (PS), président, rappelle sur ce point que le principe de subsidiarité est mentionné à l'article 5, alinéa 2, du Traité des Communautés européennes. Son champ d'application est limité aux seules compétences concurrentes, car il a pour objet de déterminer qui, de l'Union européenne ou des États membres, peut intervenir le plus efficacement.

Pas wanneer bij een bepaalde samenloop van bevoegdheden is uitgemaakt dat de Europese Unie bevoegd is, rijst het vraagstuk van de inachtneming van het evenredigheidsbeginsel.

Dat evenredigheidsbeginsel wordt dan weer vertolkt in artikel 5, derde lid, van hetzelfde Verdrag en vormt een algemeen rechtsbeginsel¹, dat veel ouder is dan het subsidiariteitsbeginsel en een veel ruimer toepassingsgebied heeft.

Volgens het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen² stoelt dat beginsel in hoofdzaak op de volgende drie elementen: de maatregel moet noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van de doelstelling, mag niet verder gaan dan wat nodig is en moet voor de rechtsonderhorige de minst mogelijke belasting met zich brengen.

Men moet er dan ook over waken dat de Europese Unie bij de uitoefening van haar bevoegdheden niet verder gaat dan wat nodig is.

III. — MOTIES DOOR DE POLITIEKE FRACTIES INGEDIEND

1. Motie ingediend door de CD&V – N-VA

1) Subsidiariteitstoets

«CD&V wil vooreerst benadrukken zeer tevreden te zijn met de mogelijkheid dat de Europese Unie aan de lidstaten biedt zich uit te spreken over de subsidiariteitstoets. Op die manier kan immers overwogen worden of de op Europees niveau te ondernemen actie al dan niet verantwoord is in het licht van de wettelijke mogelijkheden die op nationaal, regionaal of lokaal vlak bestaan.

Wij hebben de invoering van deze mogelijkheid de voorgaande jaren fel bepleit.

Momenteel werd door de voorzitters van de COSAC beslist een subsidiariteitscontrole te laten uitvoeren op het betreffende voorstel van kaderbesluit van de Raad tot wijziging van het kaderbesluit van de Raad inzake terrorismebestrijding.

Het bewuste voorstel van kaderbesluit heeft tot doel het huidige kaderbesluit inzake terrorismebestrijding – dat de basis vormt van het Europese beleid inzake terrorismebestrijding – te actualiseren en het op één lijn te brengen met het verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme. Hiertoe wil het voorstel van kaderbesluit het publiekelijk uitlokken van het plegen van terroristische misdrijven en de werving en training voor terrorisme opnemen in de omschrijving van terrorisme.

Ce n'est qu'après avoir déterminé que l'Union européenne est compétente dans le cadre d'une compétence concurrente, que se pose le problème du respect du principe de proportionnalité.

Le principe de proportionnalité, quant à lui, est mentionné à l'article 5, alinéa 3 du même traité et constitue un principe général du droit¹, bien plus ancien que le principe de subsidiarité, et dont la champ d'application est beaucoup plus large.

Selon la Cour de Justice des Communautés européennes², ce principe porte essentiellement sur 3 points: la nécessité de la mesure envisagée au regard de l'objectif poursuivi, le non-dépassement de ce qui est approprié, le choix de la mesure la moins contraignante pour les administrés.

L'objectif est donc de s'assurer que l'Union n'exerce pas ses compétences au-delà de ce qui est nécessaire.

III. — MOTIONS DÉPOSÉES PAR LES GROUPES POLITIQUES

1. Motion déposée par le CD&V-NV-A

1) Le contrôle de subsidiarité

«En premier lieu, le CD&V se dit très satisfait de la possibilité qu'offre l'Union européenne aux États membres de se prononcer sur le contrôle de subsidiarité. En effet, de cette manière, on pourra examiner si l'action à entreprendre au niveau européen est justifiée ou non par rapport aux possibilités légales qu'offre l'échelon national, régional ou local. Nous avons vivement plaidé, les années précédentes, en faveur de l'instauration de cette possibilité.

À présent, les présidents de la COSAC ont décidé de mener un contrôle de subsidiarité sur la proposition de décision-cadre du Conseil modifiant la décision-cadre relative à la lutte contre le terrorisme.

Cette proposition de décision-cadre vise à actualiser l'actuelle décision-cadre relative à la lutte contre le terrorisme – qui constitue la base de la politique anti-terroriste de l'Union européenne – et à l'aligner sur la convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme en incluant dans la notion de terrorisme la provocation publique à commettre des infractions terroristes ainsi que le recrutement et l'entraînement pour le terrorisme.

¹ CJCE, 20 februari 1979, SA Buitoni c/FORMA

² CJCE, 12 maart 2002, The Queen Omega

¹ CJCE, 20 février 1979, SA Buitoni c/FORMA

² CJCE, 12 mars 2002, The Queen Omega

Het moderne terrorisme in het algemeen en tevens de dreiging ervan heeft onmiskenbaar een mondiaal karakter gekregen. Het antwoord hierop moet dus logischerwijze ook internationaal geïnspireerd zijn.

Teneinde tegen dit internationale fenomeen op efficiënte en doeltreffende wijze te kunnen optreden is dus meer samenwerking op het gebied van wetshandhaving op Europees en internationaal niveau nodig. Er moet immers vermeden worden dat terroristen binnen de Europese lidstaten gaan «shoppen» en dus gebruik maken van de mazen en verschillen in de nationale wetgevingen. Het kaderbesluit van 13 juni 2002 inzake terrorismebestrijding van de Europese Raad had dan ook tot doel op het domein van de terrorismebestrijding de nationale wetgevingen van de lidstaten beter op elkaar af te stemmen via een geharmoniseerde omschrijving van terroristische misdrijven om zo tot doeltreffender onderzoek en vervolging en dus tot meer veiligheid in het algemeen te komen. Dergelijk kaderbesluit werd reeds op naar Belgisch recht omgezet door de wet van 19 december 2003.

Momenteel echter is er een duidelijke behoefte om de huidige aanvullende inspanningen op nationaal en Europees niveau in de strijd tegen het terrorisme aan te passen aan de nieuwe werkwijze van terroristen.

In dit kader stelt men vast dat moderne informatie- en communicatietechnologieën een steeds belangrijkere rol spelen bij de verspreiding van de terroristische dreiging. Zo wordt internet gebruikt voor de verspreiding van propaganda gericht op mobilisering en werving, en van instructies en online handleidingen voor trainingsdoel-einden en het voorbereiden van aanslagen.

Na analyse van de nationale wetgevingen kwam de Europese Unie tot de vaststelling dat de verspreiding van terroristische knowhow en propaganda niet altijd doeltreffend wordt aangepakt door het strafrecht van de lidstaten. De gebreken van de wetgeving en de belangrijke verschillen tussen de nationale juridische instrumenten tonen aan dat het noodzakelijk wordt om op het gebied van veiligheid en harmonisatie tussen te komen.

Een optreden op Europees niveau in dit kader dringt zich dus op.

