

**BELGISCHE SENAAAT**

ZITTING 2007-2008

16 JANUARI 2008

**Voorstel voor een kaderbesluit van de Raad tot wijziging van Kaderbesluit 2002/475/JBZ inzake terrorismebestrijding**

*Onderzoek van de subsidiariteit***VERSLAG**

NAMENS DE COMMISSIE VOOR  
DE JUSTITIE  
UITGEBRACHT DOOR  
DE HEER VAN PARYS

**I. INLEIDING**

In oktober 2007 kwam de XXXVIIIste COSAC (Conferentie van de commissies voor communautaire en Europese aangelegenheden van de parlementen van de Europese Unie) bijeen in Estoril. Op die bijeen-

**SÉNAT DE BELGIQUE**

SESSION DE 2007-2008

16 JANVIER 2008

**Proposition de décision-cadre du Conseil modifiant la décision-cadre 2002/475/JAI relative à la lutte contre le terrorisme**

*Examen de la subsidiarité***RAPPORT**

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION  
DE LA JUSTICE  
PAR  
M. VAN PARYS

**I. INTRODUCTION**

Réunie à Estoril en octobre 2007, la XXXVIII<sup>e</sup> COSAC (Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires et européennes des parlements de l'Union européenne), a chargé les parlements

Samenstelling van de commissie / Composition de la commission :

**Voorzitter / Président :** Patrik Vankrunkelsven.

	<b>Leden / Membres :</b>	<b>Plaatsvervangers / Suppléants :</b>
CD&V - N-VA	Helga Stevens, Hugo Vandenberghe, Pol Van Den Driessche, Tony Van Parys.	Dirk Claes, Sabine de Bethune, Nahima Lanjri, Els Schelfhout, Elke Tindemans.
MR	Alain Courtois, Marie-Hélène Crombé-Berton, Christine Defraigne.	Berni Collas, Alain Destexhe, Philippe Monfils, François Roelants du Vivier.
Open Vld	Martine Taelman, Patrik Vankrunkelsven.	Roland Duchatelet, Marc Verwilghen, Paul Wille.
Vlaams Belang	Hugo Coveliers, Anke Van dermeersch.	Yves Buysse, Jurgen Ceder, Joris Van Hauthem.
PS	Christophe Collignon, Philippe Mahoux.	Sfia Bouarfa, Joëlle Kapompolé, Philippe Moureaux.
SP.A-SPIRIT	Geert Lambert, Guy Swennen.	Johan Vande Lanotte, Myriam Vanlerberghe, André Van Nieuwerkerke.
CDH	Jean-Paul Procureur.	Francis Delpérée, Anne Delvaux.
Écolo	Carine Russo.	José Daras, Josy Dubié.

komst heeft de COSAC de nationale parlementen van de EU-lidstaten belast met een subsidiariteitstoets van het voorstel voor een kaderbesluit van de Raad tot wijziging van Kaderbesluit 2002/475/JBZ inzake terrorismebestrijding. Dat voorstel werd op 6 november 2007 door de Europese Commissie aangenomen.

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

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

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

De commissie voor de Justitie heeft haar vergaderingen van 9 en 16 januari 2008 gewijd aan de bespreking van het voorstel voor een kaderbesluit van de Raad tot wijziging van Kaderbesluit 2002/475/JBZ inzake terrorismebestrijding.

## II. BESPREKING

De heer Mahoux benadrukt dat de subsidiariteits- en evenredigheidscontrole die de commissie hier moet uitoefenen geen gevolgen heeft op normatief vlak aangezien het Verdrag van Lissabon nog niet in werking is getreden. Toch blijft het een belangrijke opdracht omdat de nationale parlementen ooit een reële rol zullen moeten spelen in het kader van de subsidiariteits- en evenredigheidscontrole van de Europese documenten.

Met deze test kan worden uitgemaakt of de vastgestelde controleprocedure adequaat is. Met betrekking tot de procedure heeft spreker twee opmerkingen.

Hij vindt de termijn waarbinnen de nationale parlementen hun advies moeten geven erg kort. Het zal nog moeilijker worden om die termijn in acht te nemen wanneer het advies betrekking heeft op bevoegdheden die de federale Staat en de deelgebieden delen.

nationaux des États membres de l'Union européenne de procéder à un contrôle de subsidiarité portant sur la proposition de « décision-cadre du Conseil modifiant la décision-cadre 2002/475/JAI relative à la lutte contre le terrorisme ». Cette proposition a été adoptée par la Commission européenne le 6 novembre 2007.

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

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

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

La commission de la Justice a consacré ses réunions des 9 et 16 janvier 2008 à l'examen de la proposition de décision-cadre du Conseil modifiant la décision-cadre 2002/475/JAI relative à la lutte contre le terrorisme.

## II. DISCUSSION

M. Mahoux souligne que le contrôle de subsidiarité et de proportionnalité que la commission doit effectuer est sans conséquences sur le plan normatif puisque le Traité de Lisbonne n'est pas encore en vigueur. L'exercice n'en demeure pas moins important dans la mesure où le rôle des parlements nationaux dans le cadre du contrôle de subsidiarité et de proportionnalité des documents européens deviendra une réalité.

Le test permettra de déterminer si la procédure de contrôle telle qu'elle a été définie est adéquate. Or, sur le plan de la procédure, l'intervenant formule deux remarques.

Il pense que le délai dans lequel les parlements nationaux doivent rendre leur avis est très bref. Ce délai sera encore plus difficile à respecter lorsque l'avis concernera des compétences partagées entre l'État fédéral et les entités fédérées.

Anderzijds heeft de heer Mahoux vragen bij de manier waarop het door het parlement uitgebrachte advies wordt verzonden. Hij is er geen voorstander van om het advies te doen verzenden door de vaste delegatie bij de Europese Unie, die immers ressorteert onder de uitvoerende macht. Hij zou het logischer vinden dat het parlement zijn advies rechtstreeks verzendt naar de Europese instanties.

Wat de inhoud van het dossier betreft, vraagt de heer Mahoux binnen welke termijn de Senaat zijn advies over de subsidiariteit moet uitbrengen.

Hij herinnert eraan dat het Verdrag van Lissabon de nationale parlementen bevoegd maakt voor de controle van zowel de subsidiariteit als de evenredigheid. Beide aspecten van het probleem moeten dus aan bod komen bij het onderzoek van het voorstel voor een kaderbesluit van de Raad tot wijziging van kaderbesluit 2002/475/JBZ inzake terrorismebestrijding.

Het voorliggende kaderbesluit strekt ertoe de definitie van het begrip terrorisme uit te breiden. Terrorismebestrijding is zeker geen exclusieve bevoegdheid van de Europese Gemeenschap. Een gezamenlijk optreden van de lidstaten in het kader van een communautaire aanpak is evenwel zeker nuttig. Datzelfde idee lag aan de basis van het Verdrag van Prum inzake de intensivering van de grensoverschrijdende samenwerking. Dergelijke aanpak doet geen problemen rijzen op het vlak van de subsidiariteitscontrole.

Het kaderbesluit doet echter wel problemen rijzen op het vlak van het evenredigheidsbeginsel. De heer Mahoux maakt de volgende opmerkingen.

Met betrekking tot de definitie van het begrip terroristische misdrijven heeft de Belgische wetgever het nuttig geacht om in het Strafwetboek een toelichting (artikel 141<sup>ter</sup> van het Strafwetboek) in te voegen om te voorkomen dat het optreden van verenigingen of vakbonden onder deze strafbaarstelling kon vallen. Tevens wilde hij de individuele, door de Grondwet en het Europees Verdrag inzake de Rechten van de Mens bekrachtigde rechten en vrijheden waarborgen. Het mag niet zo zijn dat Europese initiatieven de waarborgen uit het Belgisch recht op de helling zetten. Als het begrip terrorisme op Europees vlak wordt uitgebreid, neemt het risico toe op schendingen van de fundamentele rechten en vrijheden. Het voorbehoud uit het Belgische recht moet de commissie in herinnering worden gebracht.

