

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

20 octobre 2023

PROJET DE LOI

**visant à rendre la justice
plus humaine, plus rapide et plus ferme III**

**Avis du Conseil d'État
N° 74.249/1 du 6 octobre 2023**

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

20 oktober 2023

WETSONTWERP

**om justitie
menselijker, sneller en straffer te maken III**

**Advies van de Raad van State
Nr. 74.249/1 van 6 oktober 2023**

Voir:

Doc 55 3322/ (2022/2023):

- 001: Projet de loi.
- 002 à 006: Amendements.
- 007: Rapport de la première lecture.
- 008: Articles adoptés en première lecture.
- 009: Amendements.
- 010: Rapport de la deuxième lecture.
- 011: Texte adopté en deuxième lecture.
- 012: Amendement.

Zie:

Doc 55 3322/ (2022/2023):

- 001: Wetsontwerp.
- 002 tot 006: Amendementen.
- 007: Verslag van de eerste lezing.
- 008: Artikelen aangenomen in eerste lezing.
- 009: Amendementen.
- 010: Verslag van de tweede lezing.
- 011: Tekst aangenomen in tweede lezing.
- 012: Amendement.

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
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
Vooruit	: Vooruit
Les Engagés	: Les Engagés
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de nummering 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 vertaalde 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 (beigegekleurig papier)

Le 24 juillet 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Présidente de la Chambre des représentants à communiquer un avis dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 7 septembre 2023, sur un projet de loi 'visant à rendre la justice plus humaine, plus rapide et plus ferme III' (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 55-3322/011).

Le projet a été examiné par la première chambre le 21 septembre 2023. La chambre était composée de Wouter PAS, conseiller d'État, président, Brecht STEEN et Tim CORTHAUT, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Barbara SPEYBROUCK, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Wouter PAS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 6 octobre 2023.

*

PORTÉE DU PROJET

1. Il ressort de la lettre par laquelle la Présidente de la Chambre des représentants soumet à la section de législation pour avis le projet de loi 'visant à rendre la justice plus humaine, plus rapide et plus ferme III', que l'avis est uniquement demandé "sur les articles 9 à 11 du texte adopté en deuxième lecture en commission [de la Justice]"¹.

2. Ces dispositions concernent l'"interdiction judiciaire de participer à un rassemblement revendicatif". L'article 11 du projet de loi insère un article 34sexies dans le Code pénal (C. pén.). L'article en projet permet aux cours et tribunaux de prononcer une interdiction de participer à des rassemblements revendicatifs, dans le cas d'une condamnation pour les faits énumérés limitativement dans l'article, s'ils ont été commis sciemment, volontairement et intentionnellement à l'occasion d'un rassemblement revendicatif. Selon le projet, il convient d'entendre par 'rassemblement revendicatif' le rassemblement organisé sur la voie publique de 100 personnes ou plus, qu'il soit statique ou en cortège, dans le but d'exprimer une ou plusieurs convictions collectives. L'interdiction ne peut être prononcée que lorsqu'il est justifié à suffisance que la personne condamnée, même après avoir subi la peine principale infligée en raison de l'infraction commise, représente un risque réel de récidive pour des infractions similaires, à l'occasion de rassemblements revendicatifs.

* Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

¹ *Doc. parl.* Chambre, 2022-23, n° 55-3322/011, pp. 8-9.

Op 24 juli 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitster van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 7 september 2023, een advies te verstrekken over een ontwerp van wet 'om Justitie menselijker, sneller en straffer te maken III' (*Parl. St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3322/011).

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 21 september 2023. De kamer was samengesteld uit Wouter PAS, staatsraad, voorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Barbara SPEYBROUCK, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wouter PAS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 6 oktober 2023.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Uit de brief waarmee de Voorzitster van de Kamer van volksvertegenwoordigers het wetsontwerp 'om Justitie menselijker, sneller en straffer te maken III' aan de afdeling Wetgeving voor advies voorlegt, blijkt dat enkel om advies verzocht wordt "over de artikelen 9 tot (...) 11 van de in tweede lezing in commissie [Justitie] aangenomen tekst".¹

2. Deze bepalingen hebben betrekking op het zogenaamde "gerechtelijk verbod om deel te nemen aan protestbijeenkomsten". Artikel 11 van het wetsontwerp voert in het Strafwetboek (Sw.) een artikel 34sexies in. Het ontworpen artikel biedt de hoven en rechtbanken de mogelijkheid om een verbod op te leggen om deel te nemen aan protestbijeenkomsten, in geval van veroordeling voor in het artikel limitatief opgesomde feiten, wanneer deze wetens, willens en intentioneel zijn gepleegd ter gelegenheid van een protestbijeenkomst. Onder protestbijeenkomst dient volgens het ontwerp te worden verstaan de bijeenkomst op de openbare weg van 100 personen of meer, statisch of in optocht, om uitdrukking te geven aan een of meer collectieve overtuigingen. Het verbod mag slechts worden opgelegd wanneer voldoende verantwoord wordt dat de veroordeelde persoon zelfs na het ondergaan van de hoofdstraf wegens het gepleegde misdrijf een daadwerkelijk risico van herhaling voor gelijkaardige misdrijven bij protestbijeenkomsten inhoudt.

* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

¹ *Parl. St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3322/011, 8-9.