Gelet op hogergenoemde argumenten en gelet op het feit dat de basistekst inzake terrorismebestrijding zelf ook op Europees niveau tot stand is gekomen (een wijziging van de bestaande regeling kan – ons inziens – ook enkel in Europees verband worden gerealiseerd),

Il est incontestable que le terrorisme moderne en général et la menace qu'il représente revêtent aujourd'hui un caractère mondial. La réponse à ce problème doit donc logiquement également être envisagée au niveau international.

Afin de pouvoir lutter de manière efficiente et efficace contre ce phénomène international, il est nécessaire de renforcer la collaboration dans le domaine de la répression au niveau européen et international. En effet, il faut empêcher les terroristes de faire leur «shopping» au sein des États membres de l'Union européenne et donc de profiter des lacunes et des divergences dans les législations nationales. La décision-cadre du 13 juin 2002 du Conseil européen relative à la lutte contre le terrorisme visait dès lors à rapprocher les législations des États membres dans le domaine de la lutte contre le terrorisme en harmonisant la définition des infractions terroristes afin d'augmenter l'efficacité des recherches et des poursuites et donc de renforcer la sécurité en général. Cette décision-cadre a déjà été transposée en droit belge par la loi du 19 décembre 2003.

Il est toutefois manifestement nécessaire, aujourd'hui, d'adapter aux nouveaux *modus operandi* des terroristes les efforts complémentaires actuellement consentis, dans la lutte contre le terrorisme, aux niveaux national et européen.

On constate à cet égard que les technologies modernes d'information et de communication jouent un rôle de plus en plus important dans la propagation de la menace terroriste. Ainsi, l'Internet est utilisé pour diffuser des textes de propagande à des fins de mobilisation et de recrutement, ainsi que des modes d'emploi et des manuels en ligne destinés à la formation et à la préparation d'attentats.

Or, en examinant les différentes législations nationales, l'Union européenne a constaté que la diffusion de savoir-faire et de propagande terroristes ne fait pas toujours l'objet d'un traitement adéquat dans le droit pénal des États membres. Les insuffisances de la législation et les divergences importantes existant entre les instruments juridiques nationaux témoignent de l'existence d'une lacune à combler en matière de sécurité et de la nécessité d'une harmonisation.

Une intervention au niveau européen s'impose donc dans ce cadre.

Eu égard aux arguments développés ci-dessus et au fait que le texte de base en matière de lutte contre le terrorisme est également une création européenne (nous estimons qu'une modification de la réglementation existante ne peut donc être réalisée qu'en Europe), le CD&V

is CD&V de mening toegedaan dat ook deze uitbreiding van de huidige gemeenschappelijke omschrijving van terrorisme op een gecoördineerd Europees niveau moet geregeld worden.

Wat CD&V betreft, kan het voorstel dus de subsidiariteitstoets doorstaan.

2) Proportionaliteitstoets

Wat het evenredigheidsbeginsel betreft, volgt CD&V ook de Europese Commissie. Net zoals het kaderbesluit van 13 juni 2002 inzake terrorismebestrijding legt dit voorstel immers enkel het kader vast waarbinnen de lidstaten de vrijheid hebben om de vorm en de wijze van tenuitvoerlegging zelf te kiezen.

Enkel de te bereiken resultaten zijn bindend.

Zoals de Commissie zelf stelt, gaat dit voorstel van kaderbesluit niet verder dan nodig is dan wat op Europees niveau waarde toevoegt.

Het voorstel doorstaat – wat CD&V betreft – dan ook de proportionaliteitstoets.

3) Vragen

– CD&V stelt zich echter wel vragen bij de draagwijdte van het begrip «publieke provocatie». Het voorstel van kaderbesluit geeft hiervan immers geen nadrukkelijke definitie. Zij stelt enkel wat hieronder niet kan vallen. CD&V vraagt nadere toelichting.

– Verder zou CD&V, net als Nederland, willen weten wie verantwoordelijk zal zijn qua rechtshandhaving, zeker wanneer het gaat over uitingen op het internet. Worden de Europese diensten hiervoor ook ingezet?».

2. Motie ingediend door de cdH

«DE COMMISSIE VOOR DE JUSTITIE:

- wat de subsidiariteit betreft:

oordeelt dat het voorstel voor een kaderbesluit geen opmerkingen oproept aangaande het subsidiariteitsbeginsel, aangezien artikel 5 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (artikel 3^{ter}, § 3, van het Verdrag van Lissabon) de subsidiariteitstoets dusdanig omschrijft dat moet worden nagegaan of de Unie «op de gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, slechts [optreedt] indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten [...] kunnen worden verwezenlijkt, maar

est convaincu que cette extension de la définition communautaire actuelle du terrorisme doit faire l'objet d'une réglementation coordonnée au niveau européen.

Le CD&V considère dès lors que la proposition satisfait au principe de subsidiarité.

2) Contrôle de proportionnalité

Le CD&V suit également la Commission européenne en ce qui concerne le principe de proportionnalité. En effet, à l'instar de la décision-cadre du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme, cette proposition se contente de fixer un cadre tout en laissant aux États membres la compétence quant à la forme et aux moyens de sa mise en œuvre.

Les États membres sont uniquement liés quant au résultat à atteindre.

Ainsi que l'a indiqué la Commission elle-même, cette proposition de décision-cadre ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire et utile au niveau de l'UE.

Le CD&V considère dès lors qu'elle satisfait également au principe de proportionnalité.

3) Questions

– le CD&V s'interroge toutefois sur la portée de la notion de «provocation publique». Celle-ci n'est pas définie explicitement dans la proposition de décision-cadre, qui se contente d'indiquer ce qui ne relève pas de ce concept. Le CD&V demande des précisions en la matière.

– Le CD&V demande par ailleurs, rejoignant en cela les Pays-Bas, qui sera chargé de contrôler le respect de cette réglementation, surtout lorsqu'il s'agit de déclarations faites sur l'internet. Cette tâche sera-t-elle également assurée par les services européens?».

2. Motion déposée par le cdH

«La Commission de la Justice:

- en ce qui concerne la subsidiarité:

considère que la proposition de décision-cadre n'appelle pas d'observation au regard du principe de subsidiarité, dans la mesure où en vertu de l'article 5 du traité instituant la Communauté européenne (art. 3^{ter}, § 3, du Traité de Lisbonne) le contrôle de la subsidiarité conduit à vérifier que, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient «que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison

vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kunnen worden bereikt»;

In casu kunnen de doelstellingen van het overwogen optreden inderdaad onvoldoende worden verwezenlijkt op het niveau van de lidstaten, maar wel op dat van de Unie, gelet op de internationale draagwijdte van het terrorisme en op het grensoverschrijdende bereik van het internetgebruik voor terroristische doeleinden.