Het voorliggende kaderbesluit strekt ertoe het begrip terroristisch misdrijf uit te breiden terwijl zeven lidstaten, en niet de minste, het kaderbesluit van 2002 inzake terrorismebestrijding nog niet hebben omgezet. Moet de commissie niet eerst nagaan of alle lidstaten het oorspronkelijke begrip terrorisme in hun nationaal recht hebben omgezet alvorens het te gaan uitbreiden ?

D'autre part, M. Mahoux s'interroge sur le mode de transmission de l'avis émis par le parlement. Il n'est pas favorable à l'idée de faire transmettre l'avis par la délégation permanente auprès de l'Union européenne qui est une structure qui émane du pouvoir exécutif. Il serait plus logique que la transmission se fasse directement du parlement vers les instances européennes.

Sur le fond du dossier, M. Mahoux demande dans quel délai le Sénat doit émettre son avis de subsidiarité.

Il rappelle que le Traité de Lisbonne attribue aux parlements nationaux un contrôle tant sous l'angle de la subsidiarité que sous celui de la proportionnalité. L'examen de la proposition de décision-cadre du Conseil modifiant la décision-cadre 2002/475/JAI relative à la lutte contre le terrorisme doit dès lors se faire sur les deux aspects du problème.

La décision-cadre à l'examen a pour but d'étendre la définition du terrorisme. La lutte contre le terrorisme n'est certes pas une compétence exclusive de la Communauté européenne. Une action conjointe des États membres en cette matière dans le cadre d'une démarche communautaire présente cependant une utilité certaine. C'est la même logique qui a été à la base de la Convention de Prum relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière. Une telle approche ne suscite pas de problèmes sous l'angle du contrôle de la subsidiarité.

Par contre, la décision-cadre soulève certaines questions sous l'angle du principe de proportionnalité. M. Mahoux formule les remarques suivantes.

En ce qui concerne la définition des infractions terroristes, le législateur belge a jugé utile d'introduire dans le Code pénal un texte explicatif (article 141<sup>ter</sup> du Code pénal) afin de mettre à l'abri de l'incrimination terroriste des démarches associatives ou syndicales et de garantir les droits et libertés individuels consacrés par la Constitution et la Convention européenne des droits de l'homme. Il ne faudrait pas que les initiatives européennes mettent à mal les garanties que nous connaissons en droit belge. Or, dès que l'on élargit la notion de terrorisme sur le plan européen, on augmente le risque d'entraves aux libertés ou droits fondamentaux. Il faut que la réserve qui existe en droit belge soit rappelée à la Commission.

La décision-cadre à l'examen vise à élargir la notion d'infraction terroriste alors que sept États membres, et non des moindres, n'ont pas encore transposé la décision-cadre de 2002 relative à la lutte contre le terrorisme. La Commission ne doit-elle pas s'assurer que tous les États membres ont traduit dans leur droit national la notion initiale de terrorisme avant de prendre l'initiative de l'étendre ?

De in het voorliggende kaderbesluit voorgestelde definitie van terrorisme verschilt van die welke de Raad van Europa voorstelt in het Verdrag voor de preventie van terrorisme. Welke praktische gevolgen heeft dit verschil? Hoe moet dit conflict van regels worden opgelost? In welke hiërarchische verhouding staan beide voornoemde rechtsregels tot elkaar?

De heer Dubié wijst op de korte termijn van 8 weken, die is toegekend om de controleprocedure inzake de subsidiariteit af te handelen.

Spreker merkt nog op dat artikel 5 van het Protocol over de toepassing van het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel bepaalt dat de ontwerpen van Europese wetgevingshandelingen worden gemotiveerd in het licht van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. Artikel 6 van het protocol bepaalt echter dat « ieder nationaal parlement en iedere kamer van een van die parlementen [...] binnen een termijn van acht weken vanaf de datum van toezending van een ontwerp van Europese wetgevingshandeling een gemotiveerd advies [kan] opstellen waarin wordt uiteengezet waarom het betrokken ontwerp zijns inziens niet strookt met het subsidiariteitsbeginsel ». Hier is geen sprake meer van het evenredigheidsbeginsel. Kan men dan de inachtneming van dit beginsel in het kader van de huidige bespreking aansnijden? Uit de rechtsleer en de jurisprudentie blijkt dat deze begrippen nauw met elkaar verbonden zijn. De fractie van spreker vindt dan ook dat beide moeten kunnen worden besproken.

Wat de grond betreft, gaat het weer over het delicate probleem van de middelen om het terrorisme te bestrijden. Iedereen is het erover eens dat deze strijd noodzakelijk is, ook op internationaal niveau. Het is echter ook belangrijk om op dit vlak een andere vorm van solidariteit in acht te nemen, namelijk die tussen de gebruikte middelen, het nagestreefde doel en de gevolgen die hieruit kunnen voortvloeien. Spreker denkt meer bepaald aan de mogelijke gevolgen voor de individuele vrijheid en de grondrechten. Aangezien het hier om een belangrijk onderwerp gaat, wenst hij dat de commissie hierover een vertegenwoordiger van de Liga voor de Rechten van de Mens zou kunnen horen en ook, indien nodig, professor Gert Vermeulen, die een specialist terzake is. Het argument als zou dit niet kunnen binnen de toegestane termijnen moet worden verworpen, aangezien de oefening in reële tijd die deze test is juist tot doel heeft de haalbaarheid van de procedure te beoordelen. De Nederlandse parlementsleden zijn trouwens in de oefening geslaagd. Zij hebben vrij pertinente opmerkingen geformuleerd en hebben hun twijfels geuit met betrekking tot de naleving van het evenredigheidsbeginsel.

Il existe une discordance entre la définition du terrorisme telle qu'elle est proposée dans la décision-cadre à l'examen et celle proposée par le Conseil de l'Europe dans la Convention pour la prévention du terrorisme. Quelles seront les conséquences pratiques d'une telle discordance? Comment régler ce conflit de normes? Quelle est la hiérarchie des normes entre les deux textes précités?

M. Dubié souligne la brièveté du délai de 8 semaines, imparti pour mener la procédure de contrôle de subsidiarité.

L'intervenant note par ailleurs que l'article 5 du protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité prévoit que les projets d'actes législatifs européens sont motivés au regard des principes de subsidiarité et de proportionnalité, mais que l'article 6 de ce protocole dispose que tout parlement national ou toute chambre de l'un de ces parlements peut, dans un délai de huit semaines à compter de la date de transmission d'un projet d'acte législatif, formuler un avis motivé exposant les raisons pour lesquelles il estime que le projet n'est pas conforme au principe de subsidiarité. Il n'est plus question ici du principe de proportionnalité. Peut-on dès lors discuter du respect de ce dernier principe dans le cadre du présent débat? Il ressort de la doctrine et de la jurisprudence que ces notions s'imbriquent totalement. Le groupe de l'intervenant pense donc qu'il faut pouvoir débattre des deux.

Quant au fond, il s'agit une fois encore du délicat problème des moyens de lutte contre le terrorisme. Chacun s'accorde sur la nécessité d'un tel combat, y compris au niveau international. Cependant, il importe, en la matière, de respecter une autre forme de solidarité, celle qui doit exister entre les moyens utilisés, l'objectif poursuivi, et les conséquences que cela peut avoir. L'orateur pense notamment aux conséquences possibles sur les libertés individuelles et les droits fondamentaux. Vu l'importance de la question, il souhaiterait que la commission puisse entendre à ce sujet un représentant de la Ligue des droits de l'homme, ainsi que, le cas échéant, le professeur Gert Vermeulen, spécialiste de ces matières. L'objection selon laquelle les délais impartis ne leur permettent pas doit être écartée, car le but de l'exercice en temps réel que constitue le présent test est précisément d'apprécier la faisabilité de la procédure. Les parlementaires hollandais ont d'ailleurs réussi cet exercice, puisqu'ils ont formulé des remarques assez pertinentes et émis des doutes sur le respect du principe de proportionnalité.

