

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

11 mars 2021

PROPOSITION DE LOI

**modifiant le Code pénal,
tendant à réprimer l'apologie
du terrorisme en public et sur Internet**

(déposée par M. Denis Ducarme et consorts)

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

11 maart 2021

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van het Strafwetboek,
teneinde de verheerlijking van terrorisme in
het openbaar en op het internet te bestraffen**

(ingediend door de heer Denis Ducarme c.s.)

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: VB
MR	: Mouvement Réformateur
CD&V	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	: socialistische partij anders
cdH	: centre démocrate Humaniste
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant – Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de numering van de publicaties:	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigegekleurd papier)

RÉSUMÉ

La décapitation d'un enseignant en France, de même que les récents attentats de Nice et de Vienne, ainsi que plusieurs arrestations réalisées en Belgique en novembre 2020, témoignent que la menace terroriste reste bien présente dans notre pays. Il demeure indispensable de continuer à doter nos services de police et notre système judiciaire d'outils efficaces permettant d'agir autant que possible, en amont, dans la lutte contre le terrorisme et son antichambre, le radicalisme.

Ces dernières années, le phénomène de radicalisation se développe par divers canaux. Parmi ceux-ci, Internet constitue incontestablement un puissant outil de propagation des idées extrémistes, terreau du terrorisme.

La liberté d'expression constitue la pierre angulaire de toute démocratie. Frappée de plein fouet lors du massacre de Charlie Hebdo en 2015 et, encore récemment, lors de l'assassinat d'un enseignant français ayant montré des caricatures du prophète Mohammed à ses élèves, elle doit bien entendu être défendue.

Elle ne saurait cependant en aucune façon être utilisée à la seule fin de lui porter atteinte.

La présente proposition de loi s'inscrit dans le cadre de la répression des discours de haine tels que déjà sanctionnés par les législations visant à lutter contre le racisme et le négationnisme afin, à l'instar de la France, du Danemark, de l'Espagne ou encore de la Lituanie, de sanctionner pénalement les discours de haine qui, sans entrer dans le champ d'application des dispositions réprimant l'incitation directe ou indirecte à commettre des infractions terroristes (déjà sanctionnée par le Code pénal), approuvent, cherchent à justifier ou minimisent grossièrement de telles infractions.

SAMENVATTING

Uit de onthoofding van een leraar in Frankrijk, de recente aanslagen in Nice en in Wenen, alsook uit het feit dat in ons land in november 2020 meerdere mensen werden aangehouden, blijkt dat de terroristische dreiging in ons land nog steeds zeer reëel is. We moeten onze politiediensten en ons gerechtelijk bestel dan ook blijven voorzien van efficiënte middelen om in de mate van het mogelijke proactief op te treden in de strijd tegen het terrorisme en het proces dat eraan voorafgaat, het radicalisme.

De jongste jaren rukt radicalisering op via diverse kanalen, onder meer via het internet; dit is onmiskenbaar een krachtig instrument ter verspreiding van extremistisch gedachtegoed, de voedingsbodem van terrorisme.

De vrijheid van meningsuiting is de hoeksteen van elke democratie. Die vrijheid, die vol werd geraakt bij de moordpartij op de redactie van Charlie Hebdo in 2015, en recent nog bij de moord op een Franse leraar die cartoons van de profeet Mohammed aan zijn leerlingen had getoond, moet vanzelfsprekend worden verdedigd.

Er mag echter geenszins van die vrijheid gebruik worden gemaakt met als enig doel diezelfde vrijheid aan te tasten.

Hate speech is nu al een strafbaar feit krachtens de wetten die racisme en negationisme beteugelen. Met dit wetsvoorstel wordt, naar het voorbeeld van Frankrijk, Denemarken, Spanje en Litouwen, voorzien in de strafrechtelijke bestraffing van hate speech die geen onderdeel is van het direct of indirect aanzetten tot het plegen van terroristische misdrijven (hetgeen reeds door het Strafwetboek reeds wordt bestraft), maar die dergelijke misdrijven goedkeurt, poogt te rechtvaardigen of schromelijk minimaliseert.

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

I. — INTRODUCTION

La présente proposition de loi s'inscrit dans un contexte particulier, à savoir celui, d'une part, de la résurgence du terrorisme en Europe (A) et, d'autre part, du développement inquiétant du phénomène de l'apologie du terrorisme, notamment sur Internet (B).

A. La nécessité de la lutte contre le terrorisme et la sévère piqûre de rappel que constituent les attentats perpétrés entre 2015 et 2020

Les 7, 8 et 9 janvier 2015, trois attentats¹ frappaient la capitale française, rappelant à l'Europe non seulement la monstruosité mais aussi toute l'actualité du phénomène terroriste.

Quelques jours plus tard, le 15 janvier 2015, la police fédérale lançait une opération antiterroriste en plusieurs endroits du Royaume contre des cellules islamistes présumées.

À Verviers, lors de la tentative d'arrestation des membres d'une cellule terroriste présumée, les policiers ont été accueillis par des tirs nourris. Au cours de cette fusillade, deux des tireurs ont été tués, un troisième arrêté. Une dizaine de perquisitions ont également été menées en région bruxelloise et en périphérie de la capitale. Ces opérations de police avaient pour but de déjouer des attentats terroristes imminents et qui auraient eu pour cible la police et des institutions judiciaires belges.

Enfin, les 14 et 15 février 2015, un terroriste frappait à deux reprises à Copenhague, attaquant un centre culturel dans lequel se tenait une conférence sur la liberté d'expression ainsi qu'une synagogue.

Le terrorisme a par la suite continué à frapper, on le sait, aux quatre coins du monde. On retiendra, à titre non-exhaustif:

¹ Le 7 janvier 2015, un massacre a été commis au siège de l'hebdomadaire satirique "*Charlie Hebdo*". Le lendemain, une policière municipale était assassinée dans le quartier de Montrouge. Enfin, le 9 janvier, un supermarché casher était la cible d'une fusillade puis d'une prise d'otages. Ces trois attentats auront fait 17 victimes. Les trois terroristes ont, quant à eux, été abattus lors de l'assaut des forces de l'ordre contre les bâtiments où ils étaient retranchés.

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

I. — INLEIDING

Dit wetsvoorstel wordt ingediend in een bijzondere context: niet alleen steekt terrorisme in Europa opnieuw de kop op (zie punt A hieronder), ook zijn we getuige van een onrustwekkende ontwikkeling waarbij terrorisme wordt verheerlijkt, onder meer op het internet (zie punt B).

A. De noodzaak om terrorisme te bestrijden en de krachtige wake-upcall, met name de aanslagen in de periode 2015 – 2020

Op 7, 8 en 9 januari 2015 werden in de Franse hoofdstad drie aanslagen¹ gepleegd, die Europa er niet alleen aan herinnerd hebben hoe gruwelijk, maar ook hoe actueel terrorisme wel is.

Enkele dagen later, op 15 januari 2015, heeft de Belgische federale politie op diverse plaatsen in ons land een antiterroristische operatie uitgevoerd, om vermeende islamistische cellen op te rollen.

Toen de politiemensen in Verviers een poging deden om leden van een vermeende terroristische cel te arresteren, werden zij onthaald op spervuur. Bij die schietpartij werden twee schutters gedood, een derde werd aangehouden. Ook in het Brussels Gewest en in de omgeving van de hoofdstad werd een tiental huiszoeken gedaan. Die politieoperaties waren opgezet om kennelijk op handen zijnde terroristische aanslagen tegen Belgische gerechtelijke instellingen en de Belgische politie te verijdelen.

Tot slot sloeg een terrorist op 14 en 15 februari 2015 twee keer toe in Kopenhagen: hij viel een cultureel centrum aan waarin een conferentie over de vrijheid van meningsuiting plaatsvond, en een synagogue.

Sedertdien zijn terroristen overal ter wereld blijven toeslaan. Hieronder volgt een niet-exhaustieve opsomming van hun daden:

¹ Op 7 januari 2015 werd in Parijs een bloedbad aangericht op de redactiekantoren van het satirisch weekblad "*Charlie Hebdo*". De dag daarop werd een politieagente van de Parijse stadspolitie vermoord in de Montrouge-wijk. Tot slot werd op 9 januari 2015 een joodse supermarkt onder vuur genomen, waarna mensen werden gegijzeld. Bij die drie aanslagen werden zeventien mensen gedood. De drie terroristen werden neergeschoten bij de inval van de ordediensten in de gebouwen waar ze zich schuil hielden.

- les attentats de Paris, le 13 novembre 2015;
- le 20 novembre 2015, l'attaque contre un hôtel à Bamako;
- le 2 décembre 2015, l'attentat commis dans la ville californienne de San Bernardino;
- le 22 mars 2016, les attentats de Bruxelles et de Zaventem;
- le 13 juin 2016, l'assassinat d'un couple de policiers à Magnanville (France);
- le 28 juin 2016, l'attentat contre l'aéroport Atatürk à Istanbul;
- l'attentat au camion bélier, le 14 juillet 2016, à Nice;
- l'attentat suicide qui a eu lieu lors du festival d'Ansbach (Allemagne), le 24 juillet 2016;
- le 26 juillet 2016, le prêtre qui a été égorgé et le paroissien qui a été blessé par deux terroristes à Saint-Etienne-du-Rouvray, près de Rouen;
- l'attaque à la machette dont sont victimes, le 6 août 2016, deux policières de la ville de Charleroi;
- l'attaque à l'arme blanche, le 5 octobre 2016, contre deux policiers à Schaerbeek;
- l'attentat terroriste contre une discothèque à Istanbul, le 1^{er} janvier 2017;
- l'attentat à la voiture-bélier à Westminster, le 22 mars 2017;
- l'attentat à Paris, le 20 avril 2017;
- l'attentat-suicide, le 22 mai 2017, à l'issue d'un concert de la chanteuse Ariana Grande à Manchester;
- l'attentat manqué, le 20 juin 2017, à la gare centrale de Bruxelles, le terroriste étant neutralisé par des militaires de l'opération *Vigilant Guardian*;
- l'attentat manqué contre des militaires de l'opération *Vigilant Guardian*, le 26 août 2017, à Bruxelles, l'assaillant étant neutralisé;
- l'explosion d'une bombe, le 15 septembre 2017, dans le métro de Londres;
- de aanslagen in Parijs op 13 november 2015;
- de aanslag op een hotel in Bamako op 20 november 2015;
- de aanslag in de Californische stad San Bernardino op 2 december 2015;
- de aanslagen in Brussel en Zaventem op 22 maart 2016;
- de moord op twee politieagenten in Magnanville (Frankrijk) op 13 juni 2016;
- de aanslag op de Atatürk-luchthaven in Istanbul op 28 juni 2016;
- de aanslag met een terreurtruck in Nice op 14 juli 2016;
- de zelfmoordaanslag tijdens het Ansbach-festival in Duitsland op 24 juli 2016;
- de moord op een priester en de verwonding van een parochiaan door twee terroristen in Saint-Etienne-du-Rouvray, in de buurt van Rouen, op 26 juli 2016;
- de aanval met een machete op twee vrouwelijke politieagenten van de stad Charleroi op 6 augustus 2016;
- de aanval met een mes op twee politieagenten in Schaerbeek op 5 oktober 2016;
- de terreuraanslag op een discotheek in Istanbul op 1 januari 2017;
- de aanslag met een ramvoertuig in Westminster op 22 maart 2017;
- de aanslag in Parijs op 20 april 2017;
- de zelfmoordaanslag na een concert van zangeres Ariana Grande in Manchester op 22 mei 2017;
- de vrijdelde aanslag in het station Brussel-Centraal, waarbij de terrorist door militairen van de operatie *Vigilant Guardian* werd overmeesterd, op 20 juni 2017;
- de vrijdelde aanslag tegen militairen van de operatie *Vigilant Guardian*, waarbij de belager werd overmeesterd, op 26 augustus 2017;
- de bomaanslag in de Londense metro op 15 september 2017;