EXAMEN DU TEXTE

3. L'article 26 de la Constitution consacre le droit des Belges de s'assembler paisiblement et sans armes, en se conformant aux lois qui peuvent régler l'exercice de ce droit, sans le soumettre à une autorisation préalable. Ce droit ne s'étend pas aux rassemblements en plein air – tels que les rassemblements revendicatifs, qui conformément au projet sont organisés "sur la voie publique", – lesquels restent entièrement soumis aux lois de police.

L'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et l'article 21 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) garantissent également la liberté de réunion pacifique, qui "ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui".

Dans la mesure où la liberté de réunion est mieux protégée par le droit national que par la CEDH ou le PIDCP, cette protection prime. C'est ce qui ressort de l'article 53 de la CEDH et de l'article 5 du PIDCP.

4. Conformément à l'article 26 de la Constitution, les rassemblements en plein air restent entièrement soumis aux lois de police, ce qui implique que le législateur et les autorités qu'il désigne peuvent prendre toutes les mesures afin d'éviter qu'il soit porté atteinte à l'ordre public. Des mesures préventives ne sont interdites qu'à l'égard de réunions en lieu clos qui sont paisibles et ne troublent pas la tranquillité publique et la sécurité, qui se déroulent sans armes et dont les participants se conforment aux lois qui peuvent régler l'exercice du droit de se réunir. Les réunions en plein air peuvent, en principe, effectivement être soumises à des mesures préventives².

Les mesures prises afin d'éviter qu'il soit porté atteinte à l'ordre public doivent se situer dans un lien de proportionnalité raisonnable par rapport à l'objectif qu'elles poursuivent³.

5. La Cour européenne des droits de l'homme (Cour eur. D.H.) juge que le droit de se réunir consacré par l'article 11 de la CEDH ne couvre pas les manifestations dont les organisateurs et participants ont des intentions violentes⁴. Les personnes ayant des intentions violentes ou des comportements

² Avis C.E. 52.523/AG du 8 janvier 2013 sur une proposition de loi 'modifiant la législation relative à la répression du racisme en vue d'interdire les réunions de groupes racistes et néonazis' (*Doc. parl. Chambre* 2011-12, n° 2160/2).

³ C.E., 10 janvier 2009, n° 189.378.

⁴ C.E., 4 mai 2014, n° 227.334; Cour eur. D.H., 2 octobre 2001, *Stankov et Organisation macédonienne unie Ilinden c. Bulgarie*; Gand 1^{er} septembre 2003, *RW* 2005-06, 466; Anvers, 1^{er} décembre 2004, *AJT* 2005/98, pp. 132-134.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

3. Artikel 26 van de Grondwet omvat het recht van de Belgen om vreedzaam en ongewapend te vergaderen, mits zij zich gedragen naar de wetten, die het uitoefenen van dit recht kunnen regelen zonder het aan een voorafgaand verlof te onderwerpen. Dit recht strekt zich niet uit tot de bijeenkomsten in open lucht – zoals de protestbijeenkomsten, die overeenkomstig het ontwerp "op de openbare weg" plaatsvinden –, die ten volle aan de politiewetten onderworpen blijven.

Artikel 11 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (EVRM) en artikel 21 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (BUPO-Verdrag) waarborgen eveneens de vrijheid van vreedzame vergadering, die "aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan die welke bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving nodig zijn in het belang van 's lands veiligheid, de openbare veiligheid, de bescherming van de openbare orde en het voorkomen van strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen".

In de mate dat de vrijheid van vergadering in het nationale recht beter beschermd wordt dan in het EVRM of in het BUPO-Verdrag, heeft deze bescherming voorrang. Dat volgt uit artikel 53 van het EVRM en artikel 5 van het BUPO-Verdrag.

4. De vergaderingen in open lucht blijven overeenkomstig artikel 26 van de Grondwet ten volle onderworpen aan de politiewetten, hetgeen tot gevolg heeft dat de wetgever en de door de wetgever aangewezen overheden alle maatregelen mogen nemen om te voorkomen dat de openbare orde wordt verstoord. Preventieve maatregelen zijn enkel verboden ten aanzien van bijeenkomsten in besloten plaatsen, die vreedzaam zijn en de openbare rust en veiligheid niet in het gedrang brengen, die ongewapend verlopen en waarbij de deelnemers zich gedragen naar de wetten die de uitoefening van het recht van vergadering kunnen regelen. Voor bijeenkomsten in open lucht zijn preventieve maatregelen in beginsel wel mogelijk.²

De maatregelen die worden genomen om te voorkomen dat de openbare orde wordt verstoord, dienen wel in een redelijk verband van evenredigheid te staan tot de doelstelling die zij nastreven.³

5. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) stelt dat het recht op vergadering van artikel 11 van het EVRM zich niet uitstrekt tot de gevallen waarin organisatoren en deelnemers gewelddadige bedoelingen hebben.⁴ Ook de betrokkene die gewelddadige bedoelingen of gedragingen

² Adv.RvS 52.523/AV van 8 januari 2013 over een wetsvoorstel 'tot wijziging van de racismewetgeving wat het verbod van bijeenkomsten van racistische en neonazistische groeperingen betreft' (*Parl.St.* Kamer 2011-12, nr. 2160/2).

³ RvS 10 januari 2009, nr. 189.378.