De heer Vandenberghe heeft een eerste opmerking betreffende het gebrek aan advies van de Raad van State bij voorstellen voor een kaderbesluit.

Het voorstel voor een kaderbesluit wordt inderdaad voorgelegd aan de nationale parlementen voor advies, maar er is geen procedure voorzien voor verzoek tot advies van de Raad van State. Nochtans zou dergelijk advies nuttig zijn, aangezien men anders het risico loopt dat de Raad van State veel kritische opmerkingen zal geven bij de implementatie van het besluit in de nationale wetgeving.

Spreeker verwijst in dat verband bijvoorbeeld naar de werkzaamheden in verband met het Europees aanhoudingsmandaat.

Verder is spreker enigszins verrast over het feit dat het voorstel van kaderbesluit in alle nationale parlementen dient te worden onderzocht, zonder na te gaan of de erin voorgestelde algemene regels in de wetgeving van het betrokken land al dan niet reeds zijn opgenomen. De Europese commissie zou eerst kunnen onderzoeken in welke landen de problemen zich daadwerkelijk voordoen.

Zo verschillen het Duitse en het Britse strafrecht bijvoorbeeld erg van het Latijnse strafrecht. In bepaalde landen zoals Duitsland en Groot-Brittannië is de definitie van terrorisme nog niet in de strafwet opgenomen.

Spreeker wijst ten slotte op de zeer vage grens met de fundamentele rechten en vrijheden, vooral met de vrijheid van mening. Dit is uiteraard geen nieuw gegeven. Waar ligt bijvoorbeeld de grens tussen vrije meningsuiting of een artistieke uitingen, en uitlokken van een misdrijf? Spreeker verwijst bijvoorbeeld naar artikel 66, vijfde lid, van het Strafwetboek, waarbij het rechtstreeks uitlokken van een misdrijf, maar ook het oproepen tot geweld wordt bestraft (zie bijvoorbeeld de veroordeling van Abou Jahjah).

De doelstellingen van het besluit worden uiteraard niet in vraag gesteld; men moet een aangepast arsenaal hebben, maar dit mag niet oneigenlijk worden angewend.

De heer Coveliers kan zich aansluiten bij vorige sprekers.

Hij vindt een hoorzitting met de heer G. Vermeulen een zeer goede suggestie. Men moet zeer voorzichtig zijn met een veralgemening van het strafrecht. Spreeker stipt ook aan dat er tot op heden nog geen evaluatie van de toepassing van het Europees aanhoudingsmandaat heeft plaatsgevonden. Het zou inderdaad nuttig zijn de beslissingen van de rechtbanken van eerste aanleg in dit verband na te gaan. Spreeker verwijst tevens naar enkele markante beslissingen van

M. Vandenberghe souhaite formuler une première remarque concernant le fait que le Conseil d'État ne doit pas rendre d'avis sur les propositions de décision-cadre.

La proposition de décision-cadre est en effet soumise pour avis aux différents parlements nationaux, mais aucune procédure visant à solliciter l'avis du Conseil d'État n'est prévue. Un tel avis serait pourtant utile afin d'éviter le risque que le Conseil d'État émette de nombreuses observations critiques lors de la transposition de la décision dans la législation nationale.

À ce propos, l'intervenant renvoie par exemple aux travaux sur le mandat d'arrêt européen.

L'intervenant s'étonne quelque peu que l'on demande à tous les parlements nationaux d'examiner la proposition de décision-cadre, sans vérifier si les règles générales qui y sont énoncées ne figurent pas déjà dans la législation du pays en question. La Commission européenne pourrait d'abord examiner dans quels pays des problèmes se posent effectivement.

Ainsi, le droit pénal allemand et le droit pénal britannique diffèrent fortement du droit pénal latin. Des pays comme l'Allemagne et la Grande-Bretagne n'ont pas encore inscrit la définition du terrorisme dans la législation pénale.

L'intervenant souligne enfin que la frontière avec les droits et libertés fondamentaux est particulièrement vague, surtout en ce qui concerne la liberté d'opinion. Ce n'est bien entendu pas une nouveauté. Où se situe par exemple la frontière entre la liberté d'opinion ou d'autres formes d'expression artistique et l'incitation à commettre un délit? L'intervenant renvoie par exemple à l'article 66, alinéa 5, du Code pénal, qui punit la provocation directe à commettre un délit, mais aussi l'appel à la violence (voyez notamment la condamnation de Abou Jahjah).

Certes, il n'est pas question de remettre en question les objectifs de la décision; l'on doit disposer d'un arsenal adapté, mais celui-ci ne peut pas faire l'objet d'une utilisation inappropriée.

M. Coveliers se range à l'avis des précédents intervenants.

Il estime qu'une audition de M. G. Vermeulen est une excellente idée. Il convient de faire preuve d'une grande circonspection avant de procéder à une généralisation du droit pénal. L'intervenant relève également que l'application du mandat d'arrêt européen n'a pas encore été soumise à une évaluation jusqu'à présent. Il serait en effet utile d'examiner les décisions rendues en la matière par les tribunaux de première instance. Il renvoie aussi à plusieurs déci-

de raadkamer waar het Europees aanhoudingsmandaat werd geweigerd, wegens verschil in begrippen (bijvoorbeeld het begrip verkrachting). Men moet ook voorzichtig zijn met het aanwenden van dergelijk aanhoudingsmandaat, aangezien dit een enorme impact heeft op de rechten en vrijheden van de betrokkene. Indien men ten onrechte wordt verdacht, kan dit zeer zware psychologische gevolgen hebben.

Spreker verklaart ook in te stemmen met de opmerking van de heer Vandenberghe over de advisering van de Raad van State bij kaderbesluiten.

De heer Vankrunkelsven meent te mogen besluiten dat de Senaat, in tegenstelling tot de Kamer, wel bezwaren wenst te uiten op het vlak van de proportionaliteit. Spreker stelt voor dat er één ontwerptekst van advies wordt opgesteld, die rekening houdt met de voorstellen van de verschillende fracties.

De heer Mahoux stelt vast dat de Kamer van oordeel was dat er geen proportionaliteitsprobleem was, terwijl deze commissie de tegenovergestelde mening toegedaan lijkt. Spreker benadrukt dat de meningen van de diverse assemblees kunnen uiteenlopen en als dusdanig aan de Europese instanties worden meegedeeld. Bovendien zijn de geformuleerde opmerkingen betrekkelijk wijd verspreid.

Ten opzichte van de Europese normatieve teksten en de eenvoudige gegevensuitwisseling is het in het algemeen op het gebied van de regels inzake de bescherming van de persoonlijke levenssfeer dat er sprake is van een lacune. Het is belangrijk om de aandacht van de Europese instanties te vestigen op het feit dat de initiatieven van de Europese commissie terzake tekortschieten.

Spreker zou ook meer duidelijkheid willen krijgen over de aanvang van de termijn waarin het advies moet worden verleend, aangezien hierover onzekerheid bestaat.

Spreker sluit zich tot slot aan bij het idee van een vorige spreker dat wanneer men het terrein van de strafbaarstelling van terroristische activiteiten uitbreidt, het probleem van de vrijheid van meningsuiting vroeg of laat opduikt. Dit is een belangrijk element waarmee rekening dient te worden gehouden.

De heer Vankrunkelsven herhaalt dat de Senaat verder wil gaan dan de Kamer en duidelijk wel bezwaren wenst te uiten op het vlak van de proportionaliteit. Ofwel vertrekt de commissie van een tekstvoorstel van één der fracties, dat dan wordt geamendeerd, ofwel wordt een synthesetekst opgesteld van de voorstellen van de verschillende fracties. Deze laatste lijkt hem de beste werkwijze.