— le 1^{er} octobre 2017, les deux femmes qui ont été égorgées dans la gare de Saint-Charles de Marseille, le terroriste étant finalement abattu par les forces de l'ordre;

— les attentats terroristes, le 23 mars 2018, contre un supermarché situé à Trèbes et à Carcassonne (en France);

— les attaques à l'arme blanche contre des passants à Paris, le 12 mai 2018;

— l'assassinat de trois personnes, dont deux policières, le 29 mai 2018, à Liège, par un terroriste qui sera finalement abattu;

— l'attentat, le 11 décembre 2018, au marché de Noël de Strasbourg;

— la fusillade, le 18 mars 2019, à Utrecht;

— l'attentat contre la préfecture de police de Paris, le 3 octobre 2019;

— les attaques à l'arme blanche sur le pont de Londres, le 29 novembre 2019;

— l'attaque contre la base aéronavale de Pensacola, le 6 décembre 2019;

— l'attentat à l'arme blanche à Villejuif (France), le 3 janvier 2020;

— l'attentat à l'arme blanche perpétré à Romans-sur-Isère (France), le 4 avril 2020;

— l'attentat à l'arme blanche à Reading (Royaume-Uni), le 20 juin 2020;

— l'attentat à l'arme blanche, le 25 septembre 2020, à proximité des anciens locaux de *Charlie Hebdo* suite à la republication des caricatures du prophète Mohammed;

— la décapitation d'un professeur d'histoire-géographie, le 16 octobre 2020, à Conflans-Sainte-Honorine (France) après avoir dispensé une leçon sur la liberté d'expression au cours de laquelle il aurait présenté des caricatures de *Charlie Hebdo* représentant le prophète Mohammed;

— l'attentat terroriste contre les fidèles d'une église à Nice, le 29 octobre 2020 et l'attaque ayant eu lieu le même jour contre des policiers à Avignon;

— l'attentat terroriste de Vienne, le 2 novembre 2020;

— de la mort de deux femmes dans le station Saint-Charles à Marseille, où le terroriste a finalement été tué par les forces de l'ordre, le 1^{er} octobre 2017;

— de la terreursattaque contre un supermarché à Trèbes et à Carcassonne, les deux en France, le 23 mars 2018;

— de la mort de deux personnes, dont deux policières, le 29 mai 2018, à Liège, par un terroriste qui sera finalement abattu;

— de la mort de trois personnes, dont deux policières, le 29 mai 2018, à Liège, par un terroriste qui sera finalement abattu;

— de la mort de trois personnes, dont deux policières, le 29 mai 2018, à Liège, par un terroriste qui sera finalement abattu;

— de la mort de trois personnes, dont deux policières, le 29 mai 2018, à Liège, par un terroriste qui sera finalement abattu;

— de la mort de trois personnes, dont deux policières, le 29 mai 2018, à Liège, par un terroriste qui sera finalement abattu;

— de la mort de trois personnes, dont deux policières, le 29 mai 2018, à Liège, par un terroriste qui sera finalement abattu;

— de la mort de trois personnes, dont deux policières, le 29 mai 2018, à Liège, par un terroriste qui sera finalement abattu;

— de la mort de trois personnes, dont deux policières, le 29 mai 2018, à Liège, par un terroriste qui sera finalement abattu;

— de la mort de trois personnes, dont deux policières, le 29 mai 2018, à Liège, par un terroriste qui sera finalement abattu;

— de la mort de trois personnes, dont deux policières, le 29 mai 2018, à Liège, par un terroriste qui sera finalement abattu;

— de la mort de trois personnes, dont deux policières, le 29 mai 2018, à Liège, par un terroriste qui sera finalement abattu;

— de la mort de trois personnes, dont deux policières, le 29 mai 2018, à Liège, par un terroriste qui sera finalement abattu;

— de la mort de trois personnes, dont deux policières, le 29 mai 2018, à Liège, par un terroriste qui sera finalement abattu;

— de la mort de trois personnes, dont deux policières, le 29 mai 2018, à Liège, par un terroriste qui sera finalement abattu;

Outre ces attentats, on notera une résurgence de la menace terroriste à l'intérieur de nos frontières. Ainsi, le 5 octobre 2020, un individu détenant plusieurs armes blanches ainsi que des munitions a été arrêté devant le commissariat central de la zone de police de Bruxelles-Ixelles. Si la piste terroriste n'est à ce stade pas établie, la presse ne l'écarte pas explicitement, bien qu'elle privilégie la piste d'un déséquilibre².

En outre, le 5 novembre 2020, la presse annonçait que, quelques jours plus tôt, deux mineurs avaient été arrêtés dans l'arrondissement d'Eupen pour avoir planifié un attentat à l'arme blanche contre des policiers. Il nous revient par ailleurs qu'une autre arrestation aurait eu lieu le 30 octobre 2020 en Région de Bruxelles-Capitale. Autant d'éléments qui tendent à démontrer, comme l'indiquait récemment le ministre de la Justice, que "tout danger n'est pas écarté".

Ces attaques démontrent combien il est nécessaire de pouvoir doter les forces de l'ordre et la Justice d'outils leur permettant de lutter efficacement contre le terrorisme et son antichambre, le radicalisme, singulièrement sur Internet. Internet, et singulièrement les réseaux sociaux, ont ces dernières années joué un rôle important, parfois ambigu, dans le phénomène terroriste. Tantôt outil de recrutement, de propagande, de communication entre cellules, en vue de préparer un attentat ou une attaque en Syrie ou en Irak, les réseaux sociaux ont parfois tardé à réagir face à la menace terroriste et au phénomène de la radicalisation, alors qu'ils étaient parfois utilisés comme outil dans ce cadre.

L'assassinat barbare de l'enseignant français Samuel Paty a, à nouveau, braqué les projecteurs sur les réseaux sociaux. En effet, quelques jours après avoir dispensé son cours au moyen de caricatures du prophète Mohammed, un islamiste radical avait publié des vidéos dans lesquelles il s'en prenait à l'enseignant. Par la suite, son nom et l'adresse de l'établissement scolaire où il exerçait avaient été divulguées sur les réseaux sociaux. Les vidéos diffusées avaient suscité de nombreux messages haineux avant que l'attentat ne soit perpétré.

Sauvegarder nos valeurs, c'est protéger notre modèle de société, c'est garantir la paix civile et la coexistence d'idées et de cultures différentes au sein de notre société. C'est dans cette optique que s'inscrit la présente proposition de loi.

² <https://www.dhnet.be/actu/faits/un-homme-radicalise-arrete-arme-devant-un-commissariat-a-bruxelles-5f97fda3d8ad5827059602e2>.

Naast deze aanslagen wordt vastgesteld dat de terreur dreiging op ons grondgebied opnieuw opflakert. Zo werd op 5 oktober 2020 een persoon aangehouden in de buurt van het hoofdcommissariaat van de politiezone Brussel-Elsene die meerdere steekmessen en andere wapens bij zich had. Hoewel nog niet werd bevestigd dat de arrestant terroristische motieven had, sluit de pers, die voorlopig uitgaat van een psychische stoornis², die mogelijkheid niet uitdrukkelijk uit.

Bovendien maakte de pers op 5 november 2020 bekend dat enkele dagen tevoren in het arrondissement Eupen twee minderjarigen waren opgepakt voor het beramen van een aanslag tegen de politie. Voorts is er weet van nog een arrestatie, die op 30 oktober 2020 in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zou hebben plaatsgevonden. Al deze elementen lijken erop te wijzen dat, zoals de minister van Justitie recent heeft aangegeven, "het gevaar niet is geweken".

Uit die aanslagen blijkt hoe noodzakelijk het is de ordediensten en het gerecht te kunnen toerusten met instrumenten die hen in staat stellen niet alleen het terrorisme zelf doeltreffend te bestrijden, maar ook het voorportaal ervan, namelijk het radicalisme, vooral op het internet. Het internet en de sociale netwerken hebben de voorbije jaren een belangrijke, vaak ambigue rol gespeeld in het terrorisme. Die sociale netwerken worden gebruikt om terroristen te rekruteren, propaganda te voeren en als communicatiemiddel tussen de terreurcellen, met het oog op de voorbereiding van een aanslag of een aanval in Syrië en Irak. Tegelijk hebben die sociale netwerken soms te laat ingegrepen bij een terroristische dreiging en bij tekenen van radicalisering, terwijl ze in bepaalde gevallen daartoe werden geïnstrumentaliseerd.

Door de barbaarse moord op de Franse leraar Samuel Paty komt de rol van de sociale netwerken opnieuw op de voorgrond. Een radicale islamist had immers enkele dagen na de les waarin de betrokkene karikaturen van de profeet Mohammed had getoond, video's gepubliceerd waarin hij tegen de leraar tekeer ging. Vervolgens werden de naam van de leerkracht en het adres van de school waar hij les gaf op de sociale netwerken verspreid. De verspreide filmpjes hadden aanleiding gegeven tot heel wat haatberichten voordat de aanslag werd gepleegd.

Door onze waarden te vrijwaren, beschermen we ons samenlevingsmodel. Aldus wordt niet alleen civiele vrede gewaarborgd, maar kunnen in onze samenleving tevens uiteenlopende ideeën en culturen naast elkaar bestaan. Dat is de strekking van dit wetsvoorstel.

² <https://www.dhnet.be/actu/faits/un-homme-radicalise-arrete-arme-devant-un-commissariat-a-bruxelles-5f97fda3d8ad5827059602e2>.

B. La multiplication des discours de haine: un phénomène grandissant et inquiétant

La menace terroriste, on le voit, est loin d'avoir disparu de nos régions. Des personnes continuent à suivre un processus de radicalisation et en arrivent à haïr leur pays à un point tel qu'elles finissent par soutenir des actions terroristes menées un peu partout dans le monde, sans pour autant participer, d'une quelconque façon, à leur préparation ou à leur commission.

Internet constitue à cet égard un formidable outil pour les radicaux de tous bords (qu'ils soient d'ailleurs islamistes ou pas); ce réseau fourmille notamment de sites qui constituent une véritable "dijhadosphère"³. Cette "dijhadosphère", loin de se cantonner à d'obs-curs forums de discussion, s'affiche au grand jour sur les réseaux sociaux. Sur Facebook, des personnes n'hésitent pas à afficher leurs sympathies pour des mouvements terroristes.

Mais, au-delà de ces djihadistes virtuels (susceptibles de basculer à tout moment en perpétrant des actes terroristes bien réels), un autre phénomène tend à prendre de l'ampleur en Europe: celui de l'apologie du terrorisme.

Le massacre commis en 2015 contre la rédaction de *Charlie Hebdo* et, plus près de nous, l'exécution de Samuel Paty ont frappé l'opinion publique, non seulement par la violence de ces attaques barbares mais aussi par la portée symbolique de ces attaques.

En effet, *Charlie Hebdo*, l'hebdomadaire satirique français, était connu pour ses prises de position provocatrices, notamment à l'égard des religions.

L'attentat du 7 janvier 2015 a été suivi d'un formidable élan populaire: le fameux mouvement "Je suis Charlie". Plus qu'un slogan, ce cri de ralliement a permis à des millions de Français de rappeler leur attachement vis-céral à la liberté d'expression, en ce compris le droit au blasphème, qui en est le corollaire. Pourtant, rapidement, des voix dissonantes ont été relayées dans les médias de l'Hexagone. Outre plusieurs incidents rapportés par la presse concernant des établissements scolaires dans lesquels il s'était avéré difficile de faire respecter une minute de silence en mémoire des victimes des attentats, et outre quelques enseignants rapportant des propos d'élèves affirmant leur soutien aux terroristes, des informations particulièrement alarmantes furent relayées quant à certains discours, certes minoritaires, mais loin d'être marginaux ou anodins, tenus sur les réseaux

³ Emmanuel PAQUETTE, Adrien SENECAT, "Cyberguerre contre la dijhadosphère", *L'Express*, 21 janvier 2015.