⁴ RvS 4 mei 2014, nr. 227.334; EHRM 2 oktober 2001, *Stankov en United Macedonian Organisation Ilinden t. Bulgarije*; Gent 1 september 2003, *RW* 2005-06, 466; Antwerpen 1 december 2004, *AJT* 2005/98, 132-134.

violents ne sont pas non plus couvertes par l'article 11 de la CEDH⁵. En pareils cas, le rassemblement proprement dit peut effectivement être couvert par l'article 11 de la CEDH, mais la Cour eur. D.H. juge que la limitation de ce droit dans le chef de participants individuels se justifie pour prévenir les crimes et les atteintes à l'ordre public, et pour protéger les droits et libertés d'autrui⁶.

Lorsque des individus commettent des actes de violence au cours d'un rassemblement, la Cour eur. D.H. admet que l'État dispose d'une certaine liberté d'appréciation pour vérifier la nécessité d'imposer une restriction à la liberté de réunion, et l'imposition d'une sanction y afférente, est dès lors admise au regard de l'article 11 de la CEDH, à moins que celle-ci ne soit disproportionnée⁷.

6. Ainsi que l'a observé le Conseil d'État, section de législation, également dans l'avis 72.862/1-2-3-4⁸, le dispositif en projet, qui contient une sanction individuelle⁹, ne paraît pas devoir être considéré comme disproportionné.

À cet égard, il est essentiel que la peine soit expressément assortie de la condition que le juge puisse justifier à suffisance que la personne condamnée, même après avoir subi la peine principale infligée, représente un risque réel de récidive pour une des infractions visées dans l'article, à l'occasion de rassemblements revendicatifs. À ce propos, il peut se déduire de l'article 34sexies, alinéa 2, en projet, du C. pén. une obligation de motivation spéciale dans le chef du juge, mettant explicitement en balance la limitation de la liberté de manifester.

Il convient en outre de souligner que l'article 34sexies, alinéa 4, en projet, du C. pén. restreint davantage encore la possibilité de prononcer la peine supplémentaire. Si la personne condamnée, bien que coupable d'une des infractions visées à l'alinéa 1^{er}, poursuivait un but légitime et ne représentait néanmoins pas de risque de trouble grave de l'ordre public, l'interdiction judiciaire de participer à des rassemblements revendicatifs ne peut pas être prononcée.

7. Par ailleurs, le dispositif en projet ne permet d'appliquer la peine de l'interdiction judiciaire de participer à des rassemblements revendicatifs que pour certains actes de violence ou certaines infractions, et il précise que les infractions ont été commises "sciemment, volontairement et intentionnellement" à l'occasion d'un rassemblement revendicatif (antérieur).

⁵ *A contrario*: Cour eur. D.H., 26 avril 1991, *Ezelin c. France*, § 53; Cour eur. D.H., 5 janvier 2016, *Frumkin c. Russie*, § 99; Cour eur. D.H., 6 octobre 2020, *Laguna Guzman c. Espagne*, § 35. Voir également: Cour eur. D.H., 19 novembre 2019, *Razvozhayev c. Russie et Ukraine et Udaltsov c. Russie*, §§ 282-285, et les références qui y sont faites.

⁶ Cour eur. D.H., 24 février 2009, *Protopapa c. Turquie*, §§ 104-112; Cour eur. D.H., 19 janvier 2016, *Gülcü c. Turquie*, §§ 93-97.

⁷ Cour eur. D.H., 19 janvier 2016, *Gülcü c. Turquie*, §§ 115-116; Cour eur. D.H., 4 octobre 2016, *Yaroslav Belousov c. Russie*, § 180; Cour eur. D.H., 30 janvier 2018, *Barabanov c. Russie*, §§ 74-75.

⁸ Avis C.E. 72.862/1-2-3-4 du 24 février 2023 sur un avant-projet de loi 'visant à rendre la justice plus humaine, plus rapide et plus ferme III', *Doc. parl.*, Chambre, 2022-23, n° 55-3322/001, p. 165.

⁹ Et donc pas d'interdiction de rassemblement revendicatif en tant que tel.

vertoont, wordt niet beschermd onder artikel 11 van het EVRM.⁵ In dergelijke gevallen kan de bijeenkomst zelf wél gedekt zijn door artikel 11 van het EVRM, maar stelt het EHRM dat de inperking van dit recht in hoofde van individuele deelnemers gerechtvaardigd is ter voorkoming van misdaden of wanorde, en voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.⁶

Wanneer individuen gewelddelicten plegen in de loop van een bijeenkomst, aanvaardt het EHRM dat de Staat over een zekere beoordelingsvrijheid beschikt bij het nagaan van de nood om een beperking aan de vrijheid van vergadering op te leggen, en het opleggen van een sanctie die daaraan gelinkt is, wordt in het licht van artikel 11 van het EVRM dan ook aanvaard, tenzij deze disproportioneel is.⁷

6. Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, ook in het advies 72.862/1-2-3-4⁸ heeft opgemerkt, lijkt de ontworpen regeling, die een individuele straf bevat⁹, niet als onevenredig te moeten worden beschouwd.