De heer Procureur verwijst naar de motie die in de Kamer door Clotilde Nyssens is ingediend. Deze tekst stemt overeen met verschillende van de beschouwin-

sions marquantes où la chambre du conseil a refusé d'appliquer le mandat d'arrêt européen pour cause de différence de notions (par exemple, la notion de viol). Le recours à ce mandat d'arrêt impose aussi la prudence, eu égard à son impact énorme sur les droits et les libertés de la personne concernée. Si une personne est suspectée à tort, cela peut avoir des conséquences dramatiques au niveau psychologique.

En outre, l'intervenant déclare se rallier à l'observation de M. Vandenberghe quant à la demande d'avis du Conseil d'État pour les décisions-cadres.

M. Vankrunkelsven pense pouvoir conclure que le Sénat, contrairement à la Chambre, souhaite formuler des objections sur le plan de la proportionnalité. Il propose de rédiger un projet d'avis unique tenant compte des propositions des différents groupes.

M. Mahoux constate que la Chambre a estimé qu'il n'y avait pas de problème de proportionnalité, alors que la présente commission semble d'un avis contraire. L'intervenant souligne que les avis des diverses assemblees peuvent être différents, et sont transmis comme tels aux instances européennes. De plus, les observations formulées connaissent une diffusion assez importante.

De façon générale, par rapport aux textes normatifs européens et aux simples échanges de données, c'est sur le terrain des règles de protection de la vie privée qu'un déficit existe. Il importe d'attirer l'attention des instances européennes sur le fait que les initiatives de la Commission européenne en la matière font défaut.

L'intervenant aimerait aussi que des précisions soient demandées sur le point de départ du délai dans lequel l'avis doit être rendu, car il existe une incertitude à ce sujet.

Enfin, l'orateur se rallie à l'idée, exprimée par un précédent intervenant, que lorsqu'on étend le champ des incriminations terroristes, le problème de la liberté d'expression finit tôt ou tard par se poser. Il s'agit là d'un élément important dont il faut tenir compte.

M. Vankrunkelsven répète que le Sénat veut aller plus loin que la Chambre et désire clairement émettre des réserves en ce qui concerne la proportionnalité. Soit la commission se base sur une proposition de texte déposée par un des groupes en l'amendant par la suite, soit elle élabore une synthèse des propositions soumises par les différents groupes. La deuxième solution lui semble être la meilleure.

M. Procureur renvoie à la motion déposée à la Chambre par Clotilde Nyssens. Ce texte recoupe plusieurs des considérations émises par les précédents

gen van de vorige sprekers. Zo maakt de fractie van spreker amper opmerkingen wat het subsidiariteitsprincipe betreft, aangezien de doelstellingen van het overwogen optreden *in casu* onvoldoende kunnen worden verwezenlijkt op het niveau van de lidstaten, maar wel op dat van de Unie, gelet op de internationale draagwijdte van het terrorisme en op de grensoverschrijdende dimensie van het internetgebruik. Wat daarentegen de proportionaliteit betreft, wordt voorbehoud aangetekend, aangezien onvoldoende elementen voorhanden zijn om alle effecten van de overwogen maatregelen te kunnen evalueren, inzonderheid de strafbaarstelling van het publiekelijk uitlokken van het plegen van een terroristisch misdrijf, als omschreven in het voorstel. Men dient de zekerheid te verkrijgen dat de maatregelen in kwestie nuttig en noodzakelijk zijn om de door de Europese Unie geformuleerde doelstellingen te verwezenlijken en dat tevens zou worden nagegaan of die maatregelen geen aantasting vormen van de fundamentele rechten en vrijheden, inzonderheid de vrijheid van meningsuiting als bedoeld in artikel 10 van het EVRM. Tot slot wordt gevraagd dat de Europese Commissie duidelijker aantoont dat de overwogen maatregelen niet verder reiken dan nodig om alle nagestreefde doelen te bereiken.

### III. DOOR DE POLITIEKE FRACTIES INGEDIENDE VOORSTELLEN VAN ADVIEZEN

#### A. Voorstel van advies ingediend door de CD&V N-VA

«Het voorstel tot kaderbesluit houdt een wijziging in van het kaderbesluit van 13 juni 2002 inzake terrorismebestrijding (2002/475/JBZ), met als doelstelling een geharmoniseerd beleid inzake terrorisme in de verschillende lidstaten.

De wijziging beoogt een uitbreiding van de bestaande definitie van terrorisme in die mate dat de publieke uitlokking tot het plegen van terroristische misdrijven en het werven en trainen voor terrorisme in de begripsomschrijving van terrorisme worden gebracht.

Het probleem van de subsidiariteit stelde zich reeds vroeger onder meer bij het aannemen van de regeling met betrekking tot het Europees Aanhoudingsmandaat. Onderzocht zou moeten worden hoe de Raad van State gebeurlijk over een ontwerp kaderbesluit zou kunnen geconsulteerd worden met betrekking tot de subsidiariteitsvereiste.

Wat de subsidiariteit betreft, verdient het aanbeveling dat de Europese Commissie zelf pro-actief nagaat in welke mate er zich in de verschillende landen van de EU een probleem stelt. Hierbij stelt de vraag zich of onze huidige strafwetgeving het probleem nog niet oplost. Aldus is bijvoorbeeld te vermelden dat het

orateurs. Ainsi, en ce qui concerne le principe de subsidiarité, le groupe de l'intervenant n'appelle guère d'observations, puisqu'en l'espèce, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, mais peuvent l'être mieux au niveau de l'Union en raison du caractère international du terrorisme, et du caractère transfrontière de l'utilisation d'Internet. Par contre, en ce qui concerne la proportionnalité, des réserves sont émises en l'absence d'éléments suffisants permettant d'évaluer tous les effets des mesures proposées, en particulier l'incrimination de la provocation publique à commettre une infraction terroriste telle que définie dans la proposition. Il faut pouvoir s'assurer que les mesures en question sont utiles et nécessaires pour atteindre les objectifs de l'Union européenne, et vérifier qu'elles ne portent pas atteinte aux droits et libertés fondamentaux, notamment la liberté d'expression telle que prévue à l'article 10 de la CEDH. Enfin, il est demandé à la Commission européenne de démontrer plus précisément que les mesures proposées n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre l'ensemble des objectifs poursuivis.

### III. PROPOSITIONS D'AVIS DÉPOSÉES PAR LES GROUPES POLITIQUES

#### A. Proposition d'avis déposée par le CD&V N-VA

«La proposition de décision-cadre prévoit une modification de la décision-cadre du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme (2002/475/JAI) en vue d'harmoniser la politique de lutte contre le terrorisme dans les différents États membres.

La modification vise à étendre la définition actuelle du terrorisme de manière à inclure dans son champ d'application la provocation publique à commettre des infractions terroristes ainsi que le recrutement et l'entraînement en vue d'actes terroristes.

Le problème de la subsidiarité s'est déjà posé antérieurement, notamment lors de l'adoption de la réglementation relative au mandat d'arrêt européen. Il y aurait lieu d'examiner comment le Conseil d'État pourrait, le cas échéant, être consulté sur un projet de décision-cadre à propos d'une condition de subsidiarité.

En ce qui concerne la subsidiarité, il serait judicieux que la Commission européenne examine elle-même, de manière proactive, dans quelle mesure un problème se pose dans les divers pays de l'UE. À cet égard se pose la question de savoir si notre législation pénale actuelle ne résout pas déjà le problème. Signalons par

vijfde lid van artikel 66 Sw als mededader beschouwt : « zij die door woorden in openbare bijeenkomsten of plaatsen gesproken, hetzij door enigerlei geschrift, drukwerk, pent of zinnebeeld aangeplakt, rondgedeed of verkocht, te koop geboden of openlijk tentoongesteld, het plegen van het feit rechtstreeks hebben uitgelokt, onverminderd de straffen die bij wet bepaald zijn tegen daders van aanzetting tot misdaden of wanbedrijven, zelfs voor het geval dat die aanzetting zonder gevolg is gebleven. »

De subsidiariteit vergt ook dat men rekening moet houden met de verschillende concrete politieke omstandigheden in de verschillende EU-landen om in deze materie te legifereren.