Overigens werd in kaderbesluit 2002/475/JBZ van de Raad inzake terrorismebestrijding gekozen voor een voor alle lidstaten gemeenschappelijk juridisch raamwerk en, met name, voor een geharmoniseerde definitie van de terroristische misdrijven. Aangezien met het voorstel voor een kaderbesluit een ruimere definitie van het begrip «terroristisch misdrijf» wordt beoogd, is uitsluitend een wijziging van het bestaande kaderbesluit mogelijk. In dat verband zij erop gewezen dat dat besluit al in het Belgische recht werd omgezet (zie de op 29 december 2003 in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakte wet van 19 december 2003 betreffende terroristische misdrijven, waarbij in het Belgische Strafwetboek de artikelen 137 tot 141ter werden ingevoegd).

Gelet op de noodzaak én het bestaan van geharmoniseerde regels op Europees niveau kan het overwogen optreden beter worden verwezenlijkt op dat EU-niveau.

- wat de proportionaliteit betreft:

- tekent voorbehoud aan, aangezien onvoldoende elementen voorhanden zijn om de relevantie en alle effecten van de overwogen maatregelen te kunnen evalueren, inzonderheid de strafbaarstelling van het «publiekelijk uitlokken van het plegen van een terroristisch misdrijf», als omschreven in het voorstel voor een kaderbesluit, alsook de strafbaarstelling van handelingen ter voorbereiding van de drie, in het voorstel opgenomen nieuwe misdrijven;

- wenst de zekerheid te verkrijgen dat die maatregelen nuttig en noodzakelijk zijn om de door de EU geformuleerde doelstellingen te verwezenlijken en vraagt, in dat verband, dat de toetsing van de inachtneming van het proportionaliteitsbeginsel niet zou worden beperkt tot louter de analyse van de budgettaire impact van de overwogen maatregelen, maar dat tevens zou worden nagegaan of die maatregelen geen aantasting vormen van de fundamentele rechten en vrijheden, inzonderheid de vrijheid van meningsuiting als bedoeld in artikel 10 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens;

des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire»;

En effet, en l'espèce, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les Etats membres mais peuvent l'être mieux au niveau de l'Union en raison du caractère international du terrorisme et du caractère transfrontière de l'utilisation d'internet à des fins de terrorisme.

Par ailleurs, la décision-cadre 2002/474/JAI du Conseil relative à la lutte contre le terrorisme a opté pour un cadre juridique commun à tous les Etats membres et notamment une définition harmonisée des infractions terroristes. Puisque la proposition de décision-cadre envisage de donner une définition plus large de l'infraction terroriste, le seul moyen est de modifier la décision-cadre existante, celle-ci ayant déjà fait par ailleurs l'objet d'une transposition en droit belge (loi du 19 décembre 2003 relative aux infractions terroristes, Moniteur belge 29.12.2003 ayant inséré les articles 137 à 141ter dans le Code pénal belge).

Vu l'existence et la nécessité de règles harmonisées au niveau européen, les objectifs de l'action envisagée peuvent être mieux réalisés au niveau de l'Union.

- en ce qui concerne la proportionnalité:

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

- souhaite pouvoir s'assurer que ces mesures sont utiles et nécessaires pour atteindre les objectifs de l'UE et en ce sens, demande que l'examen du respect du principe de proportionnalité ne soit pas limité à l'analyse du seul impact budgétaire des mesures envisagées mais qu'il soit vérifié que les mesures ne portent pas atteinte aux droits et libertés fondamentales, notamment la liberté d'expression telle que prévue à l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme;

– en vraagt dat de Europese Commissie duidelijker aantoont dat de overwogen maatregelen niet verder reiken dan nodig om alle nagestreefde doelen te bereiken.

Inzonderheid wordt de Europese Commissie gevraagd:

– de effecten te analyseren van de strafbaarstelling van «het publiekelijk uitlokken van het plegen van een terroristisch misdrijf», alsook van de strafbaarstelling van de voorbereidende handelingen (art. 3, § 3, van het voorstel), met name wat betreft de bestaanbaarheid van die strafbaarstellingen met de in het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens verankerde vrijheid van meningsuiting;

– de redenen te preciseren waarom de door de Commissie in aanmerking genomen omschrijving van het begrip «publiekelijk uitlokken» (artikel 3, § 1, (a), van het voorstel voor een kaderbesluit), verschilt van die welke de Raad van Europa hanteert in artikel 5, § 2, van het Verdrag voor de preventie van terrorisme van de Raad van Europa. Dat artikel bepaalt immers het volgende: «elke Partij neemt de maatregelen die nodig zijn om, overeenkomstig het interne recht, het publiekelijk uitlokken van het plegen van een terroristisch misdrijf, als omschreven in § 1, strafrechtelijk strafbaar te stellen wanneer zulks *op onwettige en opzettelijke wijze* gebeurt» (vertaling);

– aan te tonen dat de goedkeuring van een dermate ruim omschreven strafrechtelijke strafbaarstelling de waarborgen inhoudt die elke strafwetgeving hoe dan ook moet bieden inzake leesbaarheid en voorzichtigheid;

– toe te lichten waarom ze er de voorkeur aan heeft gegeven te voorzien in een aparte strafbaarstelling van een handeling die onder de «strafbare deelneming» valt (te weten het uitlokken van een misdaad of een misdrijf «door woorden in openbare bijeenkomsten of plaatsen gesproken» - artikel 66 van het Belgische Strafwetboek), in plaats van in artikel 4, § 1, van het kaderbesluit een precisering aan te brengen aangaande de manieren om tot een terroristisch misdrijf aan te zetten.».

3. Motie ingediend door het VB

«Gezien het voorstel van een kaderbesluit tot wijziging van het kaderbesluit 2002/475/JBZ inzake terrorismebestrijding, stelt het Vlaams Belang bij onderhavige motie het volgende ontwerp van advies:

– et demande à la Commission européenne de démontrer plus précisément que les mesures proposées n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre l'ensemble des objectifs poursuivis.

Il est en particulier demandé à la Commission européenne:

– d'analyser les effets de l'incrimination de la «provocation publique à commettre une infraction terroriste» et de l'incrimination des actes préparatoires (art. 3, § 3 de la proposition), notamment leur compatibilité avec la liberté d'expression consacrée par la Convention européenne des droits de l'homme;

– de préciser les raisons pour lesquelles la définition de la «provocation publique» retenue par la Commission à l'article 3, §1(a) de la proposition de décision-cadre diffère de celle retenue par le Conseil de l'Europe, à l'article 5, §2 de la Convention pour la prévention du terrorisme, qui prévoit que «chaque Partie adopte les mesures qui s'avèrent nécessaires pour ériger en infraction pénale, conformément à son droit interne, la provocation publique à commettre une infraction terroriste telle que définie au paragraphe 1, lorsqu'elle est commise *illégalement et intentionnellement*»;

– de démontrer que l'adoption d'une incrimination pénale aussi largement définie présentera les garanties indispensables en termes de lisibilité et de prévoyance qui doivent caractériser toute législation pénale;

– d'expliquer pourquoi elle a jugé préférable d'ériger en infraction pénale distincte ce qui relève de la participation criminelle, à savoir la provocation publique à commettre un crime ou un délit (cfr. article 66 du Code pénal belge), plutôt que d'apporter une précision à l'article 4 § 1 de la décision-cadre en visant les modes d'incitation à commettre une infraction terroriste.».