Van belang daarbij is dat de straf uitdrukkelijk wordt gekoppeld aan de voorwaarde dat de rechter voldoende kan verantwoorden dat de veroordeelde zelfs na het ondergaan van de hoofdstraf een daadwerkelijk risico van herhaling voor een van de misdrijven bedoeld in het artikel bij protestbijeenkomsten inhoudt. Uit het ontworpen artikel 34sexies, tweede lid, Sw. kan in dat verband een bijzondere motiveringsplicht voor de rechter worden afgeleid, waarbij uitdrukkelijk de inperking van de vrijheid om te demonstreren in de afweging wordt betrokken.

Er moet bovendien op gewezen worden dat het ontworpen artikel 34sexies, vierde lid, Sw. de mogelijkheid om de bijkomende straf op te leggen verder inperkt. Indien de veroordeelde persoon, hoewel dus schuldig aan een van de misdrijven bedoeld in het eerste lid, uitsluitend een rechtmatig oogmerk nastreefde en toch geen risico op ernstige verstoring van de openbare orde vormde, kan het gerechtelijk verbod om deel te nemen aan protestbijeenkomsten niet worden opgelegd.

7. Daarbij wordt in de ontworpen regeling de straf van het gerechtelijk verbod om deel te nemen aan protestbijeenkomsten enkel mogelijk gemaakt wegens bepaalde gewelddelicten of misdrijven, waarbij gespecificeerd wordt dat de misdrijven "wetens, willens en intentioneel" gepleegd zijn ter gelegenheid van een (eerdere) protestbijeenkomst.

⁵ *A contrario*: EHRM 26 april 1991, *Ezelin t. Frankrijk*, § 53; EHRM 5 januari 2016, *Frumkin t. Rusland*, § 99; EHRM 6 oktober 2020, *Laguna Guzman t. Spanje*, § 35. Zie ook: EHRM 19 november 2019, *Razvozhayev t. Rusland en Oekraïne en Udaltsov t. Rusland*, §§ 282-285, en verwijzingen aldaar.

⁶ EHRM 24 februari 2009, *Protopapa t. Turkije*, §§ 104-112; EHRM 19 januari 2016, *Gülcü t. Turkije*, §§ 93-97.

⁷ EHRM 19 januari 2016, *Gülcü t. Turkije*, §§ 115-116; EHRM 4 oktober 2016, *Yaroslav Belousov t. Rusland*, § 180; EHRM 30 januari 2018, *Barabanov t. Rusland*, §§ 74-75.

⁸ Adv.RvS 72.862/1-2-3-4 van 24 februari 2023 over een voorontwerp van wet 'om justitie menselijker, sneller en straffer te maken III', *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3322/001, 165.

⁹ En dus geen verbod op protestbijeenkomsten als dusdanig.

Dans le rapport de la première lecture de la commission de la Justice, le ministre compétent déclare ce qui suit:

“Les termes ‘sciemment, volontairement et intentionnellement’ renvoient à l’intention générale [...]. Cela concerne les personnes qui visent intentionnellement la police, boutent intentionnellement le feu à des véhicules ou brisent intentionnellement des vitres ou des portes.”¹⁰

L’élément moral, le dol général ou spécial, est l’un des éléments constitutifs d’une infraction. La disposition en projet ne crée toutefois pas de nouvelle infraction, mais prévoit uniquement une peine supplémentaire qui peut être prononcée parallèlement à la peine principale lors d’une condamnation pour une des infractions énumérées.

L’exigence d’un dol général ou spécial s’applique déjà à ces infractions. Si, comme semble l’indiquer la déclaration du ministre, il s’agit seulement de souligner le caractère intentionnel des infractions, l’ajout des mots “sciemment, volontairement et intentionnellement” paraît être inutile. Si, en revanche, l’intention est d’exiger explicitement que le rassemblement revendicatif ait été sciemment et volontairement utilisé pour commettre l’infraction, il faut l’exprimer plus clairement dans le texte.

8.1. L’article 34*sexies*, alinéa 3, en projet, du C. pén. précise ce qu’il faut entendre par “rassemblement revendicatif”. La notion, au sens de l’article 34*sexies*, en projet, se restreint aux rassemblements organisés sur la voie publique “de 100 personnes ou plus”, qu’ils soient statiques ou en cortège, dans le but d’exprimer une ou plusieurs convictions collectives.

L’amendement n° 13 justifie la limitation à 100 personnes ou plus comme suit:¹¹

“Bien entendu, ce sont surtout les grands rassemblements revendicatifs, auxquels participent de nombreuses personnes, qui ont un impact sur l’ordre public. C’est pourquoi nous prévoyons des rassemblements revendicatifs de 100 personnes ou plus. Bien entendu, ce qui précède n’enlève rien au fait que les personnes qui, à un moment donné, généralement en petits groupes, se retirent du rassemblement revendicatif pour commettre des actes de violence et de vandalisme, souvent dans le cadre d’un jeu du chat et de la souris avec la police, qui sont une conséquence violente d’une manifestation pacifique, peuvent en effet être condamnées à une interdiction de participer à un rassemblement revendicatif.”