Het begrip subsidiariteit vergt tevens dat verwezen moet worden naar het feit dat verschillende landen de definitie « terrorisme » nog niet hebben omgezet in nationale wetgeving en welke de weerslag hiervan is voor de EU.

Ten slotte moet gewezen worden op het belang van de proportionaliteit. Een aanpassing van het begrip-penarsenaal kan slechts indien de termen duidelijk gedefinieerd worden. De wijzigingen die voorgesteld worden in het voorliggende kaderbesluit moeten afgewogen worden ten opzichte van het recht op vrije meningsuiting en het recht op vereniging. Dit zijn enkele van onze fundamentele democratische rechten en vrijheden. Het is de taak van het Parlement om ingeval deze rechten en vrijheden in het gedrang komen waakzaam te zijn en bijgevolg kan een verscherpte regeling enkel toegelaten worden, indien deze geen disproportionele beperking van onze fundamentele rechten inhoudt.

Conclusie :

De CD&V/N-VA fractie wenst :

1) De doelstellingen die het besluit nastreeft, op zichzelf, te delen;

2) De verdere motivering in verband met de subsidiariteit echter, moet gepreciseerd worden en rekening moet gehouden worden met de nationale feitelijke en juridische context, die verschillend kan zijn;

3) Duidelijk moet gemaakt worden waarom en in welke mate de definitie van « publiekelijk uitlokken » in het ontwerp-kaderbesluit verschilt van deze die in het Verdrag voor de preventie van terrorisme van de Raad van Europa wordt gehanteerd;

4) Een strikte naleving van het legaliteitsbeginsel dringt zich op, wat impliceert dat het toepassingsgebied van de incriminatie duidelijk wordt aangegeven;

exemple que l'alinéa 5 de l'article 66 du Code pénal considère comme coauteurs « ceux qui, soit par des discours tenus dans des réunions ou dans des lieux publics, soit par des écrits, des imprimés, des images ou emblèmes quelconques, qui auront été affichés, distribués ou vendus, mis en vente ou exposés aux regards du public, auront provoqué directement à (le) commettre [le crime ou le délit], sans préjudice des peines portées par la loi contre les auteurs de provocations à des crimes ou à des délits, même dans le cas où ces provocations n'ont pas été suivies d'effet. »

Pour pouvoir légiférer en cette matière, il faut aussi, au nom du principe de subsidiarité, tenir compte des circonstances politiques concrètes propres à chaque État membre de l'UE.

La notion de subsidiarité impose également de garder à l'esprit que plusieurs pays n'ont pas encore transposé la définition du terrorisme dans leur législation nationale et de s'interroger sur les conséquences de cette situation pour l'UE.

Enfin, il y a lieu de souligner l'importance de la proportionnalité. L'arsenal des notions ne peut être adapté que si les termes sont définis avec précision. Les modifications proposées dans la décision-cadre à l'examen doivent être évaluées à l'aune du droit à la liberté d'expression et du droit d'association, qui sont quelques-uns de nos droits et libertés démocratiques fondamentaux. Il appartient au Parlement de veiller à ce qu'il ne soit pas porté atteinte à ces droits et libertés. Il s'ensuit que tout renforcement de la réglementation n'est admissible que s'il n'entraîne aucune limitation disproportionnée de nos droits fondamentaux

Conclusion :

Le groupe CD&V/N-VA est d'avis :

1) qu'il peut se rallier sur le fond aux objectifs visés par la décision;

2) que l'argumentation relative à la subsidiarité doit toutefois être explicitée et qu'il faut tenir compte du contexte juridique et factuel national car il peut y avoir des différences selon les pays;

3) qu'il faut expliquer clairement pourquoi et dans quelle mesure la définition de la notion de « provocation publique » retenue dans la proposition de décision-cadre diffère de celle utilisée dans la Convention pour la prévention du terrorisme du Conseil de l'Europe;

4) que le principe de légalité doit être strictement respecté, ce qui requiert une délimitation claire du champ d'application du concept d'incrimination;



5) De rechtsbescherming van de vrije meningsuiting en de vrijheid van vereniging in een democratische rechtstaat moet evenwichtig worden afgewogen ten opzichte van de noodzakelijke veiligheidspolitiek.»

### **B. Voorstel van advies ingediend door de MR**

«De MR verheugt zich erover dat het Verdrag van Lissabon een bekrachtiging inhoudt van het recht van de lidstaten van de Europese Unie om de inachtneming van de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit in de Europese wetteksten te toetsen.

Het voorstel van kaderbesluit van de Raad dat wij in het raam van deze toets onder de loep nemen, is een aanvulling van kaderbesluit 2002/475/JBZ inzake terrorismebestrijding, dat in ons nationaal recht is omgezet door de wet van 19 december 2003 betreffende terroristische misdrijven.

Deze update houdt onder meer in dat de nationale bepalingen inzake het publiekelijk uitlokken van het plegen van een terroristisch misdrijf en de werving en training voor terrorisme worden geharmoniseerd.

Sinds de goedkeuring van kaderbesluit 2002/475/JBZ inzake terrorismebestrijding, is de EU immers tot het besef gekomen dat een aanpassing vereist is om het moderne terrorisme, dat zich via het internet verspreidt en nieuwe methodes toepast, met dezelfde intensiteit te kunnen bestrijden als het traditionele terrorisme.

Wat het subsidiariteitsbeginsel betreft, vergt een efficiënte terrorismebestrijding een internationale aanpak, gelet op het grensoverschrijdende en wereldwijde optreden van het moderne terrorisme (werving, propaganda, planning van aanslagen) met name via internet. Men moet dan ook voorkomen dat er in de verschillende lidstaten juridische leemten ontstaan of onderlinge verschillen wat de manier betreft waarop deze misdrijven vervolgd en bestraft worden. Dankzij de harmonisatie van de nationale wetgevingen en een betere internationale coördinatie zal het terrorisme op een optimale manier kunnen worden bestreden, in het belang van de veiligheid van onze medeburgers.

Wat het proportionaliteitsbeginsel betreft — dat vereist dat men niet meer doet dan nodig is om het vooropgestelde doel te bereiken —, is de MR van oordeel dat dit in acht wordt genomen, aangezien het voorstel van kaderbesluit de lidstaten bindt met betrekking tot het te bereiken resultaat, maar hen vrij laat om te bepalen met welke middelen dit resultaat wordt verwezenlijkt.

5) qu'il convient de trouver un juste équilibre entre la protection juridique de la liberté d'expression et de la liberté d'association en vigueur dans un État de droit démocratique et l'indispensable politique de sécurité à mettre en œuvre.»

### **B. Proposition d'avis déposée par le MR**

«Le MR se réjouit que le Traité de Lisbonne confirme le droit des États membres de l'Union européenne de contrôler le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité dans les textes juridiques européens.

La proposition de décision-cadre du Conseil que nous étudions dans le cadre de ce contrôle actualise la décision-cadre 2002/475/JAI relative à la lutte contre le terrorisme qui a été traduite dans notre ordre juridique interne par l'adoption de la loi du 19 décembre 2003 relative aux infractions terroristes.

Cette actualisation consiste, notamment, à harmoniser les dispositions nationales relatives aux provocations publiques à commettre une infraction terroriste ainsi qu'au recrutement et à l'entraînement pour le terrorisme.

En effet, depuis l'adoption de la décision-cadre 2002/475/JAI relative à la lutte contre le terrorisme, l'Union européenne s'est rendu compte que cette actualisation est nécessaire pour combattre le terrorisme moderne qui se répand par le biais d'internet et ses nouveaux *modus operandi* avec la même intensité que celle dont elle fait preuve dans la lutte contre le terrorisme traditionnel.