3. Motion déposée par le VB

«Vu la proposition de décision-cadre modifiant la décision-cadre 2002/475/JAI relative à la lutte contre le terrorisme, le Vlaams Belang dépose, par la présente motion, le projet d'avis suivant:

Het Vlaams Belang kan zich achter dit standpunt scharen mits het aan de lidstaten toegelaten blijft om de incriminatie met betrekking tot dergelijke misdrijven te verstrengen, ter verruimen en te verzwaren (doch met dien verstande dat het toepassingsveld ervan niet kan worden verstrengd, verruimd en verzaamd tot die maatschappelijke beweging of politieke partijen die louter en uitsluitend op een vreedzame wijze de staatsstructuren van de EU-lidstaten in vraag stellen).».

4. Motie ingediend door Ecolo-Groen!

«Het hier bedoelde voorstel voor een kaderbesluit strekt ertoe de toepassingsfeer van Kaderbesluit 2002/475/JBZ inzake terrorismebestrijding uit te breiden.

Het kaderbesluit van 2002 was reeds aan felle kritiek onderhevig, omdat het een zeer ruime invulling geeft aan het begrip «terroristisch misdrijf», wat het risico kan inhouden dat ook de sociale en de politieke strijd in de criminele sfeer worden geduwd.

Overeenkomstig de in het kaderbesluit van 2002 opgenomen definitie kan een daad als een terroristisch misdrijf worden aangemerkt als hij met opzet bedoeld was de politieke, economische en sociale structuren van een land te destabiliseren. Wie deel uitmaakt (in de ruime zin van het woord) van een groep die wordt beschouwd als terroristisch (eveneens in de ruime zin van het woord), loopt het risico daarvoor te worden gestraft. Bijgevolg kan de definitie van «terroristisch misdrijf» ook manifestaties omvatten zoals de antiglobalistische betoging in Genua van eind juli 2001, waarbij een blokkade werd opgetrokken rond de universiteit. Ook wie dergelijke manifestaties voorbereidt of ze steunt, riskeert minimum 5 jaar gevangenis. Hetzelfde geldt voor milieuactivisten die het transport per spoor van schadelijke stoffen blokkeren, voor stakende werknemers van de elektriciteitssector die de elektriciteitsbevoorrading onderbreken of voor een antikapitalistische website. (Deze voorbeelden worden aangehaald door professor Gert Vermeulen, in «Aspecten van Europees materieel strafrecht», Maklu, Antwerpen, 2002, blz. 98-99).

Kortom: met de in het kaderbesluit van 2002 opgenomen definitie dreigen acties die geen ander doel hebben dan te streven naar een betere samenleving of wereld, onder de noemer «terrorisme» te vallen.

Het Belgische Parlement heeft dat kaderbesluit van 2002 haast letterlijk omgezet in het Belgische recht, via de wet van 19 december 2003 betreffende terroristische misdrijven, al werd wel in een beperking voorzien teneinde een aantal fundamentele waarden

Le *Vlaams Belang* peut se rallier à ce point de vue, à condition qu'il reste permis aux États membres de durcir, d'étendre et de renforcer l'incrimination relative à ce type d'infractions (étant toutefois entendu que son champ d'application ne peut être durci, étendu et renforcé de telle sorte à englober les mouvements sociaux ou les partis politiques qui remettent en question les structures étatiques des États membres de l'UE d'une manière purement et exclusivement pacifique).».

4. Motion déposée par Ecolo-Groen!

«La proposition de décision-cadre dont il est question vise à étendre le champ d'application de la décision-cadre 2002/475/JAI relative à la lutte contre le terrorisme.

Cette décision-cadre de 2002 faisait déjà l'objet d'importantes critiques dans la mesure où elle donne une définition très large de l'infraction terroriste, comportant le danger d'aboutir à criminalisation des luttes sociales et politiques.

Selon la définition prévue dans la décision-cadre de 2002, pour être qualifiée de terroriste, l'action doit avoir pour but d'intimider les structures politiques, économiques et sociales d'un pays de manière volontaire. L'appartenance – définie largement – à un groupe considéré comme terroriste, selon une définition également large, est incriminée. Peuvent dès lors entrer dans la définition du terrorisme les manifestations comme celle des «anti-globalistes» à Gênes fin juillet 2001 qui ont bloqué l'université, tout comme la préparation et le soutien à ces actions, avec une peine de minimum 5 ans de prison. Il en va de même pour les activistes environnementaux qui bloquent les rails de trains transportant des substances nocives, les grévistes dans le secteur de l'électricité qui interrompent l'approvisionnement en électricité ou un site web avec un message anticapitaliste. (Exemples cités par le Professeur Gert Vermeulen, dans *Aspecten van Europees materieel strafrecht*, Maklu, Antwerpen 2002, p. 98-99).

Bref, avec cette définition de la décision-cadre de 2002, ces actions, qui n'ont pas d'autre but que la recherche d'une société ou d'un monde meilleur, risquent de tomber sous la définition de terrorisme.

Le parlement belge a transposé de manière quasi littérale cette décision-cadre de 2002, par la loi du 19 décembre 2003 relative aux infractions terroristes, mais a veillé à prévoir une limite pour protéger des valeurs fondamentales comme la liberté d'opinion,

te beschermen zoals de vrijheid van mening, van meningsuiting en van vereniging. Daartoe behelsde de wet van 19 december 2003 de invoering van een artikel 141^{ter} in het Strafwetboek. De praktijk zal uitwijzen of die waarborg al dan niet volstaat. Alleszins heeft hij de verdienste te bestaan.

Met dit nieuwe voorstel voor een kaderbesluit, verplicht de Europese wetgever de nationale wetgevers vandaag om die waarborg uit de nationale wetgeving te lichten (of hem dusdanig uit te hollen dat hij geen effect meer sorteert). Nochtans werd die waarborg in 2003 door het Belgische Parlement onontbeerlijk geacht.

Het voorstel voor een kaderbesluit van 2007 breidt de lijst met als terroristische misdrijven beschouwde daden immers uit tot de – directe en indirecte – publiekelijke uitlokking van het plegen van terroristische misdrijven en werving en training voor terrorisme. Die nieuwe strafrechtelijke strafbaarstellingen vormen een nog directere en manifestere bedreiging voor de fundamentele rechten zoals de vrijheid van mening, van meningsuiting, van vereniging, alsook van pers.

Vandaag moet een antwoord worden gegeven op de volgende vraag: is de in uitzicht gestelde, Europese tekst verantwoord in het licht van de op nationaal (regionaal of lokaal) bestaande mogelijkheden en staat hij in verhouding tot de nagestreefde doelen in die zin dat de ingezette middelen niet buitensporig, maar strikt proportioneel zijn?