B. Hate speech: een zorgwekkend en oprukkend verschijnsel

Het is duidelijk dat de terreurdreiging in onze con-treien bijlange niet is verdwenen. Sommige mensen ondergaan nog steeds een radicaliseringsproces en gaan uiteindelijk tegen hun land een dermate grote haat koesteren dat zij her en der in de wereld gepleegde ter-reuracties steunen, zonder dat zij op welke manier ook betrokken zijn bij de voorbereiding of de uitvoering van een terroristisch misdrijf.

Het internet vormt in dat opzicht een krachtig instrument voor radicalen van allerlei slag (overigens niet alleen islamisten). Het wemelt er van de websites die samen een onvervalst "jihad-universum"³ vormen; dat milieu bestaat niet alleen uit obscure discussiefora, maar maakt integendeel openlijk gebruik van de sociale netwerksites. Op Facebook steken sommigen hun sympathie voor terreurbewegingen niet onder stoelen of banken.

Naast deze jihadisten in de virtuele wereld (die wel van de ene dag op de andere kunnen overgaan tot terreurdaden in de "echte" wereld) krijgt in Europa een ander fenomeen almaar meer voet aan de grond: het verheerlijken van terrorisme.

De moordpartij op de redactie van *Charlie Hebdo* en recenter de executie van Samuel Paty hebben de gemoederen niet alleen beroerd door het gebruik van barbaars geweld, maar ook door de symboliek van die aanslagen.

Het Franse satirische weekblad *Charlie Hebdo* was immers gekend om zijn provocerende standpunten, onder meer over de religies.

In de nasleep van de aanslag van 7 januari 2015 ont-stond een heuse volksbeweging onder de naam *Je suis Charlie*, niet louter een slogan, maar voor miljoenen Fransen ook een verbindingsteken om uiting te geven aan hun diepgewortelde toewijding aan de vrijheid van meningsuiting – het eruit voortvloeiend recht op blasfemie inclusief. Niettemin gaven de Franse media al snel aan dat er ook andere stemmen opdoken. In de pers werd niet alleen melding gemaakt van meerdere incidenten op bepaalde scholen, waar het moeilijk bleek ter nagedachtenis van de slachtoffers van de aanslagen een minuut stilte in acht te doen nemen, maar ook van enkele getuigenissen van leraren die gewag maakten van steunbetuigingen van leerlingen aan de terroristen. Er dook tevens bijzonder alarmerende informatie op over bepaalde uitlatingen op de sociale netwerken. Dergelijke

³ Emmanuel PAQUETTE en Adrien SENECAT, "Cyberguerre contre la dijhadosphère", *L'Express*, 21 januari 2015.

sociaux. Ainsi, Denis Cosnard, journaliste au quotidien “*Le Monde*”, citant des chiffres du Ministère de l’Intérieur, indiqua sur son compte Twitter, le 9 janvier (soit moins de 48 heures après l’attaque), que 3721 messages faisant l’apologie des attentats avaient été recensés sur les réseaux sociaux depuis le massacre de *Charlie Hebdo*⁴.

Depuis lors, la cellule Pharos⁵ a communiqué d’autres chiffres, indiquant que, sur la période allant du 7 (jour du massacre) au 12 janvier 2015, 17 500 signalements portant sur des propos faisant l’apologie du terrorisme ou incitant à la haine avaient été recensés, soit une moyenne de 3 300 signalements par jour!⁶

Le 10 février 2015, *Le Figaro* annonçait pour sa part que 35 000 signalements avaient été relevés pour tout le mois de janvier par la cellule Pharos⁷.

Ces discours s’accompagnent de la diffusion à grande échelle, toujours grâce à Internet, de théories du complot, allant jusqu’à prétendre que les attentats de Paris de janvier 2015 n’auraient été qu’une mise en scène⁸.

En Belgique, le phénomène fut moins médiatisé. Certains membres de l’organisation Sharia4Belgium s’exprimèrent néanmoins en soutenant l’action de ceux qu’ils appellent leurs “frères”.

L’assassinat de Samuel Paty, plus de 5 ans plus tard, a, à nouveau, suscité le même phénomène. Des médias français annonçaient ainsi le 7 novembre 2020 que près de 200 enquêtes avaient été ouvertes depuis la dernière semaine d’octobre pour apologie du terrorisme, menaces de mort, injures ou incitations à la haine. Dès le 19 octobre 2020, 3 jours après les faits, pas moins

uitlatingen vormden weliswaar maar een minderheid van alle berichten, maar waren daarom niet minder marginaal of onschuldig. Zo schreef Denis Cosnard, journalist bij *Le Monde*, op zijn Twitter-account op 9 januari 2015 (dus minder dan 48 uur na de aanslag) dat sinds de moordpartij op de redactie van *Charlie Hebdo*, op de sociale media niet minder dan 3 721 berichten waren geteld waarin de aanslagen werden verheerlijkt. Hij verwees daarbij naar cijfers van het Franse ministerie van Binnenlandse Zaken⁴.

Sindsdien heeft de Pharos-cel⁵ nog andere cijfers bekendgemaakt, waaruit blijkt dat in de periode tussen 7 januari (de dag van de aanslag) en 12 januari 2015, er 17 500 meldingen waren over berichten waarin terrorisme wordt verheerlijkt of *hate speech* wordt verkondigd, dus gemiddeld 3 300 meldingen per dag⁶.

Op 10 februari 2015 schreef de Franse krant *Le Figaro* dat door de Pharos-cel in de hele maand januari 35 000 meldingen werden opgetekend⁷.

Tegelijk met die berichten worden, ook via het internet, op grote schaal complottheorieën verkondigd, waarbij zelfs wordt beweerd dat de aanslagen in Parijs van januari 2015 in scène werden gezet⁸.

In België kreeg het verschijnsel minder media-aandacht. Niettemin spraken bepaalde leden van de organisatie Sharia4Belgium hun steun uit voor degenen die zij hun “broeders” noemen.

Na de moord op Samuel Paty, ruim vijf jaar later, stak hetzelfde verschijnsel opnieuw de kop op. De Franse media meldden op 7 november 2020 dat sinds de laatste week van oktober bijna 200 onderzoeken waren geopend wegens verheerlijking van terrorisme, doodsb bedreigingen, beledigingen of het aanzetten tot haat. Op 19 oktober 2020, drie dagen na de feiten, had de

⁴ <https://twitter.com/DenisCosnard/status/553491386444820480>; Voir quelques exemples ici: http://www.huffingtonpost.fr/2015/01/07/charlie-hebdo-bien-fait-twitter-polemique-musulmans_n_6428706.html.

⁵ “Pharos” est l’acronyme de “Plateforme d’Harmonisation, d’Analyse, de Recoupement et d’Orientation des Signalements”. Cette cellule réceptionne les signalements émis sur le site Internet-signalement.gouv.fr. Elle permet à un internaute de décrire un contenu ou un comportement jugé illégal sur le net. Si une infraction est constatée, le signalement est alors orienté vers le service concerné (police, gendarmerie, répression des fraudes, etc.).

⁶ Damien LELOUP, “Les signalements de contenus appelant à la haine se multiplient sur Internet”, *Le Monde*, 13 janvier 2015.

⁷ Lucie RONFAUT, “35 000 signalements pour apologie du terrorisme sur Internet en janvier”, *Le Figaro*, 10 février 2015.

⁸ AFP, “Après *Charlie Hebdo*, la théorie du complot relancée”, *Libération*, 17 janvier 2015.

⁴ <https://twitter.com/DenisCosnard/status/553491386444820480>; enkele voorbeelden: http://www.huffingtonpost.fr/2015/01/07/charlie-hebdo-bien-fait-twitter-polemique-musulmans_n_6428706.html.

⁵ “Pharos” is het letterwoord voor “Plateforme d’Harmonisation, d’Analyse, de Recoupement et d’Orientation des Signalements”. Die cel verzamelt de meldingen die worden geregistreerd op de website “www.internet-signalement.gouv.fr”. Internetgebruikers kunnen op die website melding maken van *content* of gedragingen op het internet die mogelijk onwettig zijn; ingeval een misdrijf wordt vastgesteld, wordt de melding doorgestuurd naar de betrokken dienst (politie, gendarmerie, fraudebestrijdingsdienst enzovoort).

⁶ Damien LELOUP, “Les signalements de contenus appelant à la haine se multiplient sur Internet”, *Le Monde*, 13 januari 2015.

⁷ Lucie RONFAUT, “35 000 signalements pour apologie du terrorisme sur Internet en janvier”, *Le Figaro*, 10 februari 2015.

⁸ AFP, “Après *Charlie Hebdo*, la théorie du complot relancée”, *Libération*, 17 januari 2015.

de 80 messages de soutien au terroriste avaient été identifiés par la cellule Pharos.

Mais, au-delà des radicaux de tous bords, ce qui choque dans ces statistiques et ces propos, c'est surtout la banalisation grandissante des propos faisant l'apologie du terrorisme. Un phénomène qui tend notamment à toucher des jeunes et des quidams, des personnes qui ne participent pas à la stratégie terroriste mais tendent, ces dernières années, à assumer d'une manière de plus en plus décomplexée, leur attrait voire, dans certains cas, leur admiration pour les combattants du djihad.

C'est ce phénomène, certes essentiellement (pas exclusivement) virtuel, mais qui génère régulièrement des victimes bien réelles, qu'entend endiguer la présente proposition de loi, en s'inspirant également d'exemples étrangers.

On rappellera en effet que le délit d'apologie du terrorisme existe dans d'autres systèmes juridiques européens. Outre la France⁹ (où il désigne "le fait de présenter ou commenter favorablement soit les actes terroristes en général, soit des actes terroristes précis déjà commis"¹⁰ (tel sera par exemple le cas d'un individu glorifiant ou

Pharos-cel maar liefst tachtig steunbetuigingen aan de terrorist opgetekend.

Dergelijke uitlatingen worden dan wel gedaan door heel diverse radicale stemmen, maar wat bij die statistieken en uitlatingen vooral schokkend is, is dat uitspraken die terrorisme verheerlijken, stilaan geen uitzondering meer zijn. Dergelijke uitlatingen zijn afkomstig van onder meer jongeren en gewone individuen, dus van mensen die niet aan de terroristische strategie meewerken, maar die de jongste jaren almaar ongeremder uitkomen voor de aantrekkingskracht die de jihadstrijders op hen uitoefenen, of soms zelfs voor de bewondering die zij voor hen voelen.

Zulks mag dan vooral (maar niet uitsluitend) online tot uiting komen, geregeld vallen er echter wel slachtoffers in de "echte wereld". Dit wetsvoorstel wil dat verschijnsel aanpakken door zich tevens te baseren op voorbeelden uit het buitenland.

Het is namelijk zo dat de verheerlijking van terrorisme in andere Europese rechtsstelsels als een misdrijf wordt beschouwd. Naast Frankrijk⁹ (waar dat misdrijf wordt gedefinieerd als "*le fait de présenter ou commenter favorablement soit les actes terroristes en général, soit des actes terroristes précis déjà commis*"¹⁰, wat bijvoorbeeld

⁹ L'article 421-2-5 du Code pénal français punit l'apologie (publique) du terrorisme d'une peine pouvant aller jusqu'à 5 ans de prison et de 75 000 euros d'amende. Si l'infraction est commise via internet, la peine peut aller jusqu'à 7 ans de prison et 100 000 euros d'amende.

¹⁰ <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F32512>, qui distingue clairement le délit d'apologie du terrorisme de celui d'incitation au terrorisme.

⁹ Artikel 421-2-5 van de *Code pénal français* bestraft de openbare verheerlijking van terrorisme met een gevangenisstraf van maximaal vijf jaar en een geldboete van 75 000 euro. Indien het misdrijf wordt gepleegd via het internet, kan de straf oplopen tot een gevangenisstraf van zeven jaar en een geldboete van 100 000 euro.

¹⁰ <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F32512>, waarin een duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen het misdrijf inzake het verheerlijken van terrorisme en het misdrijf inzake het aanzetten tot terrorisme.

justifiant un attentat), le Danemark¹¹, l'Espagne¹² ou encore la Lituanie¹³ ont érigé en délit ce type d'apologie.