En ce qui concerne le principe de subsidiarité, vu le caractère transfrontalier et mondial que revêt le terrorisme moderne (recrutement, propagande, planification d'actions terroristes), notamment via internet, une réponse au niveau international doit être envisagée pour être efficace. Il faut, en effet, éviter qu'il y ait des différences de traitement juridique dans les divers États membres, que ce soient des lacunes ou des divergences, dans la poursuite et la sanction de ces infractions. C'est par le biais de cette harmonisation des législations nationales et d'une meilleure coordination internationale que sera assurée, de manière optimale, la lutte contre le terrorisme moderne et donc la sécurité de nos concitoyens.

En ce qui concerne le principe de proportionnalité qui commande de ne pas excéder ce qui est nécessaire à la réalisation des objectifs poursuivis, il est respecté puisque la proposition de décision-cadre lie les États membres quant au résultat à atteindre tout en leur laissant la compétence quant à la forme et aux moyens de sa mise en œuvre.

De MR-fractie oordeelt dus dat de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit in acht zijn genomen.»

### C. Voorstel van advies ingediend door de PS

«Met betrekking tot het subsidiariteitsbeginsel is de Senaatscommissie voor de Justitie van oordeel dat het vaststellen van een gemeenschappelijk rechtskader voor alle lidstaten, met name door middel van een eenvormige definitie van terroristische misdrijven, de bestrijding van het terrorisme efficiënter zal doen verlopen.

Het kaderbesluit van 13 juni 2002 van de Raad (2002/475/JBZ) heeft de nationale wetgevingen in die zin dichter bij elkaar gebracht en vormt de basis van het antiterrorismebeleid van de Europese Unie.

De uitbreiding van de definitie van het begrip terroristische daad waardoor het ook betrekking heeft op voorbereidende handelingen — bijvoorbeeld het verspreiden van terroristische propaganda met name via internet, mensen werven en trainen —, is niet strijdig met dit beginsel, dat vaststaat sedert het kaderbesluit van 2002.

Het lijkt geen twijfel dat deze grensoverschrijdende daden het meest efficiënt kunnen worden aangepakt op het niveau van de Unie. De Senaatscommissie voor de Justitie ziet dan ook geen probleem wat het subsidiariteitsbeginsel betreft.

Wat het evenredigheidsbeginsel betreft, wil de Senaatscommissie voor de Justitie voorbehoud maken op vijf vlakken.

Dit voorbehoud wordt gemaakt omdat tot op heden binnen de Unie geen evenwicht is bereikt tussen de samenwerking inzake veiligheid en de samenwerking inzake individuele rechten en vrijheden. Wij verwijzen in dat verband naar de recente verklaringen van de heer Frattini tijdens het debat over het voorstel voor een kaderbesluit tot ontwikkeling van een gemeenschappelijk fundament van procedurele waarborgen binnen de Unie (dit voorstel is overigens verworpen).

— De Senaatscommissie voor de Justitie wenst dat een analyse wordt gemaakt van het begrip «publiekelijk uitlokken van het plegen van een terroristisch misdrijf» in het licht van de fundamentele vrijheden en dan vooral van de vrijheid van meningsuiting.

— De Senaatscommissie voor de Justitie vraagt dat de Europese Commissie op meer overtuigende manier zou aantonen dat de voorgestelde tekst niet verder gaat dan wat nodig is om de nagestreefde doeleinden te bereiken.

— De Commissie stelt zich vragen bij de voorgestelde uitbreiding, gelet op het feit dat artikel 1 van het

Le groupe MR considère donc que les principes de subsidiarité et de proportionnalité sont respectés.»

### C. Proposition d'avis déposée par le PS

«En ce qui concerne le principe de subsidiarité, la commission de la Justice du Sénat considère que dégager un cadre juridique commun à tous les États membres, notamment par une définition unique des infractions terroristes, permet de lutter plus efficacement contre le terrorisme.

La décision-cadre du 13 juin 2002 du Conseil (2002/475/JAI) a ainsi permis de rapprocher les législations nationales en ce sens et constitue la base de la politique anti-terroriste de l'Union européenne.

Un élargissement de la définition de l'acte terroriste, afin d'y inclure les actes préparatoires tels que la propagande terroriste notamment via le net, le recrutement et l'entraînement, ne bouleverse pas ce principe acquis par la décision-cadre de 2002.

Il est indéniable que la lutte contre ces actes à caractère international peut être développée de manière plus optimale au niveau de l'Union. En ce sens, la commission de la Justice du Sénat marque son accord sur le principe de subsidiarité.

En ce qui concerne le principe de proportionnalité, la commission de la Justice du Sénat désire émettre cinq réserves.

Ces réserves sont motivées par l'absence à ce jour d'un équilibre entre la coopération sur un plan sécuritaire et la coopération sur un plan des droits et libertés individuelles au sein de l'Union. Nous renvoyons à ce sujet aux déclarations récentes de Monsieur Frattini au cours du débat sur la proposition de décision-cadre visant à développer un socle commun de garanties procédurales au sein de l'Union (cette proposition n'a par ailleurs pas abouti).

— La Commission de la justice du Sénat souhaite que la notion de provocation publique à commettre une infraction terroriste soit analysée au regard des libertés fondamentales et notamment de la liberté d'expression.

— La Commission de la justice du Sénat souhaite qu'il soit démontré de manière plus étayée par la Commission européenne que le texte proposé n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs poursuivis.

— La Commission s'interroge sur l'extension proposée lorsque l'article 1<sup>er</sup> de la décision cadre de 2002

kaderbesluit van 2002 (definitie van een terroristisch misdrijf) niet is omgezet in de nationale wetgeving van 7 landen van de Unie, waaronder Duitsland, Italië en het Verenigd Koninkrijk.

— De Commissie wil dat een studie wordt gemaakt van de toepasbaarheid van de nieuwe definitie van een terroristisch misdrijf door de magistraten van de lidstaten. De voorgestelde definitie is immers niet dezelfde als die van artikel 5, § 2, van het Verdrag van de Raad van Europa, namelijk «het publiekelijk uitlokken van het plegen van een terroristisch misdrijf, wanneer zulks op onwettige en opzettelijke wijze gebeurt». (vertaling)

— De Commissie wil dat een studie wordt gemaakt van de budgettaire kost van dergelijke uitbreiding.»

#### D. Voorstel van advies ingediend door de cdH

«Het voorstel voor een kaderbesluit roept geen opmerkingen op aangaande het subsidiariteitsbeginsel, aangezien artikel 5 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (artikel 3<sup>ter</sup>, § 3, van het Verdrag van Lissabon) de subsidiariteitstoets dusdanig omschrijft dat moet worden nagegaan of de Unie «op de gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, slechts [optreedt] indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten [...] kunnen worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kunnen worden bereikt»;

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

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

(définition de l'infraction terroriste) n'est pas transposé dans la législation nationale de 7 pays de l'Union, dont l'Allemagne, l'Italie et le Royaume-Uni.

— La Commission souhaite qu'une analyse soit effectuée en termes d'applicabilité de cette nouvelle définition de l'infraction terroriste par les magistrats des États membres. La définition proposée et, en effet, différente de celle contenue dans la Convention du Conseil de l'Europe qui reprend en son article 5, § 2 «la provocation publique à commettre une infraction terroriste lorsqu'elle est commise illégalement et intentionnellement».

— La Commission souhaite disposer d'une analyse du coût budgétaire d'une telle extension.»

#### D. Proposition d'avis déposée par le cdH

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

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

Par ailleurs, la décision-cadre 2002/474/JAI du Conseil relative à la lutte contre le terrorisme a opté pour un cadre juridique commun à tous les États membres et notamment une définition harmonisée des infractions terroristes. Puisque la proposition de décision-cadre envisage de donner une définition plus large de l'infraction terroriste, le seul moyen est de modifier la décision-cadre existante, celle-ci ayant déjà fait par ailleurs l'objet d'une transposition en droit belge (loi du 19 décembre 2003 relative aux infractions terroristes, *Moniteur belge* du 29 décembre 2003 ayant inséré les articles 137 à 141<sup>ter</sup> dans le Code pénal belge).