Aangezien het niet alleen om zeer fundamentele, maar ook om zeer kwetsbare rechten gaat, is het van belang dat eventuele beslissingen inzake de inperking van die rechten worden genomen door de instanties die het dichtst bij de burgers staan, met andere woorden de nationale autoriteiten. Zij zijn immers het best bij machte om concreet na te gaan welke inperkingen van de vrijheid van meningsuiting en van vereniging noodzakelijk kunnen zijn.

De strikte inachtneming van de subsidiariteit vormt hier een onontbeerlijke waarborg voor de scrupuleuze inachtneming van het proportionaliteitsbeginsel.

³ Art. 141^{ter}. — «Geen enkele bepaling uit deze titel kan worden gelezen in die zin dat zij een beperking of een belemmering beoogt van rechten of fundamentele vrijheden, zoals het stakingsrecht, de vrijheid van vergadering, vereniging of meningsuiting, waaronder het recht om, voor de verdediging van de eigen belangen, samen met anderen vakbonden op te richten dan wel zich daarbij aan te sluiten, evenals het daarmee samenhangende recht van betoging, en zoals onder meer verankerd in de artikelen 8 tot 11 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.»

d'expression, d'association, ..., en insérant dans le code pénal l'article 141^{ter}. La pratique nous dira si cette garantie était suffisante ou non. Elle a néanmoins le mérite d'exister.

Aujourd'hui, par cette nouvelle proposition de décision-cadre, le législateur européen oblige les législateurs nationaux à retirer de leur législation cette garantie (ou à lui enlever tout effet utile) que le Parlement belge a considéré indispensable en 2003.

En effet, ladite proposition ajoute à la liste des actes considérés comme terroristes la provocation publique – directe et indirecte – à commettre des infractions terroristes, le recrutement et l'entraînement. Ces nouvelles préventions pénales mettent en danger de manière encore plus directe et claire les droits fondamentaux que sont la liberté d'opinion, d'expression, et d'association, de même que la liberté de la presse.

La question qui nous est posée aujourd'hui est la suivante: le texte communautaire est-il justifié par rapport aux possibilités qu'offre l'échelon national (régional ou local) et est-il proportionnel, dans le sens où les moyens employés ne sont pas excessifs, mais strictement proportionnés aux objectifs poursuivis?

S'agissant de droits d'une part très fondamentaux et d'autre part très sensibles, il est important que d'éventuelles restrictions à ces droits soient décidées par les autorités qui sont les plus près des citoyens, soit les autorités nationales. Car ce sont elles qui sont les plus à même d'évaluer concrètement quelles restrictions à la liberté d'expression et d'organisation peuvent être nécessaires.

Le strict respect de la subsidiarité est ici une garantie indispensable pour que le principe de proportionnalité soit respecté scrupuleusement.

³ Art. 141^{ter}. — «Aucune disposition du présent Titre ne peut être interprétée comme visant à réduire ou à entraver des droits ou libertés fondamentales 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'y affilier pour la défense de ses intérêts, et le droit de manifester qui s'y rattache, et tels que consacrés notamment par les articles 8 à 11 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.»

Aldus heeft het Belgische Parlement, door via de wet van 19 december 2003 voormeld artikel 141^{ter} in te voegen in het Strafwetboek, geoordeeld dat het buiten proportie zou zijn de speciale regeling inzake terroristische misdrijven toe te passen op activiteiten die ressorteren onder de vrijheid van meningsuiting of van vereniging. In die gevallen zal dus het gebruikelijke strafrecht van toepassing zijn.

Overigens staat het strafrecht niet machteloos tegenover onaanvaardbare gedragingen zoals de directe uitlokking van de misdrijven als bedoeld in artikel 137 van het Strafwetboek (als ingevoegd bij de wet van 19 december 2003 betreffende terroristische misdrijven). De directe uitlokking van een moord, bijvoorbeeld via een persartikel, kan wel degelijk worden bestraft als medeplichtigheid aan moord. Wel zal die medeplichtigheid, overeenkomstig de wil van de wetgever, moeten worden berecht volgens het gemeen recht (artikel 66 van het Strafwetboek⁴) en niet volgens de uitzonderingsregeling inzake terroristische misdrijven.

De goedkeuring van dit nieuwe kaderbesluit zou een uitholling betekenen van de wil van ons parlement, die duidelijk in artikel 141^{ter} van het Strafwetboek (wet van 19 december 2003) tot uiting is gebracht. België zou immers worden verplicht de kwalificatie van «terroristisch misdrijf» toe te dichten aan daden die strikt genomen onder de vrijheid van meningsuiting en van vereniging vallen, zoals daden van indirecte uitlokking en de werving voor bepaalde groeperingen. Het voorbehoud dat de Belgische wetgever in deze uiterst kiese aangelegenheid heeft aangetekend, toont op zich al aan dat de subsidiariteit *in casu* een beslissing vergt die wordt genomen door de wetgever die het best in staat is te evalueren of de voorgestelde maatregel al dan niet proportioneel is.

⁴ «Art. 66. - Als daders van een misdaad of een wanbedrijf worden gestraft:

Zij die de misdaad of het wanbedrijf hebben uitgevoerd of aan de uitvoering rechtstreeks hebben meegewerkt;

Zij die door enige daad tot de uitvoering zodanige hulp hebben verleend dat de misdaad of het wanbedrijf zonder hun bijstand niet had kunnen worden gepleegd;

Zij die, door giften, beloften, bedreigingen, misbruik van gezag of van macht, misdadige kuiperijen of arglistigheden, de misdaad of het wanbedrijf rechtstreeks hebben uitgelokt;

Zij die, het zij door woorden in openbare bijeenkomsten of plaatsen gesproken, hetzij door enigerlei geschrift, drukwerk, prent of zinnebeeld, aangeplakt, rondgedeeld of verkocht, te koop geboden of openlijk tentoongesteld, het plegen van het feit rechtstreeks hebben uitgelokt, onverminderd de straffen die bij de wet bepaald zijn tegen daders van aanzetting tot misdaden of wanbedrijven, zelfs voor het geval dat die aanzetting zonder gevolg is gebleven.».

C'est ainsi que le Parlement a estimé, en insérant par la loi du 19 décembre 2003 l'article 141^{ter} du code pénal, qu'il ne serait pas proportionné d'appliquer le régime spécial réservé aux délits terroristes à des activités qui relèvent de la liberté d'expression ou d'association. Le droit pénal classique sera donc d'application dans ces cas.

La justice pénale n'est pas pour autant démunie face à des comportements inacceptables tels que la provocation directe à commettre des délits prévus à l'article 137 (inséré par la loi du 19 décembre 2003 relative aux infractions terroristes). En effet, la provocation directe au meurtre, par exemple, par un article dans la presse pourra bel et bien être sanctionnée comme une forme de participation au meurtre. Mais cette participation sera, selon la volonté du législateur, traitée selon le droit commun (article 66 du code pénal⁴) et non pas selon le régime d'exception réservé aux actes terroristes.