Dans le rapport de la première lecture de la commission de la Justice, le ministre compétent déclare ce qui suit:¹²

“La définition d’un rassemblement revendicatif précise qu’il s’agit d’un rassemblement de 100 personnes ou plus. Si ce nombre a été choisi, c’est parce que le problème des casseurs se produit lors de grandes manifestations. Lorsque des casseurs se glissent dans de petits rassemblements, la

In het verslag van de eerste lezing door de commissie voor Justitie verklaart de bevoegde minister het volgende:

“De termen ‘wetens, willens en intentioneel’ verwijzen naar de algemene intentie (...). Het betreft personen die de politie intentioneel viseren, voertuigen intentioneel in brand steken of ramen en deuren intentioneel inslaan.”¹⁰

Het moreel element, algemeen of bijzonder opzet, is één van de constitutieve elementen van een misdrijf. Met de ontworpen bepaling wordt evenwel geen nieuw misdrijf gecreëerd, maar enkel in een bijkomende straf voorzien die kan worden opgelegd naast de hoofdstraf bij een veroordeling voor een van de opgesomde misdrijven.

Voor deze misdrijven geldt reeds het vereiste van een algemeen of een bijzonder opzet. Indien het, zoals de verklaring van de minister lijkt te stellen, enkel de bedoeling is om het intentionele karakter van de misdrijven te onderstrepen, komt de toevoeging van de woorden “wetens, willens en intentioneel” zinloos voor. Indien het daarentegen de bedoeling is uitdrukkelijk te vereisen dat de protestbijeenkomst wetens en willens gebruikt is om het misdrijf te plegen, moet dit duidelijker in de tekst tot uiting komen.

8.1. In het ontworpen artikel 34*sexies*, derde lid, Sw. wordt bepaald wat onder een “protestbijeenkomst” dient te worden verstaan. Het begrip wordt, in de zin van het ontworpen artikel 34*sexies*, beperkt tot bijeenkomsten op de openbare weg “van 100 personen of meer”, statisch of in optocht, om uitdrukking te geven aan een of meer collectieve overtuigingen.

Bij het amendement nr. 13 wordt de beperking tot 100 personen of meer als volgt verantwoord:¹¹

“Het zijn natuurlijk vooral de grootschalige protestbijeenkomsten, waar veel mensen op af komen, die een impact hebben op de openbare orde. Daarom voorzien we in de bepaling dat het gaat om protestbijeenkomsten vanaf 100 personen. Het voorgaande neemt uiteraard niet weg dat personen, die zich op een gegeven ogenblik, meestal in kleinere groepjes, afzonderen uit de protestbijeenkomst, om geweld te plegen en vernielingen aan te richten, vaak in een kat- en muisspel met de politie, die een gewelddadige uitloper zijn van een vreedzame protestbijeenkomst, wel degelijk veroordeeld kunnen worden tot een verbod om deel te nemen aan een protestbijeenkomst.”

In het verslag van de eerste lezing door de commissie voor Justitie verklaart de bevoegde minister het volgende:¹²

“In de definitie van een protestbijeenkomst wordt gesteld dat het gaat over bijeenkomsten van honderd personen of meer. Er werd voor dat aantal gekozen omdat het probleem van relschoppers zich voordoet bij grote betogingen. Bij kleine betogingen van relschoppers kan de politie tussenbeide komen,

¹⁰ Doc. Parl. Chambre 2022-23, n° 55-3322/007, p. 100.

¹¹ Doc. parl. Chambre, 2022-23, n° 55-3322/006, p. 4.

¹² Doc. parl. Chambre 2022-23, n° 55-3322/007, pp. 69 et 99.

¹⁰ Parl.St. Kamer 2022-23, nr. 55-3322/007, 100.

¹¹ Parl.St. Kamer 2022-23, nr. 55-3322/006, 4.

¹² Parl.St. Kamer 2022-23, nr. 55-3322/007, 69 en 99.

police peut intervenir, mais lorsqu'ils infiltrent des manifestations plus importantes, il est beaucoup plus difficile pour la police d'intervenir."

La limitation de rassemblements revendicatifs à des rassemblements de 100 personnes ou plus pose problème au regard du principe d'égalité et du principe de légalité en matière pénale.

8.2. Les articles 10 et 11 de la Constitution ont une portée générale. Ils interdisent toute discrimination, quelle qu'en soit l'origine: les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination sont applicables à l'égard de tous les droits et de toutes les libertés, y compris ceux qui résultent des conventions internationales liant la Belgique. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause. Le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

La politique répressive, qui englobe l'appréciation de la gravité d'un manquement et la sévérité avec laquelle il peut être puni, y compris les possibilités d'individualisation de la peine et les effets et actions qui y sont attachés, relève du pouvoir d'appréciation du législateur¹³. Lorsque le législateur estime que certains comportements doivent être sanctionnés, il relève en principe de son pouvoir d'appréciation de déterminer quel comportement mérite une sanction pénale. Encore faut-il que les choix qu'il opère soient raisonnablement justifiés¹⁴.

8.3. L'alinéa 1^{er}, en projet de l'article 34sexies du Code pénal se limitant aux rassemblements de 100 personnes ou plus, il en résulte qu'à l'encontre de personnes qui sont condamnées pour l'une des infractions énumérées mais qui ont commis ces infractions à l'occasion d'un rassemblement revendicatif de moins de 100 personnes, aucune interdiction judiciaire de participer à des rassemblements revendicatifs (futurs) ne peut être prononcée. La justification selon laquelle la police peut intervenir lors de manifestations de plus petite ampleur, n'empêche pas que par hypothèse¹⁵, ces personnes représentent un "risque réel de récidive pour des infractions similaires". Le projet de loi visant à "punir les auteurs de troubles, les personnes de mauvaise foi et mal intentionnées pour des infractions commises à l'occasion d'un rassemblement revendicatif, afin qu'elles prennent conscience que certains comportements sont absolument inacceptables" et étant dicté par l'objectif qu' "en excluant déjà à l'avance les auteurs de troubles des manifestations, on augmente les

mais als relschoppers een grote betoging infiltreren, is het veel moeilijker voor de politie om op te treden."