II. — LA RÉPRESSION DES DISCOURS DE HAINE

La liberté d'expression constitue l'une des pierres angulaires de toute démocratie (A). Mais, au-delà du principe, il convient, en totale adéquation avec les textes fondamentaux du droit national et international ainsi qu'avec la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et de la Cour européenne des droits de l'homme, de se rappeler que celle-ci n'est pas absolue (B).

Ces balises ont déjà permis au législateur de déterminer le champ de l'exercice de la liberté d'expression afin de réprimer des propos qui, au-delà du fait de choquer, d'inquiéter ou de heurter certains d'entre nous, sèment les graines de la discorde, de la haine et de la violence; le législateur n'a cependant pas encore été jusqu'à incriminer l'apologie du terrorisme, sauf le cas particulier de l'article 140*bis* du Code pénal (C).

A. La liberté d'expression: pierre angulaire de la démocratie

La liberté d'expression fait incontestablement partie des valeurs fondamentales de la démocratie. Sans liberté d'expression, point de débat, point d'échanges, point de pluralisme. C'est pour cette raison que le massacre de journalistes et de caricaturistes ayant commis pour seul "crime" de blasphémer une religion, a tellement marqué les esprits.

¹¹ L'article 136, § 2, du Code pénal danois punit d'une amende et/ou d'une peine pouvant aller jusqu'à 2 ans de prison celui qui approuve publiquement et expressément une des infractions terroristes.

¹² L'article 578 du Code pénal espagnol punit l'apologie du terrorisme (qui inclut le fait de discréditer, mépriser ou humilier publiquement les victimes du terrorisme ou leur famille) d'une peine d'un à trois ans de prison et d'une amende. La peine de confiscation peut aussi être prononcée par le juge qui peut prononcer la destruction du support ayant permis de commettre l'infraction. Les peines sont alourdies si elles sont commises par la voie de médias, d'internet ou par le biais des technologies de l'information ou si elles sont de nature à perturber l'ordre public. Le juge peut enfin demander la suppression du contenu litigieux sur Internet et le retrait des moteurs de recherche.

¹³ L'article 250*bis*, § 1^{er}, du Code pénal lituanien punit l'apologie d'une peine allant jusqu'à 4 ans de prison. À noter que cette disposition sanctionne également l'incitation au terrorisme tout en la distinguant clairement de l'apologie (définie comme le fait d'exprimer publiquement du mépris pour les victimes d'infractions terroristes).

het geval is wanneer een individu een aanslag verheerlijkt of rechtvaardigt) hebben ook Denemarken¹¹, Spanje¹² en Litouwen¹³ van die vorm van verheerlijking een misdrijf gemaakt.

II. — DE BESTRAFFING VAN HATE SPEECH

Vrijheid van meningsuiting is een van de hoekstenen van de democratie (A). Overeenkomstig de fundamentele nationaal- en internationaalrechtelijke teksten, alsook de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, moeten we echter ook voor ogen houden dat dit beginsel niet absoluut is (B).

Aan de hand van die krijtlijnen heeft de Belgische wetgever de reikwijdte bepaald waarbinnen de vrijheid van meningsuiting kan worden uitgeoefend, om uitlatingen te bestraffen die sommige mensen weliswaar choqueren, verontrusten of tegen de borst stuiten, maar vooral tweedracht zaaien, alsook haat en geweld uitlokken. De wetgever heeft de verheerlijking van terrorisme echter nog niet strafbaar gesteld, behalve in het bijzondere geval als bedoeld in artikel 140*bis* van het Strafwetboek (C).

A. Vrijheid van meningsuiting: hoeksteen van de democratie

Vrijheid van meningsuiting is ontegensprekelijk een van de fundamentele waarden van de democratie. Zonder vrijheid van meningsuiting is er geen debat, geen gedachtewisseling, geen pluralisme. Daarom werden we zo diep geraakt door de moord op journalisten en cartoonisten wier enige "misdaad" was dat zij godslasterlijk hebben uitgelaten.

¹¹ Artikel 136, § 2, van het Deense Strafwetboek bestraft het publiekelijk en uitdrukkelijk goedkeuren van een terreurdaad met een geldboete en/of met een gevangenisstraf van maximaal twee jaar.

¹² Artikel 578 van het sp.anse Strafwetboek bestraft verheerlijking van terrorisme (met inbegrip van het publiekelijk in diskrediet brengen, minachten of vernederen van slachtoffers van terrorisme of van hun familieleden) met een gevangenisstraf van één tot drie jaar en een geldboete. De rechter kan ook de verbeurdverklaring uitspreken of bevelen dat de drager waarmee het misdrijf kon worden gepleegd, moet worden vernietigd. Er worden strengere straffen uitgesproken indien de misdrijven werden gepleegd via sociale media, het internet of informatietechnologieën of indien ze de openbare orde kunnen verstoren. De rechter kan ten slotte ook bevelen dat de betwiste inhoud van het internet en uit de zoekmotoren wordt verwijderd.

¹³ Artikel 250*bis*, § 1, van het Litouwse Strafwetboek bestraft verheerlijking van terrorisme met een gevangenisstraf van maximaal vier jaar. Krachtens diezelfde bepaling wordt ook het aanzetten tot terrorisme bestraft, waarbij een duidelijk onderscheid wordt gemaakt met de verheerlijking ervan (die wordt gedefinieerd als het publiekelijk uiten van misprijzen ten aanzien van de slachtoffers van terroristische misdrijven).

B. Une liberté fondamentale mais qui n'est cependant pas absolue

Ceci étant, aucune liberté¹⁴, aussi fondamentale soit-elle, n'est absolue. La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (CEDH), elle-même, établit des limites à l'exercice des droits et libertés consacrés par la Convention.

Ainsi, si l'article 10.1 de la CEDH consacre la liberté d'expression, l'article 10.2 rappelle cependant que: "L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime [...]"

Ce second paragraphe traduit la philosophie générale du texte, définie à l'article 17 et par lequel la Convention autorise les États membres à réprimer tout détournement des droits et libertés consacrés en vue de renverser l'ordre démocratique¹⁵. Certes, la Cour européenne des droits de l'homme, gardienne de l'application et de l'interprétation de la CEDH, a posé le principe selon lequel tous les propos doivent pouvoir être couverts par la liberté d'expression, y compris ceux qui "choquent, heurtent ou inquiètent"¹⁶. Elle a cependant, à de nombreuses reprises, sanctionné les formes d'expression considérées comme offensantes et contraires à la Convention, qu'il s'agisse du racisme¹⁷, du négationnisme¹⁸, du discours de haine sur l'orientation sexuelle¹⁹, du discours s'inspirant d'une doctrine totalitaire²⁰, de l'incitation à la haine et à la violence²¹ ou de l'apologie du terrorisme²².

¹⁴ À l'exception du *jus cogens*, dont ne relève pas la liberté d'expression.

¹⁵ "Aucune des dispositions de la présente Convention ne peut être interprétée comme impliquant pour un État, un groupement ou un individu, un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits ou libertés reconnus dans la présente Convention ou à des limitations plus amples de ces droits et libertés que celles prévues à ladite Convention".

¹⁶ Cour EDH, "Handyside c. Royaume-Uni", 7 décembre 1976.

¹⁷ Cour EDH, "Féret c. Belgique", 16 juillet 2009.

¹⁸ Cour EDH, "Garaudy c. France", 24 juin 2003 (sur la recevabilité); "Honsik c. Autriche", 18 octobre 1995; "Marais c. France", 24 juin 1996; etc.

¹⁹ Cour EDH, "Vejdeland et autres c. Suède", 9 février 2012.

²⁰ Cour EDH, "Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres c. Turquie", 13 février 2003.

²¹ Cour EDH, "Karatas c. Turquie"; "Sürek c. Turquie"; "Sürek et Özdemir c. Turquie", 8 juillet 1999.

²² Cour EDH, "Leroy c. France", 2 octobre 2008 mais aussi "Herri Batasuna et Batasuna c. Espagne", 30 juin 2009.

B. Een fundamentele, maar geen absolute vrijheid

Geen enkele vrijheid¹⁴ – hoe fundamenteel ook – is absoluut. Het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) stelt zelf paal en perk aan de uitoefening van de bij dat Verdrag bepaalde rechten en vrijheden.

Zo wordt bij artikel 10.1 van het EVRM de vrijheid van meningsuiting verankerd, maar geeft artikel 10.2 het volgende aan: "Daar de uitoefening van deze vrijheden plichten en verantwoordelijkheden met zich brengt, kan zij worden onderworpen aan bepaalde formaliteiten, voorwaarden, beperkingen of sancties, die bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, territoriale integriteit of openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten [...]"

Dat punt 2 weerspiegelt de bij artikel 17 bepaalde algemene strekking van de tekst, waarbij het Verdrag de verdragsluitende Staten machtigt op te treden tegen elke oneigenlijke uitoefening van de verankerde rechten en vrijheden die erop gericht is de democratische orde omver te werpen¹⁵. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, dat toeziet op de toepassing en de interpretatie van het EVRM, heeft weliswaar als beginsel gesteld dat vrijheid van meningsuiting moet gelden voor alle uitspraken, ook die welke *offend, shock or disturb*¹⁶. Dat Hof heeft echter meermaals een veroordeling uitgesproken tegen uitingsvormen die worden beschouwd als beledigend of strijdig met het Verdrag, ongeacht of het daarbij gaat om racisme¹⁷, negationisme¹⁸, *hate speech* in verband met de seksuele geaardheid¹⁹, een door een totalitaire doctrine geïnspireerd discours²⁰, aanzetting tot haat en geweld²¹ of de verheerlijking van terrorisme²².

¹⁴ Dit geldt niet voor het *jus cogens*, waaronder de vrijheid van meningsuiting niet ressorteert.

¹⁵ "Geen der bepalingen van dit Verdrag mag worden uitgelegd als zou zij voor een Staat, een groep of een persoon het recht inhouden enige activiteit aan de dag te leggen of enige daad te verrichten welke ten doel heeft de rechten of vrijheden welke in dit Verdrag zijn vermeld, te vernietigen of deze rechten en vrijheden meer te beperken dan bij dit Verdrag is voorzien".

¹⁶ EHRM, "Handyside vs. het Verenigd Koninkrijk", 7 december 1976.

¹⁷ EHRM, "Féret vs. België", 16 juli 2009.

¹⁸ EHRM, "Garaudy vs. Frankrijk", 24 juni 2003 (ontvankelijkheid); "Honsik vs. Oostenrijk", 18 oktober 1995; "Marais vs. Frankrijk", 24 juni 1996 enzovoort.

¹⁹ EHRM, "Vejdeland e.a. vs. Zweden", 9 februari 2012.

²⁰ EHRM, "Refah Partisi (Welvaartspartij) e.a. vs. Turkije", 13 februari 2003.

²¹ EHRM, "Karatas vs. Turkije"; "Sürek vs. Turkije"; "Sürek en Özdemir vs. Turkije", 8 juli 1999.

²² EHRM, "Leroy vs. Frankrijk", 2 oktober 2008, maar ook "Herri Batasuna en Batasuna vs. Spanje", 30 juni 2009.

C. La répression des discours de haine en droit belge

Nous venons de le voir: il serait erroné de penser que l'on peut tout dire. Si le débat est nécessaire dans une société démocratique, l'Histoire nous enseigne aussi que laisser proliférer des discours de haine dans certains contextes peut aboutir au pire.

Afin de lutter contre certains discours susceptibles de répandre la discorde et la haine et sortant du cadre du simple débat démocratique, le législateur a adopté, ces dernières années, une série de lois tendant à réprimer ce type de discours.

1. *La loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie*

L'article 21 de ladite loi sanctionne d'une peine d'un mois à un an de prison et/ou d'une amende de 50 à 1 000 euros, "quiconque, dans l'une des circonstances indiquées à l'article 444 du Code pénal, diffuse des idées fondées sur la supériorité ou la haine raciale".