L'adoption de la nouvelle décision-cadre mettrait à néant cette volonté clairement exprimée par notre parlement dans l'article 141^{ter} du code pénal (loi du 19 décembre 2003) en obligeant la Belgique à considérer comme délits terroristes des actes qui relèvent strictement de la liberté d'expression et d'association tels que la provocation indirecte et le recrutement pour un groupe. Les réserves émises par le législateur belge dans cette matière très sensible démontrent en soi que la subsidiarité exige ici une décision qui est prise par législateur le plus apte à évaluer de façon concrète le caractère proportionnel ou non de la mesure.

⁴ «Art. 66 du code pénal: Seront punis comme auteurs d'un crime ou d'un délit:

Ceux qui l'auront exécuté ou qui auront coopéré directement à son exécution;

Ceux qui, par un fait quelconque, auront prêté pour l'exécution une aide telle que, sans leur assistance, le crime ou le délit n'eut pu être commis;

Ceux qui, par dons, promesses, menaces, abus d'autorité ou de pouvoir, machinations ou artifices coupables, auront directement provoqué à ce crime ou à ce délit;

Ceux qui, soit par des discours tenus dans des réunions ou dans des lieux publics, soit par des écrits, des imprimés, des images ou emblèmes quelconques, qui auront été affichés, distribués ou vendus, mis en vente ou exposés aux regards du public, auront provoqué directement à le commettre, sans préjudice des peines portées par la loi contre les auteurs de provocations à des crimes ou à des délits, même dans le cas où ces provocations n'ont pas été suivies d'effet.».

Kan de Europese Commissie aantonen:

– dat de nationale wetgevers niet bij machte zouden zijn adequaat op te treden tegen onaanvaardbare gedragingen, zoals het direct uitlokken van terroristische misdrijven?

– dat de nieuwe strafbaarstellingen binnen de perken blijven van wat noodzakelijk is om alle nagestreefde doelen te verwezenlijken, inzonderheid door aan te tonen dat die strafbaarstellingen sporen met de inachtneming van de fundamentele rechten zoals de vrijheid van mening, de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van vereniging en de persvrijheid?

– dat dermate ruim opgevatte strafrechtelijke strafbaarstellingen géén probleem zullen opleveren in het licht van het voorzichtigheidsbeginsel?»

IV. — TER GOEDKEURING AAN DE COMMISSIE VOORGELEGD ONTWERPADVIES

De commissie beslist eenparig uit te gaan van het ontwerpadvies dat door het commissiesecretariaat werd uitgewerkt op grond van de door de fracties ingediende moties.

*
* *

De commissie voor de Justitie:

wat de subsidiariteit betreft:

1. is van mening dat het voorstel voor een kaderbesluit geen opmerkingen oproept. Gelet op de internationale draagwijdte van het terrorisme en op het grensoverschrijdende bereik van het internetgebruik voor terroristische doeleinden kunnen de doelstellingen van het overwogen optreden onvoldoende worden verwezenlijkt op het niveau van de lidstaten, en is een regeling op het niveau van de Unie aangewezen⁵.

OF

2. maakt voorbehoud bij gebrek aan voldoende gegevens. Vraagt dat de Europese Commissie duidelijker zou aantonen dat de nationale wetgevers niet bij machte zouden zijn adequaat op te treden tegen onaanvaardbare gedragingen, zoals het direct uitlokken van terroristische misdrijven⁶.

⁵ cdH, CD&V, VB

⁶ Ecolo-Groen!

La Commission européenne peut-elle démontrer:

– en quoi les législateurs nationaux ne seraient pas en mesure de réagir adéquatement par rapport à des comportements inacceptables comme la provocation directe à commettre des délits terroristes

– que les nouvelles incriminations n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre l'ensemble des objectifs poursuivis, en particulier en expliquant la compatibilité de ces dispositions avec le respect des droits fondamentaux tels que la liberté d'opinion, d'expression, d'association, la liberté de presse

– que des incriminations pénales aussi larges ne poseront pas un problème en terme de prévoyance.».

IV. — PROJET D'AVIS SOUMIS À L'APPROBATION DE LA COMMISSION

À l'unanimité, la commission a décidé de prendre pour base le projet d'avis élaboré par le secrétariat de la commission, sur la base du texte des motions déposées par les groupes politiques.

*
* *

La commission de la Justice:

en ce qui concerne le principe de subsidiarité:

1. considère que la proposition de décision-cadre n'appelle pas d'observation. En raison du caractère international du terrorisme et du caractère transfrontalier de l'utilisation d'Internet à des fins de terrorisme, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les Etats membres mais peuvent mieux l'être au niveau de l'Union.⁵

OU

2. émet des réserves en l'absence d'éléments suffisants. Demande à la Commission européenne de démontrer plus clairement en quoi les législateurs nationaux ne seraient pas en mesure de réagir adéquatement par rapport à des comportements inacceptables tels que la provocation directe à commettre des délits terroristes.⁶

⁵ cdH, CD&V, VB

⁶ Ecolo-Groen!

wat de proportionaliteit betreft:

3. is van mening dat het voorstel voor een kaderbesluit de proportionaliteitstoets doorstaat. Het voorstel gaat niet verder dan wat nodig is aangezien het enkel het kader vastlegt waarbinnen de lidstaten de vrijheid hebben om de vorm en de wijze van tenuitvoerlegging zelf te kiezen. De lidstaten zijn enkel gebonden door de te bereiken resultaten⁷.

OF

4.

– maakt voorbehoud aangezien onvoldoende elementen voorhanden zijn om de relevantie en alle effecten van de overwogen maatregelen te kunnen evalueren, inzonderheid de strafbaarstelling van het «publiekelijk uitlokken van het plegen van een terroristisch misdrijf», als omschreven in het voorstel voor een kaderbesluit, alsook de strafbaarstelling van handelingen ter voorbereiding van de drie, in het voorstel opgenomen nieuwe misdrijven;

– wenst de zekerheid te verkrijgen dat die maatregelen nuttig en noodzakelijk zijn om de door de EU geformuleerde doelstellingen te verwezenlijken en vraagt, in dat verband, dat de toetsing van de inachtneming van het proportionaliteitsbeginsel niet zou worden beperkt tot louter de analyse van de budgettaire impact van de overwogen maatregelen, maar dat tevens zou worden nagegaan of die maatregelen geen aantasting vormen van de fundamentele rechten en vrijheden, inzonderheid de vrijheid van meningsuiting als bedoeld in artikel 10 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens;

– en vraagt dat de Europese Commissie duidelijker aantoont dat de overwogen maatregelen niet verder reiken dan nodig om alle nagestreefde doelen te bereiken⁸.

5.

Inzonderheid wordt de Europese Commissie gevraagd:

en ce qui concerne le principe de proportionnalité:

3. est d'avis que la proposition de décision-cadre respecte le principe de proportionnalité. Cette proposition ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire étant donné qu'elle se contente de fixer un cadre, tout en laissant aux États membres la compétence quant à la forme et aux moyens de sa mise en œuvre. Les États membres sont uniquement liés quant au résultat à atteindre.⁷

OU

4.