Het beperken van protestbijeenkomsten tot bijeenkomsten van 100 personen of meer, doet problemen rijzen in het licht van het gelijkheidsbeginsel en in het licht van het legaliteitsbeginsel in strafzaken.

8.2. De artikelen 10 en 11 van de Grondwet hebben een algemene draagwijdte. Zij verbieden elke discriminatie, ongeacht de oorsprong ervan: de grondwettelijke regels van de gelijkheid en van de niet-discriminatie zijn toepasselijk ten aanzien van alle rechten en alle vrijheden, met inbegrip van die welke voortvloeien uit internationale verdragen die België binden. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

Het repressieve beleid waaronder de vaststelling van de ernst van een tekortkoming en de zwaarwichtigheid waarmee zij kan worden bestraft, met inbegrip van de mogelijkheden tot individualisering van de straf en de daaraan verbonden gevolgen en vorderingen, behoort tot de beoordelingsbevoegdheid van de wetgever.¹³ Wanneer de wetgever van oordeel is dat bepaalde gedragingen dienen te worden bestraft, behoort het in beginsel tot zijn beoordelingsbevoegdheid vast te stellen welk gedrag een strafrechtelijke sanctie verdient. De door hem gemaakte keuzes moeten evenwel redelijkerwijze worden verantwoord.¹⁴

8.3. Door de beperking tot bijeenkomsten van 100 personen of meer, volgt uit het ontworpen eerste lid van artikel 34sexies van het Strafwetboek dat aan personen die worden veroordeeld voor een van de opgesomde misdrijven, maar deze misdrijven hebben gepleegd ter gelegenheid van een protestbijeenkomst van minder dan 100 personen, geen gerechtelijk verbod om deel te nemen aan (toekomstige) protestbijeenkomsten kan worden opgelegd. De verantwoording dat bij kleinere betogingen de politie kan tussenbeide komen, neemt niet weg dat deze personen per hypothese¹⁵ "een daadwerkelijk risico van herhaling voor gelijkaardige misdrijven" inhouden. Aangezien het wetsontwerp bedoeld is om "amokmakers, mensen die ter kwade trouw zijn en slechte bedoelingen hebben te bestraffen voor misdrijven die ter gelegenheid van een protestbijeenkomst worden gepleegd, zodat ze beseffen dat een bepaald gedrag absoluut niet door de beugel kan" en ingegeven is door de doelstelling dat "door relschoppers al op voorhand uit te sluiten bij betogingen, (...) de kans groter

¹³ Voir par exemple C.C., 14 septembre 2023, n° 120/2023, B.5.

¹⁴ Voir par exemple C.C., 14 janvier 2021, n° 4/2021, B.12.

¹⁵ Autrement, la peine prévue par l'article 34sexies du C. pén. ne peut en aucun cas être prononcée.

¹³ Zie bijvoorbeeld GwH 14 september 2023, nr. 120/2023, B.5.

¹⁴ Zie bijvoorbeeld GwH 14 januari 2021, nr. 4/2021, B.12.

¹⁵ Anders kan de straf van artikel 34sexies Sw. in geen geval worden opgelegd.

chances que celles-ci se déroulent calmement, permettant aux autres manifestants d'exercer pleinement leurs droits"¹⁶, il paraît peu pertinent de se fonder sur le critère de l'ampleur du rassemblement revendicatif pour exclure la possibilité de prononcer une interdiction judiciaire à l'égard de ces personnes.

8.4. Conformément aux articles 12, alinéa 2, et 14, de la Constitution, le principe de légalité (matérielle) en matière pénale implique que la loi pénale doit être formulée en des termes qui permettent à chacun de savoir, au moment où il adopte un comportement, si celui-ci est ou non punissable et, le cas échéant, la peine encourue. Il exige que le législateur indique, en des termes suffisamment précis, clairs et offrant la sécurité juridique, quels faits sont sanctionnés, afin, d'une part, que celui qui adopte un comportement puisse évaluer préalablement, de manière satisfaisante, quelle sera la conséquence pénale du comportement et afin, d'autre part, que ne soit pas laissé au juge une trop grande liberté d'appréciation.

Dans ce contexte, la question se pose de savoir à quel moment, à quel endroit, par qui et de quelle manière le nombre de participants à un rassemblement revendicatif peut être fixé avec suffisamment de certitude. Il est notoire qu'il est difficile de déterminer le nombre précis de participants à un rassemblement revendicatif, que les estimations de ce nombre peuvent fortement diverger et que le nombre de participants n'est pas une donnée statique.

Le critère choisi est trop incertain pour pouvoir l'assortir des effets évoqués en matière de répression pénale.

9. L'article 34sexies, alinéa 5, en projet, du C. pén. dispose qu' "une grève, comme indiqué à l'article 28 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne"¹⁷, n'est pas un rassemblement revendicatif.