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

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

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

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

Inzonderheid wordt de Europese Commissie gevraagd:

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

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

— aan te tonen dat de goedkeuring van een dermate ruim omschreven strafrechtelijke strafbaar-

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

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

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

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

Il est en particulier demandé à la Commission européenne:

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

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

— de démontrer que l'adoption d'une incrimination pénale aussi largement définie présentera les garanties

stelling de waarborgen inhoudt die elke strafwetgeving hoe dan ook moet bieden inzake leesbaarheid en voorzichtigheid;

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

### E. Voorstel van advies ingediend door Ecolo-Groen

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

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

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

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

Het Belgische Parlement heeft dat kaderbesluit van 2002 haast letterlijk omgezet in het Belgische recht,

indispensables en termes de lisibilité et de prévoyance qui doivent caractériser toute législation pénale;

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

### E. Proposition d'avis déposée par ECOLO

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

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

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

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

Le Parlement belge a transposé de manière quasi littérale cette décision-cadre de 2002, par la loi du

via de wet van 19 december 2003 betreffende terroristische misdrijven, al werd wel in een beperking voorzien teneinde een aantal fundamentele waarden te beschermen zoals de vrijheid van mening, van meningsuiting en van vereniging. Daartoe behelsde de wet van 19 december 2003 de invoeging van een artikel 141ter in het Strafwetboek. De praktijk zal uitwijzen of die waarborg al dan niet volstaat. Alleszins heeft hij de verdienste te bestaan.

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

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

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

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

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

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

Overigens staat het strafrecht niet machteloos tegenover onaanvaardbare gedragingen zoals de di-

19 décembre 2003 relative aux infractions terroristes, mais a veillé à prévoir une limite pour protéger des valeurs fondamentales comme la liberté d'opinion, d'expression, d'association, etc., en insérant dans le code pénal l'article 141ter. La pratique nous dira si cette garantie était suffisante ou non. Elle a néanmoins le mérite d'exister.

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

En effet, la proposition cadre de 2007 ajoute à la liste des actes considérés comme terroristes la provocation publique — directe et indirecte — à commettre des infractions terroristes, le recrutement et l'entraînement. Ces nouvelles préventions pénales mettent en danger de manière encore plus directe et claire les droits fondamentaux que sont la liberté d'opinion, d'expression, et d'association, de même que la liberté de la presse.

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

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

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

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

La justice pénale n'est pas pour autant démunie face à des comportements inacceptables tels que la pro-

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

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

Kan de Europese Commissie aantonen :

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

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

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

#### IV. BESPREKING VAN DE VOORSTELLEN VAN ADVIES

De heer Vankrunkelsven vraagt aan de commissieleden de bespreking te houden aan de hand van onderstaand overzicht dat werd voorbereid door het commissiesecretariaat op grond van de voorstellen van advies ingediend door de verschillende fracties.

vocation directe à commettre des délits prévus à l'article 137 (inséré par la loi du 19 décembre 2003 relative aux infractions terroristes). En effet, la provocation directe au meurtre, par exemple, par un article dans la presse, pourra bel et bien être sanctionnée comme une forme de participation au meurtre. Mais cette participation sera, selon la volonté du législateur, traitée selon le droit commun (article 66 du Code pénal) et non pas selon le régime d'exception réservé aux actes terroristes.

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

La Commission européenne peut-elle démontrer

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

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

— que des incriminations pénales aussi larges ne poseront pas un problème en termes de prévoyance ? »

#### IV. DISCUSSION DES PROPOSITIONS D'AVIS

M. Vankrunkelsven demande aux commissaires d'organiser la discussion à partir du récapitulatif ci-dessous qui a été préparé par le secrétariat de la commission sur la base des propositions d'avis déposées par les différents groupes.

## Overzicht van de geformuleerde opmerkingen en bezwaren

De commissie

- Wat de subsidiariteit betreft :

[variante 1]:

— vraagt dat de Europese Commissie aantoont waarom de nationale wetgevers niet in staat zouden zijn gepast te reageren op onaanvaardbaar gedrag zoals het rechtstreeks uitlokken van het plegen van een terroristisch misdrijf;

— beveelt aan dat de Europese Commissie zelf pro-actief nagaat in welke mate er zich in de verschillende landen van de EU een probleem stelt. De subsidiariteit vergt dat men rekening moet houden met de verschillende concrete politieke omstandigheden in de verschillende EU-landen om in deze materie te legifereren.

[variante 2]:

— is van mening dat het voorstel van kaderbesluit geen aanleiding geeft tot opmerkingen, de doelstellingen van het overwogen optreden kunnen onvoldoende worden verwezenlijkt op het niveau van de lidstaten en een regeling op het niveau van de Unie is aangewezen, gelet op de internationale draagwijdte van het terrorisme en op het grensoverschrijdende bereik van het internetgebruik voor terroristische doeleinden. In die context biedt één enkele definitie van de terroristische misdrijven de mogelijkheid het terrorisme efficiënter te bestrijden. Tevens is de overwogen uitbreiding van het begrip terroristische daad niet strijdig met het beginsel, dat verworven is sedert het kaderbesluit van 13 juni 2002 van de Raad (2002/475/JBZ).

- Wat de evenredigheid betreft :

[variante 1]:

— maakt voorbehoud omdat er onvoldoende gegevens zijn om het nut en alle gevolgen van de voorgestelde maatregelen te evalueren, in het bijzonder van de strafbaarstelling van «het publiekelijk uitlokken van het plegen van een terroristisch misdrijf» zoals dat in het voorstel van kaderbesluit gedefinieerd wordt en van de strafbaarstelling van de voorbereidende handelingen voor de drie, in het voorstel opgenomen nieuwe misdrijven;

— wenst dat wordt aangetoond dat de overwogen maatregelen — in het bijzonder de vermelde strafbaarstellingen — niet verder gaan dan wat nodig is om de nagestreefde doeleinden te bereiken, en de fundamentele rechten en vrijheden, zoals de vrijheid van mening, de vrije meningsuiting, de vrijheid van vereniging en de persvrijheid, niet schenden. Hierbij wijst de commissie er meer algemeen op dat tot dusver

## Récapitulatif des observations et objections formulées

La commission,

- En ce qui concerne la subsidiarité :

[variante 1]:

— demande que la Commission européenne démontre en quoi les législateurs nationaux ne seraient pas en mesure de réagir adéquatement par rapport à des comportements inacceptables tels que la provocation directe à commettre des délits terroristes;

— recommande que la Commission européenne puisse contrôler elle-même, de manière proactive, dans quelle mesure un problème se pose dans les différents États membres de l'UE. La subsidiarité exige que l'on tienne compte des circonstances politiques concrètes spécifiques dans les différents États membres de l'UE pour légiférer en la matière.

[variante 2]:

— considère que la proposition de décision-cadre n'appelle pas d'observation, les objectifs de l'action envisageable ne pouvant pas être atteints de manière suffisante par les États membres mais pouvant l'être mieux au niveau de l'Union en raison du caractère international du terrorisme et du caractère transfrontière de l'utilisation d'internet à des fins de terrorisme. Dans ce contexte, une définition unique des infractions terroristes permet de lutter plus efficacement contre le terrorisme. Par ailleurs, l'élargissement envisagé de la définition de l'acte terroriste ne bouleverse pas le principe acquis par la décision-cadre du 13 juin 2002 du Conseil (2002/475/JAI).