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

– souhaite pouvoir s'assurer que ces mesures sont utiles et nécessaires pour atteindre les objectifs de l'UE et en ce sens, demande que l'examen du respect du principe de proportionnalité ne soit pas limité à l'analyse du seul impact budgétaire des mesures envisagées mais qu'il soit vérifié que les mesures ne portent pas atteinte aux droits et libertés fondamentales, notamment la liberté d'expression telle que prévue à l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme;

– demande à la Commission européenne de démontrer plus précisément que les mesures proposées n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre l'ensemble des objectifs poursuivis.⁸

5.

Il est en particulier demandé à la Commission européenne:

⁷ CD&V, VB

⁸ cdH

⁷ CD&V, VB

⁸ cdH

– de draagwijdte van het begrip «publieke provocatie» toe te lichten⁹;

– de effecten te analyseren van de strafbaarstelling van «het publiekelijk uitlokken van het plegen van een terroristisch misdrijf», alsook van de strafbaarstelling van de voorbereidende handelingen (art. 3, § 3, van het voorstel), met name wat betreft de bestaanbaarheid van die strafbaarstellingen met de in het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens verankerde vrijheid van meningsuiting, van vereniging en persvrijheid¹⁰;

– de redenen te preciseren waarom de door de Commissie in aanmerking genomen omschrijving van het begrip «publiekelijk uitlokken» (artikel 3, § 1, (a), van het voorstel voor een kaderbesluit), verschilt van die welke de Raad van Europa hanteert in artikel 5, § 2, van het Verdrag voor de preventie van terrorisme van de Raad van Europa. Dat artikel bepaalt immers het volgende: «elke Partij neemt de maatregelen die nodig zijn om, overeenkomstig het interne recht, het publiekelijk uitlokken van het plegen van een terroristisch misdrijf, als omschreven in § 1, strafrechtelijk strafbaar te stellen wanneer zulks *op onwettige en opzettelijke wijze* gebeurt» (vertaling);

– aan te tonen dat de goedkeuring van een dermate ruim omschreven strafrechtelijke strafbaarstelling de waarborgen inhoudt die elke strafwetgeving hoe dan ook moet bieden inzake leesbaarheid en voorzichtigheid¹²;

– toe te lichten waarom ze er de voorkeur aan heeft gegeven te voorzien in een aparte strafbaarstelling van een handeling die onder de «strafbare deelneming» valt (te weten het uitlokken van een misdaad of een misdrijf «door woorden in openbare bijeenkomsten of plaatsen gesproken» - artikel 66 van het Belgische Strafwetboek), in plaats van in artikel 4, § 1, van het kaderbesluit een precisering aan te brengen aangaande de manieren om tot een terroristisch misdrijf aan te zetten¹³;

– om toe te lichten wie verantwoordelijk zal zijn voor de rechtshandhaving, bijvoorbeeld wanneer het gaat over uitingen op het internet. Zullen de Europese diensten¹⁴ hiervoor al dan niet worden ingezet?

– d'éclaircir la portée de la notion de «provocation publique»;⁹

– d'analyser les effets de l'incrimination de la «provocation publique à commettre une infraction terroriste» et de l'incrimination des actes préparatoires (art. 3, § 3, de la proposition), notamment leur compatibilité avec la liberté d'expression, d'association et de liberté de la presse consacrée par la Convention européenne des droits de l'homme;¹⁰

– de préciser les raisons pour lesquelles la définition de la «provocation publique» retenue par la Commission à l'article 3, § 1^{er}(a), de la proposition de décision-cadre diffère de celle retenue par le Conseil de l'Europe, à l'article 5, § 2, de la Convention pour la prévention du terrorisme, qui prévoit que «chaque Partie adopte les mesures qui s'avèrent nécessaires pour ériger en infraction pénale, conformément à son droit interne, la provocation publique à commettre une infraction terroriste telle que définie au paragraphe 1, lorsqu'elle est commise illégalement et intentionnellement»¹¹;

– de démontrer que l'adoption d'une incrimination pénale aussi largement définie présentera les garanties indispensables en termes de lisibilité et de prévoyance qui doivent caractériser toute législation pénale;¹²

– d'expliquer pourquoi elle a jugé préférable d'ériger en infraction pénale distincte ce qui relève de la participation criminelle, à savoir la provocation publique à commettre un crime ou un délit (cfr. article 66 du Code pénal belge), plutôt que d'apporter une précision à l'article 4, § 1^{er}, de la décision-cadre en visant les modes d'incitation à commettre une infraction terroriste;¹³

– de préciser qui sera chargé de contrôler le respect de cette réglementation, surtout lorsqu'il s'agit de déclarations faites sur l'internet. Cette tâche sera-t-elle également assurée par les services européens?¹⁴

⁹ CD&V

¹⁰ cdH, Ecolo-Groen!

¹¹ cdH

¹² cdH, Ecolo-Groen!

¹³ cdH

¹⁴ CD&V

⁹ CD&V

¹⁰ cdH, Ecolo-Groen!

¹¹ cdH

¹² cdH, Ecolo-Groen!

¹³ cdH

¹⁴ CD&V

V. — STEMMINGEN

Het punt 1 van het ontwerpadvies wordt aangenomen met 13 tegen 2 stemmen.

Bijgevolg vervalt het punt 2.

Het punt 3 van het ontwerpadvies wordt aangenomen met 10 tegen 5 stemmen.

Bijgevolg vervalt het punt 4.

Het punt 5, eerste streepje, wordt aangenomen met 13 stemmen en 2 onthoudingen.

Het punt 5, tweede streepje, wordt aangenomen met 7 tegen 3 stemmen en 5 onthoudingen.

Het punt 5, derde streepje, wordt aangenomen met 7 tegen 1 stem en 7 onthoudingen.

Het punt 5, vierde streepje, wordt aangenomen met 7 stemmen en 8 onthoudingen.

Het punt 5, vijfde streepje, wordt aangenomen met 10 stemmen en 5 onthoudingen.

Het punt 5, zesde streepje, wordt aangenomen met 10 stemmen en 5 onthoudingen.

*
* *

De commissie komt tot het besluit dat het voorstel voor een kaderbesluit het subsidiariteitsbeginsel alsook het evenredigheidsbeginsel in acht neemt. De commissie acht het evenwel opportuun over een aantal aspecten nadere toelichting te vragen aan de Europese Commissie.

Het hieronder opgenomen besluit van de commissie maakt integraal deel uit van dit verslag.

De rapporteur,

De voorzitter,

Clotilde NYSSSENS

Claude EERDEKENS

V. — VOTES

Le point 1 du projet d'avis est adopté par 13 voix contre 2. Le point 2 devient par conséquent sans objet.

Le point 3 du projet d'avis est adopté par 10 voix contre 5. Le point 4 devient par conséquent sans objet.

Le point 5, premier tiret, est adopté par 13 voix et 2 abstentions.