L'article 34sexies, alinéa 6, en projet, du C. pén. énonce que l'interdiction de participer à un rassemblement revendicatif ne peut pas donner lieu à une "interdiction de grève". Une grève n'étant pas un rassemblement revendicatif, il n'est pas nécessaire de le prévoir explicitement.

La référence à l'article 28 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne entraîne l'utilisation d'un terme relevant du droit de l'Union dans un contexte de droit national¹⁸. Il en résulte que la Cour de justice est compétente

[is] dat deze rustig verlopen waardoor andere betogers hun rechten ten volle kunnen uitoefenen"¹⁶, lijkt het criterium van de omvang van de protestbijeenkomst om de mogelijkheid uit te sluiten deze personen een gerechtelijk verbod op te leggen weinig relevant.

8.4. Het strafrechtelijk (materieel) legaliteitsbeginsel houdt overeenkomstig de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet, in dat de strafwet moet worden geformuleerd in bewoordingen op grond waarvan eenieder, op het ogenblik waarvan hij het gedrag aanneemt, kan uitmaken of dat gedrag al dan niet strafbaar is, en in voorkomend geval de op te lopen straf te kennen. Het eist dat de wetgever in voldoende nauwkeurige, duidelijke en rechtszekerheid biedende bewoordingen bepaalt welke feiten strafbaar worden gesteld, zodat enerzijds, diegene die een gedrag aanneemt, vooraf op afdoende wijze kan inschatten wat het strafrechtelijk gevolg van het gedrag zal zijn en, anderzijds, aan de rechter geen al te grote beoordelingsvrijheid wordt gelaten.

In het licht hiervan rijst de vraag op welk tijdstip, op welke plaats, door wie en op welke wijze het aantal deelnemers aan een protestbijeenkomst met voldoende zekerheid kan worden vastgesteld. Het is bekend dat het precieze aantal deelnemers van een protestbijeenkomst moeilijk te bepalen is, dat de inschattingen ervan sterk uiteen kunnen lopen en dat het aantal deelnemers geen statisch gegeven is.

Het gekozen criterium is te onzeker om er de geschetste gevolgen inzake strafrechtelijke bestraffing aan te verbinden.

9. Het ontworpen artikel 34sexies, vijfde lid, Sw. bepaalt dat een "staking, zoals vermeld in artikel 28 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie"¹⁷ geen protestbijeenkomst is.

Het ontworpen artikel 34sexies, zesde lid, Sw. bepaalt dat het verbod om deel te nemen aan een protestbijeenkomst geen aanleiding kan geven tot een "stakingsverbod". Aangezien een staking geen protestbijeenkomst is, is het niet nodig dit uitdrukkelijk te bepalen.

Door te verwijzen naar artikel 28 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie wordt in een nationaal-rechtelijke context gebruik gemaakt van een unierechtelijke term.¹⁸ Dat brengt met zich mee dat het Hof van Justitie bevoegd

¹⁶ Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Chambre, 2022-23, n° 55-3322/001, pp. 36 et 39.

¹⁷ L'article 28 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui consacre le droit à une action collective, s'énonce comme suit: "Les travailleurs et les employeurs, ou leurs organisations respectives, ont, conformément au droit communautaire et aux législations et pratiques nationales, le droit de négocier et de conclure des conventions collectives aux niveaux appropriés et de recourir, en cas de conflits d'intérêts, à des actions collectives pour la défense de leurs intérêts, y compris la grève".

¹⁸ C.J.U.E., 23 mars 2021, C-28/20, *Airhelp*, ECLI:EU:C:2021:226, points 25-30.

¹⁶ Memorie van toelichting, *Parl. St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3322/001, 36 en 39.

¹⁷ Artikel 28 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, dat het recht op collectie actie inhoudt, luidt: "De werkgevers en werknemers of hun respectieve organisaties hebben, overeenkomstig het Gemeenschapsrecht en de nationale wetgevingen en praktijken, het recht om op de passende niveau collectief te onderhandelen en collectieve arbeidsovereenkomsten te sluiten en om, in geval van belangenconflicten, collectieve acties te ondernemen ter verdediging van hun belangen, met inbegrip van staking."

¹⁸ HvJ 23 maart 2021, C-28/20, *Airhelp*, ECLI:EU:C:2021:226, punten 25-30.

pour interpréter ce terme dans les conditions de l'arrêt *Dzodzi*¹⁹. Dans les arrêts *Viking*²⁰ et *Laval*²¹, la Cour de justice a déjà par le passé conféré une portée restreinte au droit de grève et au droit aux actions collectives en les mettant en balance avec la libre circulation. Le texte n'indique pas clairement si les auteurs du projet entendent effectivement donner cette portée au terme 'grève'. Il convient d'explicitier davantage ce point dans les travaux préparatoires.

10. Le projet de loi apporte des modifications au livre I^{er} du Code pénal. Le gouvernement a déposé le 23 mai 2023 à la Chambre de représentants un projet de loi 'introduisant le Livre I^{er} du Code pénal'²². Il est vivement recommandé de prendre connaissance, lors des travaux préparatoires relatifs aux modifications proposées ou en projet du Code pénal, des principes qui sous-tendent la réforme fondamentale visée du Code pénal.