2. *La loi du 23 mars 1995 tendant à réprimer la négation, la minimisation, la justification ou l'approbation du génocide commis par le régime national-socialiste allemand pendant la seconde guerre mondiale*

L'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de ladite loi stipule ce qui suit:

"Est puni d'un emprisonnement de huit jours à un an et d'une amende de vingt-six à cinq mille francs quiconque, dans l'une des circonstances indiquées à l'article 444 du Code pénal, nie, minimise grossièrement, cherche à justifier ou approuve le génocide commis par le régime national-socialiste allemand pendant la seconde guerre mondiale."

Dans son arrêt 45/96 du 12 juillet 1996, la Cour constitutionnelle a avalisé les incriminations retenues ainsi que leur libellé, en déclarant notamment²³:

"La signification des termes "nier" ou "approuver" ne prête pas à malentendu. Dans le premier cas, l'existence du génocide dont il s'agit est contestée dans sa totalité.

²³ Point B.7.9

C. De bestrafning van hate speech in het Belgisch recht

Zoals hierboven aangegeven, ware het dus fout te stellen dat zomaar alles mag worden gezegd. Hoewel het debat noodzakelijk is in een democratische samenleving, leert de geschiedenis ons dat het laten woekeren van *hate speech* in sommige omstandigheden tot het ergste kan leiden.

Om te kunnen optreden tegen sommige uitlatingen die tweedracht kunnen zaaien en haat kunnen uitlokken en die het loutere democratische debat te buiten gaan, heeft de Belgische wetgever de jongste jaren een aantal wetten aangenomen ter bestrafning van dergelijke uitlatingen.

1. *De wet van 30 juli 1981 tot bestrafning van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden*

Artikel 21 van die wet luidt als volgt: "Met gevangenisstraf van een maand tot een jaar en met een geldboete van vijftig euro tot duizend euro of met een van die straffen alleen wordt gestraft, hij die in de in artikel 444 van het Strafwetboek bedoelde omstandigheden, denkbeelden die zijn gegrond op rassuperioriteit of rassenhaat, verspreidt."

2. *De wet van 23 maart 1995 tot bestrafning van het ontkennen, minimaliseren, rechtvaardigen of goedkeuren van de genocide die tijdens de Tweede Wereldoorlog door het Duitse nationaal-socialistische regime is gepleegd*

Artikel 1, eerste lid 1, van voormelde wet geeft het volgende aan:

"Met gevangenisstraf van acht dagen tot een jaar en met geldboete van zesentwintig frank tot vijfduizend frank wordt gestraft, hij die onder één der omstandigheden bepaald bij artikel 444 van het Strafwetboek, de genocide die tijdens de tweede wereldoorlog door het Duitse nationaal-socialistische regime is gepleegd, ontkent, schromelijk minimaliseert, poogt te rechtvaardigen of goedkeurt."

In zijn arrest 45/96 van 12 juli 1996 heeft het Grondwettelijk Hof de in aanmerking genomen strafbaarstellingen en de bewoording ervan aanvaard en meer bepaald het volgende aangegeven:²³

"Over de betekenis van de begrippen "ontkennen" of "goedkeuren" kan geen misverstand bestaan. In het eerste geval wordt het bestaan van de bedoelde genocide

²³ Punt B.7.9.

Dans le second cas, on lui donne son approbation et l'on souscrit dès lors sur ce point à l'idéologie nazie. [...]"

"Le fait de "chercher à justifier" va moins loin que l'approbation mais tend [...] à présenter le génocide considéré sous un jour acceptable et à légitimer ainsi l'idéologie nazie."

"Enfin, concernant la répression du fait de "minimiser grossièrement", l'adjonction du terme "grossièrement" est d'une grande importance. Il apparaît très clairement, dans les travaux préparatoires, que le législateur ne vise pas le fait de minimiser sans plus, mais uniquement le fait de minimiser à l'extrême et, par là même, de manière grave."

Nous entendons nous inspirer de cette incrimination dans l'élaboration de la présente proposition de loi.

3. La loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination

Dans le titre IV de ladite loi, l'article 22 prévoit les mêmes peines que celles imposées par la loi du 30 juillet 1981 précitée pour quiconque incite à la discrimination, à la haine ou à la violence à l'égard d'un groupe ou d'une personne pour les motifs visés par la loi²⁴.

Des dispositions similaires existent dans la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes²⁵.

4. La législation antiterroriste

a. *L'article 140bis du Code pénal réprimant l'incitation au terrorisme*

L'article 140bis du Code pénal, qui réprime les comportements d'incitation directe ou indirecte au terrorisme, est rédigé comme suit:²⁶

"Art. 140bis. Sans préjudice de l'application de l'article 140, toute personne qui diffuse ou met à la disposition du public de toute autre manière un message, avec l'intention d'inciter à la commission d'une des infractions visées aux articles 137 ou 140sexies, à l'exception de celle visée à l'article 137, § 3, 6°, sera punie de la réclusion de cinq ans à dix ans et d'une amende de cent euros à cinq mille euros.

²⁴ Article 22 de la loi anti-discrimination.

²⁵ Article 27.

²⁶ Tel que modifié par la loi du 5 mai 2019 portant des dispositions diverses en matière pénale et en matière de cultes, et modifiant la loi du 28 mai 2002 relative à l'euthanasie et le Code pénal social.

in haar totaliteit geloofchend. In het tweede geval hecht men er zijn goedkeuring aan en onderschrijft men aldus dienomtrent de nazi-ideologie. [...]"

"Het "pogen te rechtvaardigen" gaat minder ver dan het goedkeuren, doch streeft ernaar (...) de bedoelde genocide op een aanvaardbare wijze voor te stellen, en aldus de nazi-ideologie te legitimeren."

"Bij het strafbaar stellen van het "schromelijk minimaliseren" ten slotte, is de toevoeging van het begrip "schromelijk" van bijzonder belang. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt zeer duidelijk dat de wetgever niet het minimaliseren zonder meer, doch enkel het minimaliseren op zeer verregaande en daardoor erge, grove en beledigende wijze beoogt."

Het is dus de bedoeling die strafbaarstelling als grondslag van dit wetsvoorstel te hanteren.

3. De wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie

Titel IV artikel 22 van voormelde wet voorziet in dezelfde straffen als voormelde wet van 30 juli 1981 voor al wie, om de in de wet bedoelde redenen, aanzet tot discriminatie, haat of geweld jegens een groep of een persoonsgroep of een persoonsop of een persoon²⁴.

Des dispositions similaires existent dans la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes²⁵.

4. De antiterrorismewetgeving

a. *Artikel 140bis van het Strafwetboek tot bestraffing van het aanzetten tot terrorisme*

Artikel 140bis van het Strafwetboek tot bestraffing van gedragingen die rechtstreeks of onrechtstreeks aanzetten tot terrorisme, luidt als volgt:²⁶

"Onverminderd de toepassing van artikel 140 wordt iedere persoon die een boodschap verspreidt of anderszins publiekelijk ter beschikking stelt met het oogmerk aan te zetten tot het plegen van één van de in de artikelen 137 of 140sexies bedoelde misdrijven, met uitzondering van het in artikel 137, § 3, 6°, bedoelde misdrijf, gestraft met opsluiting van vijf jaar tot tien jaar en met een geldboete van honderd euro tot vijfduizend euro.

²⁴ Artikel 22 van de antidiscriminatiewet.

²⁵ Article 27.

²⁶ Zoals gewijzigd bij de wet van 5 mei 2019 houdende diverse bepalingen in strafzaken en inzake erediensdiensten, en tot wijziging van de wet van 28 mei 2002 betreffende de euthanasie en van het Sociaal Strafwetboek.

La peine sera la réclusion de dix ans à quinze ans et une amende de cinq mille euros à dix mille euros si la diffusion ou la mise à disposition du public visée à l'alinéa 1^{er} s'adresse spécifiquement à des mineurs.”

Cette disposition doit être lue en combinaison avec l'article 137, § 1^{er}, du Code pénal, lequel définit l'infraction terroriste²⁷, rédigé comme suit:

“§ 1^{er}. Constitue une infraction terroriste, l'infraction prévue aux §§ 2 et 3 qui, de par sa nature ou son contexte, peut porter gravement atteinte à un pays ou à une organisation internationale et est commise intentionnellement dans le but d'intimider gravement une population ou de contraindre indûment des pouvoirs publics ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte, ou de gravement déstabiliser ou détruire les structures fondamentales politiques, constitutionnelles, économiques ou sociales d'un pays ou d'une organisation internationale.”

b. L'esprit de cet article 140bis du Code pénal

Lors de la présentation du projet de loi qui allait devenir la loi du 18 février 2013, le gouvernement avait indiqué vouloir transposer en droit belge diverses mesures adoptées quelques années plus tôt aussi bien au niveau du Conseil de l'Europe²⁸ qu'à celui de l'Union européenne²⁹ en matière de lutte contre le terrorisme.

Le texte inséra dans l'arsenal législatif belge de nouvelles incriminations afin de lutter contre la provocation publique à commettre une infraction terroriste ainsi que contre le recrutement et l'entraînement en vue de commettre des actes terroristes.

Il permettait en outre de sanctionner tant l'incitation directe que l'incitation indirecte au terrorisme. Ce faisant, le législateur entendait viser:

²⁷ Les infractions terroristes sont listées aux §§ 2 et 3 de l'article 137 du Code pénal.

²⁸ En l'occurrence, la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme du 16 mai 2005. Notons que, si la Belgique a signé la Convention le 6 janvier 2006, elle ne l'a, à ce jour, toujours pas ratifiée. Notre pays fait d'ailleurs partie des 8 États membres à ne pas l'avoir encore ratifié (avec la Suisse, le Royaume-Uni, Saint-Marin, l'Irlande, l'Islande, la Géorgie et la Grèce) contrairement à des pays comme l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal ou encore la Suède. À noter que l'Union européenne l'a ratifiée en 2018.

²⁹ Plus spécialement, l'article 1^{er} de la décision-cadre 2008/919/JAI du Conseil de l'Union européenne du 28 novembre 2008 modifiant la décision-cadre 2002/475/JAI du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme.

De straf is opsluiting van tien jaar tot vijftien jaar en een geldboete van vijfduizend euro tot tienduizend euro indien de verspreiding of de publiekelijke terbeschikkingstelling bedoeld in het eerste lid specifiek gericht is op minderjarigen.”

Dat artikel moet worden gelezen in samenhang met artikel 137, § 1, van het Strafwetboek, dat het terroristisch misdrijf²⁷ omschrijft als volgt:

“§ 1. Als terroristisch misdrijf wordt aangemerkt het misdrijf bepaald in de §§ 2 en 3 dat door zijn aard of context een land of een internationale organisatie ernstig kan schaden en opzettelijk gepleegd is met het oogmerk om een bevolking ernstige vrees aan te jagen of om de overheid of een internationale organisatie op onrechtmatige wijze te dwingen tot het verrichten of het zich onthouden van een handeling, of om de politieke, constitutionele, economische of sociale basisstructuren van een land of een internationale organisatie ernstig te ontwrichten of te vernietigen.”

b. De strekking van artikel 140bis van het Strafwetboek

Bij de toelichting van het wetsontwerp dat zou uitmonden in de wet van 18 februari 2013, gaf de regering aan dat zij beoogde diverse maatregelen inzake terrorismebestrijding die enkele jaren voordien door de Raad van Europa²⁸ en de Europese Unie²⁹ waren aangenomen, in Belgisch recht om te zetten.

Met die tekst werden in het Belgisch wettelijk instrumentarium nieuwe strafbaarstellingen opgenomen ter bestrijding van het publiekelijk aanzetten tot het plegen van een terroristisch misdrijf, alsook van de rekrutering en opleiding met het oog op het plegen van terreurdaden.