Le point 5, deuxième tiret, est adopté par 7 voix contre 3 et 5 abstentions.

Le point 5, troisième tiret, est adopté par 7 voix contre une et 7 abstentions.

Le point 5, quatrième tiret, est adopté par 7 voix et 8 abstentions.

Le point 5, cinquième tiret, est adopté par 10 voix et 5 abstentions.

Le point 5, sixième tiret, est adopté par 10 voix et 5 abstentions.

*
* *

En conclusion, la commission estime que la proposition de décision-cadre respecte à la fois le principe de subsidiarité et le principe de proportionnalité. Elle juge toutefois opportun de demander à la Commission européenne des précisions complémentaires sur une série de points.

La conclusion de la commission reprise ci-dessous fait partie intégrale de ce rapport.

Le rapporteur,

Le président,

Clotilde NYSSSENS

Claude EERDEKENS

Subsidiariteitsadvies aangaande het voorstel voor een kaderbesluit van de Raad tot wijziging van kaderbesluit 2002/475/JBZ inzake terrorismebestrijding [COM (2007) 650]

BESLUIT VAN DE COMMISSIE VOOR DE JUSTITIE

«De commissie:

wat de subsidiariteit betreft:

is van mening dat het voorstel voor een kaderbesluit geen opmerkingen oproept. Gelet op de internationale draagwijdte van het terrorisme en op het grensoverschrijdende bereik van het internetgebruik voor terroristische doeleinden kunnen de doelstellingen van het overwogen optreden onvoldoende worden verwezenlijkt op het niveau van de lidstaten, en is een regeling op het niveau van de Unie aangewezen.

wat de proportionaliteit betreft:

is van mening dat het voorstel voor een kaderbesluit de proportionaliteitstoets doorstaat. Het voorstel van een kaderbesluit gaat niet verder dan wat nodig is aangezien het enkel het kader vastlegt waarbinnen de lidstaten de vrijheid hebben om de vorm en de wijze van tenuitvoerlegging zelf te kiezen. De lidstaten zijn enkel gebonden door de te bereiken resultaten.

De Europese Commissie wordt evenwel gevraagd:

- de draagwijdte van het begrip «publieke provocatie» toe te lichten;
- de effecten te analyseren van de strafbaarstelling van «het publiekelijk uitlokken van het plegen van een terroristisch misdrijf», alsook van de strafbaarstelling van de voorbereidende handelingen (art. 3, § 3, van het voorstel), met name wat betreft de bestaanbaarheid van die strafbaarstellingen met de in het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens verankerde vrijheid van meningsuiting, van vereniging en persvrijheid;
- de redenen te preciseren waarom de door de Commissie in aanmerking genomen omschrijving van het begrip «publiekelijk uitlokken» (artikel 3, § 1, (a), van het voorstel voor een kaderbesluit), verschilt van die welke de Raad van Europa hanteert in artikel 5, § 2, van het Verdrag voor de preventie van terrorisme van de Raad van Europa. Dat artikel bepaalt immers het volgende: «elke Partij neemt de maatregelen die nodig zijn om, overeenkomstig het interne recht, het publiekelijk

Avis sur la subsidiarité concernant la proposition de décision-cadre du Conseil modifiant la décision-cadre 2002/475/JAI relative à la lutte contre le terrorisme [COM (2007) 650]

CONCLUSION DE LA COMMISSION DE LA JUSTICE

«La commission:

en ce qui concerne le principe de subsidiarité:

considère que la proposition de décision-cadre n'appelle pas d'observation. En raison du caractère international du terrorisme et du caractère transfrontalier de l'utilisation d'Internet à des fins de terrorisme, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les Etats membres mais peuvent mieux l'être au niveau de l'Union.

en ce qui concerne le principe de proportionnalité:

est d'avis que la proposition de décision-cadre respecte le principe de proportionnalité. Cette proposition ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire étant donné qu'elle se contente de fixer un cadre, tout en laissant aux Etats membres la compétence quant à la forme et aux moyens de sa mise en œuvre. Les Etats membres sont uniquement liés quant au résultat à atteindre.

Toutefois il est demandé à la Commission européenne:

- d'éclaircir la portée de la notion de «provocation publique»;
- d'analyser les effets de l'incrimination de la «provocation publique à commettre une infraction terroriste» et de l'incrimination des actes préparatoires (art. 3, § 3 de la proposition), notamment leur compatibilité avec la liberté d'expression, d'association et de liberté de la presse consacrée par la Convention européenne des droits de l'homme;
- de préciser les raisons pour lesquelles la définition de la «provocation publique» retenue par la Commission à l'article 3, §1(a), de la proposition de décision-cadre diffère de celle retenue par le Conseil de l'Europe, à l'article 5, §2, de la Convention pour la prévention du terrorisme, qui prévoit que «chaque Partie adopte les mesures qui s'avèrent nécessaires pour ériger en infraction pénale, conformément à son droit interne, la provocation publique à commettre une infraction terro-

uitlokken van het plegen van een terroristisch misdrijf, als omschreven in § 1, strafrechtelijk strafbaar te stellen wanneer zulks *op onwettige en opzettelijke wijze* gebeurt» (vertaling):

- aan te tonen dat de goedkeuring van een dermate ruim omschreven strafrechtelijke strafbaarstelling de waarborgen inhoudt die elke strafwetgeving hoe dan ook moet bieden inzake leesbaarheid en voorzichtigheid;

- toe te lichten waarom ze er de voorkeur aan heeft gegeven te voorzien in een aparte strafbaarstelling van een handeling die onder de «strafbare deelneming» valt (te weten het uitlokken van een misdaad of een misdrijf «door woorden in openbare bijeenkomsten of plaatsen gesproken» - artikel 66 van het Belgische Strafwetboek), in plaats van in artikel 4, § 1, van het kaderbesluit een precisering aan te brengen aangaande de manieren om tot een terroristisch misdrijf aan te zetten;

- te preciseren wie verantwoordelijk zal zijn voor de rechtshandhaving, bijvoorbeeld wanneer het gaat over uitingen op het internet. Zullen de Europese diensten hiervoor al dan niet worden ingezet?».

riste telle que définie au paragraphe 1, lorsqu'elle est commise illégalement et intentionnellement»;

- de démontrer que l'adoption d'une incrimination pénale aussi largement définie présentera les garanties indispensables en termes de lisibilité et de prévoyance qui doivent caractériser toute législation pénale;

- d'expliquer pourquoi elle a jugé préférable d'ériger en infraction pénale distincte ce qui relève de la participation criminelle, à savoir la provocation publique à commettre un crime ou un délit (cfr. article 66 du Code pénal belge), plutôt que d'apporter une précision à l'article 4, § 1, de la décision-cadre en visant les modes d'incitation à commettre une infraction terroriste;

- de préciser qui sera chargé de contrôler le respect de cette réglementation, surtout lorsqu'il s'agit de déclarations faites sur l'internet. Cette tâche sera-t-elle également assurée par les services européens?».