À cet égard, il peut être observé, entre autres, que l'article 34*sexies*, alinéa 10, en projet, du C. pén. dispose que la personne qui viole l'interdiction judiciaire, peut notamment être punie d'un emprisonnement "de trois mois à un an". L'exposé des motifs relatif au projet de loi 'introduisant le Livre I^{er} du Code pénal' souligne de manière détaillée les désavantages, voire l'"effet néfaste" des emprisonnements de courte durée²³. Lors des travaux préparatoires du projet de loi soumis pour avis, il est recommandé de prêter attention à ces arguments, et le cas échéant, de mettre le projet de loi en conformité avec les principes du livre I^{er} en projet du Code pénal.

*

Le greffier,

Greet VERBERCKMOES

Le président,

Wouter PAS

¹⁹ C.J.U.E., 18 octobre 1990, affaires jointes C-297/88 et C-197/89, *Dzodzi*, ECLI:EU:C:1990:360, points 29-42. Voir à ce sujet, K. LENAERTS, K. GUTMAN ET J.T. NOWAK, *EU Procedural Law*, OUP, Oxford, 2023, 259-261, n° 6.29.

²⁰ C.J.U.E., 11 décembre 2007, C-438/05, *International Transport Workers' Federation*, ECLI:EU:C:2007:772. Dans cette affaire, la Cour a jugé que les actions de solidarité menées dans d'autres États membres par une organisation faîtière internationale pour renforcer une action de grève des marins finlandais qui étaient en litige sur les conditions salariales et les conditions de travail après que leur navire a été transféré sous pavillon estonien, constituaient une limitation disproportionnée de la liberté d'établissement.

²¹ C.J.U.E., 18 décembre 2017, C-341/15, *Laval un Partneri*, ECLI:EU:C:2007:809. Dans cette affaire, un blocus de chantiers, organisé par des syndicats suédois, où travaillaient des travailleurs détachés d'autres États membres, a été considéré comme une limitation disproportionnée de la libre circulation des services.

²² *Doc. parl.*, Chambre, 2022-23, n°s 55-3374/001 et 55-3375/001.

²³ *Doc. parl.*, Chambre, 2022-23, n° 55-3374/001, pp. 122-126.

is voor het uitleggen van die term onder de voorwaarden van het arrest *Dzodzi*.¹⁹ In de arresten *Viking*²⁰ en *Laval*²¹ heeft het Hof van Justitie in het verleden al een enge draagwijdte toegekend aan het stakingsrecht en het recht op collectieve actie door dat af te wegen tegen het vrij verkeer. Het is onduidelijk of de stellers van het ontwerp aan de term staking daadwerkelijk die draagwijdte willen geven. Hierover moet in de parlementaire bespreking duidelijkheid worden verschaft.

10. Het wetsontwerp brengt wijzigingen aan in boek 1 van het Strafwetboek. Door de regering werd op 23 mei 2023 in de Kamer van volksvertegenwoordigers een wetsontwerp ingediend 'tot invoering van Boek I van het Strafwetboek'.²² Het verdient sterk aanbeveling om bij de parlementaire bespreking van voorgestelde of ontworpen wijzigingen aan het Strafwetboek kennis te nemen van de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de beoogde fundamentele hervorming van het Strafwetboek.

In dit verband kan onder andere opgemerkt worden dat het ontworpen artikel 34*sexies*, tiende lid, Sw. bepaalt dat de persoon die het gerechtelijk verbod schendt, onder meer gestraft kan worden met een gevangenisstraf "van drie maanden tot een jaar". In de memorie van toelichting bij het wetsontwerp 'tot invoering van Boek I van het Strafwetboek', wordt uitgebreid gewezen op de nadelen en zelfs "nefaste werking" van korte gevangenisstraffen.²³ Het verdient aanbeveling bij de parlementaire bespreking van het om advies voorgelegde wetsontwerp aandacht te besteden aan deze argumenten, en desgevallend het wetsontwerp in overeenstemming te brengen met de uitgangspunten van het ontworpen boek I van het Strafwetboek.

*

De griffier,

Greet VERBERCKMOES

De voorzitter,

Wouter PAS

¹⁹ HvJ 18 oktober 1990, gevoegde zaken C-297/88 en C-197/89, *Dzodzi*, ECLI:EU:C:1990:360, punten 29-42. Zie daarover, K. LENAERTS, K. GUTMAN en J.T. NOWAK, *EU Procedural Law*, OUP, Oxford, 2023, 259-261, nr. 6.29.

²⁰ HvJ 11 december 2007, C-438/05, *International Transport Workers' Federation*, ECLI:EU:C:2007:772. In die zaak oordeelde het Hof dat solidariteitsacties in andere lidstaten door een internationale koepelorganisatie ter versterking van een stakingsactie van Finse zeelui die een dispuut hadden over loon- en arbeidsvoorwaarden nadat hun schip was uitgevlagd naar Estland, een onevenredige beperking van de vrijheid van vestiging inhielden.

²¹ HvJ 18 december 2017, C-341/15, *Laval un Partneri*, ECLI:EU:C:2007:809. In die zaak werd een door Zweedse vakbonden georganiseerde blokkade van werven waarop uit andere lidstaten gedetacheerde arbeiders aan de slag waren als een onevenredige beperking van het vrij verkeer van diensten beschouwd.

²² *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3374/001 en 55-3375/001.

²³ *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3374/001, 122-126.