Het werd bovendien mogelijk zowel directe als indirecte aanzetting tot terrorisme te straffen. Daarmee bedoelde de wetgever:

²⁷ De terroristische misdrijven worden opgesomd in de artikel 137, §§ 2 en 3 van het Strafwetboek.

²⁸ *In casu* het Verdrag van de Raad van Europa van 16 mei 2005 ter voorkoming van terrorisme. Er dient te worden opgemerkt dat België het Verdrag weliswaar op 6 januari 2006 heeft ondertekend, maar het tot nu toe nog niet heeft geratificeerd. Aldus is België een van de acht lidstaten die het nog niet hebben geratificeerd (de andere zeven zijn Zwitserland, het Verenigd Koninkrijk, San Marino, Ierland, IJsland, Georgië en Griekenland), in tegenstelling tot landen zoals Duitsland, Oostenrijk, Denemarken, Spanje, Finland, Frankrijk, Italië, Luxemburg, Noorwegen, Nederland, Polen, Portugal en Zweden. Er zij op gewezen dat de Europese Unie het Verdrag in 2018 heeft geratificeerd.

²⁹ Meer bepaald artikel 1 van Kaderbesluit 2008/919/JBZ van de Raad van 28 november 2008 tot wijziging van Kaderbesluit 2002/475/JBZ van 13 juni 2002 inzake terrorismebestrijding.

— “Une provocation ayant pour but la réalisation d’une infraction déterminée”³⁰ (incitation directe);

— l’incitation indirecte; ici, la provocation “ne vise pas la commission d’un acte déterminé”³¹ mais est réalisée dans une “situation dans laquelle des indices sérieux indiquent qu’il existe un risque qu’une infraction terroriste soit commise”³².

L’évaluation du risque passe notamment par la prise en considération³³:

— de l’auteur (est visé, non le quidam, mais plutôt une “personne influente et charismatique”);

— du destinataire du message (“une foule en colère” plutôt qu’un “endroit où seules quelques personnes peu réceptives au message se trouvent”);

— de la nature du message (le discours induit-il ou non un appel à la haine?);

— du contexte dans lequel ce dernier est formulé (est-il prononcé “à un moment de crise ou de tension militaire”³⁴?).

Et le gouvernement a également précisé que la commission de l’infraction requerrait un dol spécial, à savoir “l’intention d’inciter à la commission d’une infraction terroriste”³⁵.

Cette nouvelle incrimination visait également à réprimer le fait pour un individu de mettre à disposition, par l’intermédiaire de sites informatiques, des informations de nature à provoquer la commission d’actes de terrorisme.

Enfin, “la dangerosité liée [...] aux moyens de communication actuels” (Internet et les médias audiovisuels) offrant une arme de diffusion à grande échelle de “contenus faisant l’apologie du terrorisme” (nous reviendrons sur la formule au point suivant), justifiait que, lorsque les conditions précitées étaient réunies, l’auteur fasse l’objet de peines criminelles³⁶.

Si cette disposition a été validée par la Cour constitutionnelle dans son arrêt 9/2015 du 28 janvier 2015,

— “een aanzetting (...) die als doel het plegen van een bepaald misdrijf heeft”³⁰ (directe aanzetting);

— indirecte aanzetting; in dezen beoogt de aanzetting “niet het plegen van een bepaalde handeling”³¹, maar komt ze tot stand in een situatie “waarin er ernstige aanwijzingen zijn dat een gevaar bestaat dat een terroristisch misdrijf gepleegd zou worden”³².

De risicobeoordeling vereist meer bepaald dat de volgende elementen in aanmerking worden genomen³³:

— de dader (niet de eerste de beste, maar veeleer een “invloedrijk en charismatisch persoon”);

— de ontvanger van de boodschap (“een woedende (...) menigte”, veeleer dan een “plaats waar slechts enkele personen zijn die weinig gevoelig zijn voor de boodschap”);

— de aard van de boodschap (houden de woorden al dan niet een oproep tot haat in?);

— de context waarin de boodschap wordt geformuleerd (worden de woorden uitgesproken “in tijden van crisis of militaire spanning”³⁴?).

Voorts heeft de regering gepreciseerd dat het plegen van het misdrijf een bijzonder opzet vereist, namelijk “het oogmerk aan te zetten tot het plegen van een terroristisch misdrijf”³⁵.

Met die nieuwe strafbaarstelling werd tevens opgetreden tegen het feit dat een persoon via websites gegevens ter beschikking stelt die ertoe kunnen leiden dat terreurdaden worden gepleegd.

Tot slot verantwoordde “de gevaarlijkheid verbonden aan (...) de actuele communicatiemiddelen” (het internet en de audiovisuele media), die een wapen vormen voor een grootschalige verspreiding van “boodschappen bij wijze van apologie van het terrorisme” (hierover meer in het volgende punt), dat, als aan de voormelde voorwaarden is voldaan, de dader criminele straffen worden opgelegd³⁶.

Ofschoon het Grondwettelijk Hof die bepaling heeft bekrachtigd in zijn arrest 9/2015 van 28 januari 2015, heeft

³⁰ Annemie TURTELBOOM, ministre de la Justice, “Projet de loi modifiant le Titre I^{er} ter du Code pénal”, Exposé des motifs, Doc. Ch. 53 – 2502/001, p. 11.

³¹ *Idem.*

³² *Ibidem.*, p. 12.

³³ *Idem.*

³⁴ *Ibidem.*, p. 13.

³⁵ *Idem.*

³⁶ *Ibidem.*, pp. 13-14.

³⁰ Minister van Justitie Annemie TURTELBOOM, wetsontwerp tot wijziging van Titel I^{ter} van het Strafwetboek, memorie van toelichting, DOC 53 2502/001, blz. 11.

³¹ *Ibidem.*

³² *Ibidem.*, blz. 12.

³³ *Ibidem.*

³⁴ *Ibidem.*, blz. 13.

³⁵ *Ibidem.*

³⁶ *Ibidem.*, blz. 13-14.

le législateur l'a finalement adaptée à l'occasion de l'adoption de la loi du 9 mai 2019, laquelle faisait elle-même suite à l'annulation par la Cour d'une réforme précédente: la loi du 3 août 2016³⁷.

Cette dernière réforme avait notamment accentué la répression de l'incitation au terrorisme en supprimant la condition selon laquelle cette incitation directe ou indirecte au terrorisme doit générer un risque qu'une ou plusieurs de ces infractions soit commise. La Cour y a vu une atteinte disproportionnée à la liberté d'expression.

La loi du 9 mai 2019 précitée, pour sa part, a simplement "toiletté" le texte en fonction de l'arrêt précité de la Cour constitutionnelle, tout en aggravant la peine lorsque l'incitation vise un mineur. Le critère impliquant le risque d'attentat reste donc d'application.

c. L'article 140bis du Code pénal incrimine-t-il l'apologie du terrorisme?

Le Conseil d'État, dans son avis 51.806/3 portant sur le projet de loi précité, a bien précisé, s'agissant de l'incitation directe ou indirecte à commettre une infraction terroriste, que, dans l'hypothèse où "le risque qu'une infraction terroriste soit commise [du fait de l'incitation] est inexistant dans les circonstances de l'espèce, une condamnation pénale serait inconciliable avec la liberté d'expression"³⁸.

Le Conseil d'État estimait ainsi que le prescrit de l'article 10 de la CEDH ne serait, en pareil cas, plus respecté.

Cette prise de position doit à notre sens être comprise comme suit: le fait pour un juge de ne pas constater (la charge de la preuve reposant sur le ministère public) l'existence d'un risque d'infraction, du fait des propos tenus par l'individu faisant l'objet de poursuites pour incitation au terrorisme, doit l'amener à conclure que les conditions d'incrimination du prescrit légal ne seraient plus remplies et que la personne devrait être acquittée. C'est d'ailleurs, *in fine*, la conclusion formulée par la Cour constitutionnelle dans son arrêt 31/2018 précité.

La réponse à notre question de départ est donc claire: l'article 140bis du Code pénal vise une situation extrêmement spécifique, à savoir, la diffusion ou la mise à disposition d'informations en vue d'inciter à la commission d'une infraction terroriste, en tenant compte des

de wetgever ze uiteindelijk aangepast ter gelegenheid van de aanneming van de wet van 9 mei 2019, die zelf voortvloeide uit de vernietiging door het Hof van een eerdere hervorming, met name de wet van 3 augustus 2016³⁷.

Laatstgenoemde hervorming had met name de bestraffing van de aanzetting tot terrorisme aangescherpt door de voorwaarde op te heffen dat die directe of indirecte aanzetting tot terrorisme het risico moet inhouden dat een of meer van die strafbare feiten worden gepleegd. Het Grondwettelijk Hof bestempelde zulks als een onevenredige aantasting van de vrijheid van meningsuiting.

Bij de bovenvermelde wet van 9 mei 2019 werd de tekst gewoon "opgepoets" in overeenstemming met voormeld arrest van het Grondwettelijk Hof, waarbij de straf werd verzwaaard wanneer de aanzetting een minderjarige betreft. Het criterium inzake het risico op een aanslag blijft dus gelden.

c. Stelt artikel 140bis van het Strafwetboek de verheerlijking van terrorisme strafbaar?

In zijn advies nr. 51.806/3 over het voormelde wetsontwerp heeft de Raad van State aangaande de directe of indirecte aanzetting tot het plegen van een terroristisch misdrijf wel degelijk verduidelijkt dat "als er, in de concrete omstandigheden, geen gevaar bestond dat er [als gevolg van de aanzetting] een terroristisch misdrijf zou worden gepleegd, een strafrechtelijke veroordeling op gespannen voet zou staan met de vrijheid van meningsuiting"³⁸.

De Raad van State oordeelde aldus dat in dergelijke gevallen de bij artikel 10 van het EVRM gestelde vereisten niet langer in acht zouden worden genomen.

Dat standpunt moet volgens de indieners worden opgevat als volgt: dat een rechter niet vaststelt – de bewijslast berust bij het openbaar ministerie – dat er een risico op een misdrijf bestaat als gevolg van de uitingen van een persoon die wordt vervolgd wegens aanzetting tot terrorisme, houdt in dat de in de wettelijke bepalingen vervatte strafbaarstellingsvoorwaarden niet meer zouden zijn vervuld en dat de persoon zou moeten worden vrijgesproken. Dat is trouwens uiteindelijk de conclusie die het Grondwettelijk Hof formuleert in voormeld arrest 31/2018.

Het antwoord op de gestelde vraag is dus duidelijk: artikel 140bis van het Strafwetboek heeft betrekking op een zeer specifieke situatie, namelijk de verspreiding of de terbeschikkingstelling van informatie met het oog op de aanzetting tot het plegen van een terroristisch misdrijf,

³⁷ Arrêt 31/2018 du 15 mars 2018.

³⁸ *Ibidem*, pp. 26-27

³⁷ Arrest 31/2018 van 15 maart 2018.

³⁸ *Ibidem*, blz. 26-27.

critères précités (auteur, contexte, nature du message ou destinataire).

Certes, comme le mentionnait le ministre de la Justice en commentaire du projet devenu la loi du 9 mai 2019: “L’article 5 [de la directive européenne 2017/541 relative à la lutte contre le terrorisme du Conseil de l’Union européenne du 7 mars 2017³⁹] cite explicitement l’apologie du terrorisme en tant qu’exemple de provocation publique indirecte à commettre une infraction terroriste. Le considérant 10 de la directive précise ce qui suit: “Les infractions de provocation publique à commettre une infraction terroriste comprennent, entre autres, la glorification et l’apologie du terrorisme ou la diffusion de messages ou d’images en ligne et hors ligne, y compris ceux liés aux victimes du terrorisme, dans le but d’obtenir un soutien à la cause terroriste ou de gravement intimider la population (...)”⁴⁰.

Il serait en vérité plus judicieux de soutenir que l’apologie du terrorisme peut (mais ce n’est pas nécessairement et systématiquement le cas) être assimilée dans certains cas de figure à une incitation indirecte à commettre une infraction terroriste. Il n’en reste pas moins que la condition selon laquelle cette incitation doit générer un risque concret d’aboutir à une infraction terroriste devra être vérifiée afin de répondre au prescrit de l’arrêt 31/2018 précité de la Cour constitutionnelle.

Or, si l’insertion de cette disposition relative à l’incitation au terrorisme dans notre arsenal répressif était bien entendu nécessaire, le phénomène qu’entend viser la présente proposition de loi est plus large. Notre objectif consiste en effet à envoyer un signal fort à celles et ceux qui, sans nécessairement avoir l’intention de commettre une infraction terroriste, banalisent, justifient, glorifient ou minimisent le phénomène terroriste, contribuant ainsi à relayer le discours extrémiste dans la société et, peut-être, à susciter des vocations au radicalisme.

waarbij rekening wordt gehouden met voormelde criteria (dader, context, aard van de boodschap of ontvanger).

De minister van Justitie vermeldde als commentaar op het wetsontwerp dat in de wet van 9 mei 2019 is uitgemond, weliswaar het volgende: “[In] (...) [artikel] 5 [van richtlijn (EU) 2017/541 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2017 inzake terrorismebestrijding en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/475/JBZ van de Raad en tot wijziging van Besluit 2005/671/JBZ van de Raad³⁹ wordt] (...) [de] verheerlijking van terrorisme (...) uitdrukkelijk (...) vermeld als voorbeeld van indirect publiekelijk uitlokken van het plegen van een terroristisch misdrijf. In overweging 10 van de richtlijn wordt het volgende verduidelijkt: “Het misdrijf “publiekelijk uitlokken van het plegen van een terroristisch misdrijf” omvat onder meer de verheerlijking of rechtvaardiging van terrorisme en de verspreiding online of offline van boodschappen of beelden, waaronder boodschappen of beelden die betrekking hebben op de terrorismeslachtoffers, als middel om steun te vergaren voor de terroristische zaak of de bevolking ernstig vrees aan te jagen (...)”⁴⁰.

In werkelijkheid ware het raadzamer te stellen dat de verheerlijking van terrorisme in sommige gevallen (maar niet noodzakelijkerwijs, noch stelselmatig) kan worden gelijkgesteld met indirecte aanzetting tot het plegen van een terroristisch misdrijf. Desalniettemin zal de voorwaarde dat een dergelijke aanzetting een concreet risico op een terroristisch misdrijf moet doen ontstaan, moeten worden nagetrokken om te voldoen aan de vereiste die wordt gesteld in het voormelde arrest 31/2018 van het Grondwettelijk Hof.

Hoewel de opname van die bepaling in ons straffenarsenaal zeker nodig was, is het verschijnsel waarop dit wetsvoorstel betrekking heeft, echter ruimer. Het is immers de bedoeling een sterk signaal te geven aan wie weliswaar niet van plan is een terroristisch misdrijf te plegen, maar wel terrorisme bagatelliseert, rechtvaardigt, verheerlijkt of minimaliseert, en zodoende bijdraagt tot het doorgeven van het extremistische discours in de samenleving, waardoor sommigen zich tot radicalisme aangetrokken zouden kunnen voelen.

³⁹ Journal officiel de l’Union européenne du 31 mars 2017.

⁴⁰ Chambre des représentants, DOC 54 3515/001, p. 99.

³⁹ Publicatieblad van de Europese Unie L 88 van 31 maart 2017, blz. 6-21.

⁴⁰ Kamer van volksvertegenwoordigers, DOC 54 3515/001, blz. 99.

III. — L'INSERTION D'UNE DISPOSITION VISANT LA RÉPRESSION DE L'APOLOGIE DU TERRORISME EN DROIT BELGE

A. Une incrimination précise

Nous venons de le voir, à l'exception du cas particulier (notamment quant aux conditions d'incrimination qui doivent être réunies pour considérer l'infraction comme établie) de l'article 140*bis* du Code pénal, l'apologie du terrorisme n'est pas, en soi, sanctionnée en droit belge, au contraire d'autres discours de haine, tels que le racisme et le négationnisme.

Pour insérer l'infraction d'apologie du terrorisme en droit belge, il convient de tenir compte des grands principes dégagés par la législation belge en vigueur ainsi que par la jurisprudence constitutionnelle et internationale tels que nous les avons évoqués ci-dessus.

Il convient au préalable de bien distinguer, d'une part, la provocation à la commission d'actes terroristes (couverte par l'article 140*bis* du Code pénal) et, d'autre part, l'apologie du terrorisme, érigée en infraction par les législations des pays européens précités (France, Espagne, Danemark et Lituanie). Dans ce second cas, nous sommes en présence d'une personne qui, sciemment, véhicule (notamment sur Internet et les réseaux sociaux), une opinion qui approuve, cherche à justifier, présente l'infraction terroriste sous un jour acceptable ou minimise grossièrement l'impact d'une infraction terroriste, légitimant ainsi l'idéologie ayant inspiré la commission de l'infraction terroriste.

La disposition proposée qui vise à introduire cette nouvelle infraction en droit belge, qui se calque sur la loi de 1995 sanctionnant le négationnisme, n'a pas qu'un objectif répressif. Elle constitue également un signal symbolique extrêmement fort envoyé à celles et ceux qui, sans nécessairement avoir l'intention de commettre ou d'aider à commettre un attentat terroriste (cas de figure visé par l'article 140*bis* du Code pénal), promeuvent, à leur manière, l'action terroriste. Nous nous inscrivons donc sur le terrain de la lutte contre les idées mortifères, au même titre que le racisme, l'incitation aux discriminations ou encore le négationnisme.

En visant également le cas de l'apologie sur Internet (et donc aussi sur les réseaux sociaux), nous comptons naturellement sur les réflexes citoyens. Toute personne qui le souhaite pourra, à l'instar de ce qui prévaut pour n'importe quelle autre infraction (en ce compris les

III. — DE OPNEMING IN HET BELGISCH RECHT VAN EEN BEPALING TER BESTRAFFING VAN VERHEERLIJING VAN TERRORISME

A. Een precieze strafbaarstelling

Zoals hierboven wordt aangegeven, is het verheerlijken van terrorisme, met uitzondering van het specifieke geval waarin artikel 140*bis* van het Strafwetboek voorziet (met name wat de te vervullen voorwaarden betreft opdat het misdrijf als vaststaand wordt beschouwd), op zich niet strafbaar in het Belgische rechtssysteem, in tegenstelling tot andere haatboodschappen, zoals racisme en negationisme.

Om de verheerlijking van terrorisme als misdrijf in het Belgisch recht op te nemen, moet rekening worden gehouden met de hierboven aangehaalde grote beginselen die in de vigerende Belgische wetgeving en in de grondwettelijke en internationale rechtspraak zijn vervat.

Vooraf moet dus een duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen het in artikel 140*bis* van het Strafwetboek bedoelde aanzetten tot het plegen van terroristische misdrijven enerzijds, en de verheerlijking van terrorisme anderzijds, die strafbaar werd gesteld bij de wetgevingen van de bovenvermelde Europese landen (Frankrijk, Spanje, Denemarken en Litouwen). In dit tweede geval hebben we immers te maken met een persoon die welbewust een mening verkondigt (onder meer via het internet en de sociale media) waarbij een terroristisch misdrijf wordt goedgekeurd, getracht wordt een dergelijk misdrijf te rechtvaardigen of in een aanvaardbaar daglicht te stellen, of waarbij de impact van een terroristisch misdrijf schromelijk wordt geminimaliseerd, waardoor de ideologie die voor het plegen van het terroristisch misdrijf als inspiratiebron diende, gelegitimeerd wordt.

De voorgestelde bepaling tot opnemning van dit nieuwe misdrijf in het Belgisch recht, waarvoor de wet van 1995 tot bestrafing van het negationisme model staat, heeft niet alleen een repressief oogmerk. Ze houdt een zeer sterk symbolisch signaal in aan al wie, zonder daarom van plan te zijn een terroristische aanslag te plegen of te helpen plegen (situatie bedoeld in artikel 140*bis* van het Strafwetboek), op zijn manier terroristische daden aanmoedigt. Een en ander past dus in de strijd tegen dodelijke ideeën, net zoals dat het geval is met racisme, het aanzetten tot discriminatie of negationisme.

Daar het ook de bedoeling is de verheerlijking van terrorisme op het internet (en dus via de sociale media) aan te pakken, wordt uiteraard gerekend op de burgerzin. Al wie dat wenst, kan aangifte doen van strafbare gedragingen waarvan hij/zij weet heeft, zoals dat geldt

infractions découlant des législations contre le racisme, le négationnisme et les discriminations, pour lesquelles le Centre pour l'Égalité des chances, aujourd'hui Unia, dispose d'un droit d'action en justice, d'un numéro vert où les citoyens concernés peuvent l'appeler ainsi que d'un site Internet invitant notamment les internautes à dénoncer ce type d'infraction), dénoncer les comportements infractionnels dont elle aurait connaissance à ce sujet.

B. Un comportement grave, des sanctions sévères

À l'instar de la loi de 1995 précitée, la proposition de loi vise à initier des actions de lutte et de prévention concernant la propagation d'idées susceptibles, à moyen et long terme:

— d'engendrer chez certains un attrait pour le phénomène terroriste;

— de conduire, *in fine*, à la radicalisation de certaines personnes qui, au stade ultime, pourraient à leur tour intégrer une organisation terroriste ou mettre en pratique son discours de façon active.

Se féliciter d'un attentat terroriste, le minimiser, ne sont pas des actions anodines. Il convient de garder à l'esprit la gravité extrême de l'infraction terroriste. Rien ne saurait, en aucune façon, justifier ou légitimer ce type d'acte répréhensible. Faire l'apologie du terrorisme, c'est sortir du domaine de la liberté d'expression pour entrer dans l'antichambre de l'obscurantisme, de la haine et de la violence.

La répression de l'apologie du terrorisme, au vu de l'ampleur du phénomène sur Internet, rejoint sans nul doute le "besoin social impérieux" auquel la Cour européenne des droits de l'homme conditionne les restrictions à la liberté d'expression. La disposition proposée demeurera néanmoins, à l'instar de toute loi pénale, d'interprétation restrictive.

Le terrorisme constitue un moyen extrême, qui tue sans distinguer femmes et enfants, jeunes et moins jeunes, hommes et femmes, sans distinction de couleur de peau, de religion, d'origine. Cautionner le terrorisme, c'est faire le lit de la destruction de nos valeurs.

Face à la radicalisation grandissante à laquelle est confrontée une Europe qui voit des milliers de ses enfants partir combattre dans des pays étrangers au nom d'une idéologie totalitaire et incompatible avec la démocratie, il convient de prendre des décisions fortes.

pour om het even welk misdrijf, ook voor misdrijven die voortvloeien uit de wetgeving tegen racisme, negationisme en discriminatie. Ter zake geniet het Interfederaal Gelijkekansencentrum (dat thans Unia heet) het recht om in rechte op te treden; voorts beschikt die instantie over een groen nummer waarnaar de betrokken burgers kunnen telefoneren en over een website, waarop met name internetgebruikers worden aangemaand dit soort misdrijven aan te geven.

B. Strengere sancties voor ernstige misdrijven

Naar het voorbeeld van voormelde wet van 1995 beoogt dit wetsvoorstel de aanzet te geven voor maatregelen die ideeën moeten tegengaan en voorkomen die op middellange en lange termijn:

— ervoor kunnen zorgen dat sommigen zich tot terrorisme aangetrokken voelen;

— en die uiteindelijk kunnen leiden tot radicalisering van sommige personen, die ten slotte zelf zouden kunnen aansluiten bij een terroristische organisatie of die het discours ervan actief in de praktijk zouden kunnen brengen.

Een terroristische aanslag toejuichen of minimaliseren is niet iets onschuldigs. Men mag niet vergeten dat een terroristisch misdrijf uiterst ernstig is. Werkelijk niets kan een soortgelijke laakbare daad rechtvaardigen of legitimeren. Wie terrorisme verheerlijkt, verlaat het domein van de vrije meningsuiting en geeft de aanzet tot obscurantisme, haat en geweld.

Het lijkt geen twijfel dat de bestraffing van de verheerlijking van terrorisme, gezien de omvang van het fenomeen op internet, past in de "dwingende sociale noodwendigheid" waarvan het Europees Hof voor de Rechten van de Mens de beperking van de vrijheid van meningsuiting doet afhangen. Aan de hier voorgestelde bepaling zal echter, zoals voor elke strafwet het geval is, een restrictieve uitlegging worden gegeven.

Terrorisme is een extreem middel, waarbij zonder onderscheid vrouwen en kinderen, jonge en minder jonge mensen, mannen en vrouwen worden gedood, ongeacht hun huidskleur, hun geloofsovertuiging of hun afkomst. Wie terrorisme vergoelijkt, effent de weg voor de teloorgang van onze waarden.

Er zijn ingrijpende beslissingen nodig om op te treden tegen de toenemende radicalisering in Europa, van waaruit duizenden jongeren naar het buitenland trekken om er te gaan vechten namens een totalitaire ideologie die onverenigbaar is met de democratie.

Souvenons-nous du libellé de l'article 137, § 1^{er}, du Code pénal précité, qui définit l'infraction terroriste.

Cette définition, on l'aura compris, souligne, s'il en était encore besoin, toute la gravité du phénomène terroriste.

Elle justifie également le recours à des peines extrêmement sévères, plus sévères encore que pour les incriminations existantes en matière de liberté d'expression.

IV. — CONCLUSIONS

La présente proposition de loi ne saurait être présentée comme une mesure liberticide. Au contraire, elle vise à envoyer un message fort à ceux qui, par leur discours ou leur attitude, cautionnent, *in fine*, l'infraction terroriste. Elle vise également à faire prendre conscience par chacun de la gravité d'un tel comportement.

Ce comportement répréhensible ne saurait, certes, être combattu par la seule réponse sécuritaire. Les propositions ne manquent pas afin de réaffirmer les principes qui fondent notre socle de valeurs communes. Nous espérons que les entités fédérées poursuivront la réflexion en vue de lutter contre ce phénomène de radicalisation en exploitant l'ensemble de leurs compétences.

Le terrorisme ne saurait constituer une opinion. Il demeure un crime. En faire l'apologie, même sans intention terroriste, cela équivaut à en être complice. Il est temps que ce message soit enfin compris.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 140octies, alinéa 1^{er}

Ce premier alinéa définit l'infraction d'apologie du terrorisme en s'inspirant de la législation belge existante en matière de lutte contre le négationnisme, telle que validée par la Cour constitutionnelle et, dans son esprit, par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

L'adjectif "sciemment" permet d'éviter l'application de la sanction pénale dans les situations où l'auteur des propos, tout en faisant montre d'ironie ou d'humour, ne montre cependant en aucune façon une quelconque volonté de se féliciter de la commission d'attentats terroristes.

Er zij herinnerd aan artikel 137, § 1, van het voormelde Strafwetboek, dat het terroristisch misdrijf definieert.

Het moge duidelijk zijn dat die definitie – mocht dat nog nodig zijn – de ernst van terrorisme benadrukt.

Ze rechtvaardigt tevens uiterst strenge straffen, strenger nog dan de bestaande strafbaarstellingen inzake vrijheid van meningsuiting.

IV. — CONCLUSIES

Dit wetsvoorstel mag niet worden beschouwd als een maatregel die de vrijheid met voeten treedt. Het wil integendeel een krachtige boodschap uitdragen aan al wie door zijn uitspraken of houding *in fine* het terroristisch misdrijf goedkeurt. Het is ook de bedoeling eenieder de ernst van een dergelijk gedrag te doen inzien.

Uiteraard mag dergelijk laakbaar gedrag niet uitsluitend worden aangepakt met veiligheidsmaatregelen. Er is geen gebrek aan voorstellen om de beginselen waarop onze gemeenschappelijke waarden steunen, kracht bij te zetten. Wij hopen dat de deelstaten, met volle aanwending van hun bevoegdheden, zullen blijven nadenken hoe dat verschijnsel van radicalisering kan worden bestreden.

Terrorisme kan geen mening zijn. Het blijft een misdaad. Door terrorisme te verheerlijken, ook zonder terroristische daden te willen stellen, wordt men medeplichtig. Het wordt tijd dat die boodschap eindelijk doordringt.

TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Artikel 140octies, eerste lid

In dit eerste lid wordt het misdrijf "verheerlijking van terrorisme" nader bepaald. Men baseert zich daarbij op de bestaande Belgische wetgeving inzake negationisme, zoals die door het Grondwettelijk Hof werd bekrachtigd; ook in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens wordt de strekking van die Belgische wetgeving onderschreven.

Door de woorden "willens en wetens" in de tekst op te nemen, wordt voorkomen dat de strafbepaling wordt toegepast op situaties waarbij de betrokkene met zijn woorden wel blijk geeft van ironie of humor, maar zich geenszins lijkt te verkneukelen in het plegen van terroristische aanslagen.

La référence à l'article 444 du Code pénal renvoie aux conditions de publicité traditionnellement retenues pour les législations réprimant les discours racistes, négationnistes et discriminatoires, c'est-à-dire lorsque l'infraction est perpétrée:

— non seulement lors de réunions ou dans des lieux publics mais aussi dans des lieux non publics mais ouverts à un certain nombre de personnes ayant le droit de s'y rassembler;

— dans un lieu quelconque mais en présence d'une personne offensée et de témoins;

— par des écrits imprimés ou non, des images ou des emblèmes affichés, distribués ou vendus, mis en vente ou exposés au regard du public;

— par des écrits non rendus publics mais adressés ou communiqués à plusieurs personnes.

Article 140octies, alinéa 2

L'alinéa détermine une peine plus lourde, applicable lorsque l'infraction est commise "par le biais des technologies de l'information et de la communication"; on vise ainsi notamment les infractions commises sur Internet. Il y a donc une différence de traitement justifiée par le fait que le mode de diffusion a une portée plus large, ce qui justifie une peine plus sévère, à l'instar de ce qui est désormais prévu par la législation française, suite à l'adoption de la loi 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme.

Article 140octies, alinéa 3

Le raisonnement sur lequel repose cet alinéa 3 est similaire à celui appliqué pour l'alinéa 2: le fait de relayer le discours incriminé sur des sites fréquentés par des mineurs (par exemple sur les réseaux sociaux), particulièrement exposés à ce type de discours et aisément manipulables par ce type de discours, constitue à nos yeux une autre circonstance aggravante justifiant une peine plus lourde.

Cette circonstance aggravante relative à l'accès de ce type de discours aux mineurs s'inspire également de la législation française, en l'occurrence la loi 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme.

In artikel 444 van het Strafwetboek wordt verwezen naar de omstandigheden van openbaarheid die traditioneel in aanmerking worden genomen voor wetgevingen die racistische, negationistische en discriminerende uitspraken beteugelen, met andere woorden wanneer het misdrijf is gepleegd:

— niet alleen op openbare bijeenkomsten of plaatsen, maar ook op plaatsen die weliswaar niet openbaar zijn maar waar bepaalde mensen het recht hebben er bijeen te komen;

— op om het even welke plaats, in aanwezigheid van een beledigde en van getuigen;

— door middel van al dan niet gedrukte geschriften, van prenten of zinnebeelden die aangeplakt, verspreid of verkocht worden, die te koop worden aangeboden of openlijk tentoongesteld worden;

— door middel van geschriften die niet openbaar worden gemaakt, maar aan meerdere personen worden gestuurd of meegedeeld.

Artikel 140octies, tweede lid

Dit lid voorziet in een zwaardere straf, die van toepassing is wanneer het misdrijf wordt gepleegd "met behulp van informatie- en communicatietechnologie"; onder meer de op het internet gepleegde misdrijven worden hierin het vizier genomen. Er is dus een verschil in behandeling op grond van het feit dat de verspreidingswijze een breder bereik heeft, wat dus een strengere bestraffing rechtvaardigt, naar het voorbeeld van wat de Franse wetgeving voortaan bepaalt ingevolge de aanneming van wet nr. 2014-1353 van 13 november 2014, die de bepalingen inzake terrorismebestrijding aanscherpt.

Artikel 140octies, derde lid

De redenering die aan dit derde lid ten grondslag ligt, vertoont gelijkenissen met die voor het tweede lid: het verspreiden van de strafbaar gestelde haatspraak op websites die worden bezocht door minderjarigen (sociale media bijvoorbeeld), die vaak in aanraking komen met en zeer vatbaar zijn voor dergelijk discours, vormt volgens ons evenzeer een verzwarende omstandigheid die een zwaardere straf rechtvaardigt.

Deze verzwarende omstandigheid dat dergelijke haatspraak toegankelijk is voor minderjarigen, is eveneens ingegeven door de Franse wetgeving, met name wet nr. 2014-1353 van 13 november 2014, die de bepalingen inzake terrorismebestrijding aanscherpt.

Article 140*octies*, alinéa 4

L'objectif de cette disposition est de lutter contre la récidive en confisquant le matériel ayant servi à commettre l'infraction (par exemple le matériel informatique).

Denis DUCARME (MR)

Philippe PIVIN (MR)

Caroline TAQUIN (MR)

Artikel 140*octies*, vierde lid

Deze bepaling beoogt recidive tegen te gaan door te voorzien in de inbeslagneming van het materiaal dat werd gebruikt om het misdrijf te plegen (bijvoorbeeld informatica-apparatuur).

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 74 de la Constitution.

Art. 2

Dans le Code pénal est inséré un article 140octies, rédigé comme suit:

“Art. 140octies. Quiconque, sciemment, dans l'une des circonstances indiquées à l'article 444, nie, minimise grossièrement, cherche à justifier ou approuve la commission d'une ou de plusieurs infractions visées au présente titre, est puni d'un emprisonnement d'un mois à un an et d'une amende de 50 à 1 000 euros, ou d'une de ces peines seulement.

Si l'infraction est commise par le biais des technologies de l'information et de la communication, le coupable sera puni d'un emprisonnement de 6 mois à deux ans et d'une amende de 100 à 5 000 euros, ou d'une de ces peines seulement.

Si l'infraction est commise par le biais des technologies de l'information et de la communication et que le message incriminé est susceptible d'être vu ou réceptionné par un mineur, le coupable sera puni d'un emprisonnement de deux à cinq ans et d'une amende de 5 000 à 15 000 euros, ou d'une de ces peines seulement.

La confiscation des choses qui ont servi à commettre l'infraction sera toujours prononcée.”

23 novembre 2020

Denis DUCARME (MR)
Philippe PIVIN (MR)
Caroline TAQUIN (MR)

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 74 van de Grondwet.

Art. 2

In het Strafwetboek wordt een artikel 140octies ingevoegd, luidende:

“Art. 140octies. Eenieder die willens en wetens, in een van de in artikel 444 aangegeven omstandigheden, één of meer van de in deze titel bedoelde misdrijven ontkent, schromelijk minimaliseert, poogt te rechtvaardigen of goedkeurt, wordt gestraft met een gevangenisstraf van een maand tot een jaar en met geldboete van 50 tot 1 000 euro, of met één van die straffen alleen.

Indien het misdrijf wordt gepleegd met behulp van informatie- en communicatietechnologie wordt de schuldige gestraft met gevangenisstraf van zes maanden tot twee jaar en met geldboete van 100 tot 5 000 euro, of met één van die straffen alleen.

Indien het misdrijf wordt gepleegd met behulp van informatie- en communicatietechnologie en de strafbare boodschap door een minderjarige kan worden gezien of waargenomen, wordt de schuldige gestraft met gevangenisstraf van twee tot vijf jaar en met geldboete van 5 000 tot 15 000 euro, of met één van die straffen alleen.

De verbeurdverklaring van de voorwerpen die hebben gediend om het misdrijf te plegen, wordt altijd uitgesproken.”

23 november 2020