- En ce qui concerne la proportionnalité :

[variante 1]:

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

— souhaite qu'il soit démontré que les mesures envisagées — et en particulier les incriminations précitées — n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs poursuivis, et ne portent pas atteinte aux droits et libertés fondamentaux tels que la liberté d'opinion, d'expression, d'association et la liberté de la presse. À cet égard, la commission relève, de façon plus générale, l'absence à ce jour d'un



in de Unie geen evenwicht is bereikt tussen de samenwerking inzake veiligheid en de samenwerking inzake individuele rechten en vrijheden;

— stelt zich vragen bij de voorgestelde uitbreiding, gelet op het feit dat artikel 1 van het kaderbesluit van 2002 (het begrip terroristisch misdrijf) niet is omgezet in de nationale wetgeving van 7 landen van de Unie, waaronder Duitsland, Italië en het Verenigd Koninkrijk;

— wil dat een studie wordt gemaakt van de toepasbaarheid van de nieuwe definitie van een terroristisch misdrijf door de magistraten van de lidstaten. De voorgestelde definitie is immers niet dezelfde als die van artikel 5, § 2, van het Verdrag van Europa, namelijk « het publiekelijk uitlokken van het plegen van een terroristisch misdrijf, wanneer zulks op onwettige en opzettelijke wijze gebeurt » (vertaling). De commissie vraagt zich af waarom dat verschil er is;

— wil dat een studie wordt gemaakt van de budgettaire kost van dergelijke uitbreiding;

— een strikte naleving van het legaliteitsbeginsel dringt zich op, wat impliceert dat het toepassingsgebied van de incriminatie duidelijk wordt aangegeven;

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

[variante 2] :

— oordeelt dat het evenredigheidsbeginsel, dat vereist dat men niet meer doet dan nodig is om het vooropgestelde doel te bereiken, in acht wordt genomen, aangezien het voorstel van kaderbesluit de lidstaten bindt met betrekking tot het te bereiken resultaat, maar hen vrij laat om te bepalen hoe en met welke middelen dit resultaat moet worden verwezenlijkt. »

\*  
\* \*

- Wat de subsidiariteit betreft

De vraag rijst of er opmerkingen zijn wat de subsidiariteit betreft, en of voorkeur wordt gegeven aan variante 1 of variante 2.

équilibre entre la coopération sur le plan sécuritaire et la coopération sur le plan des droits et libertés individuelles au sein de l'Union;

— s'interroge sur l'extension proposée alors que l'article 1<sup>er</sup> de la décision-cadre de 2002 (définition de l'infraction terroriste) n'est pas transposé dans la législation nationale de 7 pays de l'Union, dont l'Allemagne, l'Italie et le Royaume-Uni;

— souhaite qu'une analyse soit effectuée quant à l'applicabilité de cette nouvelle définition de l'infraction terroriste par les magistrats des États membres. La définition proposée est, en effet, différente de celle contenue dans la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention du terrorisme qui vise, en son article 5, § 2, « la provocation publique à commettre une infraction terroriste lorsqu'elle est commise illégalement et intentionnellement ». La commission s'interroge sur les raisons de cette différence;

— souhaite disposer d'une analyse du coût budgétaire d'une telle extension;

— rappelle qu'il s'impose de respecter strictement le principe de légalité, ce qui requiert une définition claire du champ d'application de l'incrimination;

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

[variante 2] :

— considère que le principe de proportionnalité, qui commande de ne pas excéder ce qui est nécessaire à la réalisation des objectifs poursuivis, est respecté puisque la proposition de décision-cadre lie les États membres quant au résultat à atteindre tout en leur laissant la compétence quant à la forme et aux moyens de sa mise en œuvre. »

\*  
\* \*

- En ce qui concerne la subsidiarité :

La question est de savoir s'il y a des observations à formuler en ce qui concerne la subsidiarité, et si l'on marque une préférence pour la variante 1 ou 2.

De heer Vandenberghe meent dat beide varianten niet onverenigbaar zijn. Inderdaad kan variante 2 worden voorgesteld als een soort inleiding, waarbij de commissie besluit dat zij instemt met de behoefte de bestrafning van het terrorisme op Europees niveau te regelen, gelet op de internationale draagwijdte van het terrorisme en op het grensoverschrijdende bereik van het internetgebruik voor terroristische doeleinden. In die context biedt één enkele definitie van de terroristische misdrijven inderdaad de mogelijkheid het terrorisme efficiënter te bestrijden. De homogenisering van de bestrijding van het terrorisme vormt aldus een bij te treden doelstelling, maar een breder spectrum om het probleem te situeren is gewenst. Spreker is enigszins verbaasd over de sterk vereenvoudigde voorstelling van de bestrafning van het terrorisme in de 27 Europese lidstaten. Een juiste beoordeling vraagt minstens een status quaestionis van de problematiek in de lidstaten. Hier wordt het probleem van de bestrafning van het terrorisme zeer sterk geresumeerd zonder dieper in te gaan op het legaliteitsbeginsel. Aldus acht spreker ook het behoud van variante 1 noodzakelijk en vraagt dat de Europese Commissie preciezer aantoont waarom de nationale wetgevers niet in staat zouden zijn te reageren op onaanvaardbaar gedrag zoals het rechtstreeks uitlokken van het plegen van een terroristisch misdrijf. Tevens verdient het aanbeveling dat de Europese Commissie zelf proactief nagaat in welke mate er zich in de verschillende lidstaten een probleem stelt.

De heer Dubié is het eens met de vorige spreker. Het hele principe van de in het Verdrag van Lissabon vastgestelde subsidiariteitscontrole staat hier op het spel. Op basis van de door de Europese Commissie verstrekte informatie kan niet afdoende worden beoordeeld of het subsidiariteitsbeginsel in acht is genomen.

Spreker sluit zich aan bij de eerste variant van de voorgestelde tekst. Hij kan het niet eens zijn met de tweede variant die neerkomt op een vrijbrief.

De heer Vankrunkelsven vraagt of de commissie akkoord kan gaan met de kritische bemerkingen opgenomen in variante 1. Zou men variante 2 dan best doen vervallen?

De heer Vandenberghe herhaalt dat hij ervoor opteert beide varianten te behouden. Men kan inderdaad geen bezwaar hebben tegen de doelstelling dat er een samenwerking dient plaats te vinden op Europees niveau. Er rijst wel een technisch probleem. Enerzijds beoogt men een internationale definitie van terrorisme en provocatie, anderzijds blijven de lidstaten soeverein op het vlak van de toepassing van deze definitie in hun eigen strafstelsel. Spreker verwijst ter zake naar het

M. Vandenberghe estime que les deux variantes ne sont pas incompatibles. En effet, la variante 2 peut être considérée comme une sorte d'introduction dans laquelle la commission conclut qu'elle se rallie à la nécessité de régler au niveau européen la sanction du terrorisme en raison du caractère international du terrorisme et du caractère transfrontière de l'utilisation d'internet à des fins de terrorisme. Dans ce contexte, une définition unique des infractions terroristes permet en effet de lutter plus efficacement contre le terrorisme. L'harmonisation de la lutte contre le terrorisme constitue donc un objectif auquel il convient de se rallier, mais il est souhaitable d'élargir le spectre pour mieux cerner le problème. L'intervenant s'étonne quelque peu de la présentation fortement simplifiée de la sanction du terrorisme dans les 27 États membres. Une analyse correcte impose à tout le moins de dresser un état de la question de la problématique dans les États membres. Le problème de la sanction du terrorisme est ici très fortement résumé sans que le principe de légalité ne bénéficie d'une analyse approfondie. C'est pourquoi l'intervenant estime qu'il est nécessaire de conserver également la variante 1 et demande que la Commission européenne démontre de manière plus précise en quoi les législateurs nationaux ne seraient pas en mesure de réagir adéquatement par rapport à des comportements inacceptables tels que la provocation directe à commettre des délits terroristes. Il est également souhaitable que la Commission européenne contrôle elle-même, de manière proactive, dans quelle mesure un problème se pose dans les différents États membres de l'UE.

M. Dubié se rallie au préopinant. C'est le principe même du mécanisme de contrôle de la subsidiarité tel qu'il est prévu par le Traité de Lisbonne qui est en cause. L'information fournie par la Commission européenne ne permet pas d'apprécier pleinement si le principe de subsidiarité est respecté.

L'intervenant souscrit à la variante n° 1 du texte proposé. Il ne peut cependant pas marquer son accord sur la variante n° 2 qui constitue un blanc-seing.

M. Vankrunkelsven demande si la commission peut souscrire aux critiques figurant dans la variante 1. Ne vaudrait-il pas mieux supprimer la variante 2?

M. Vandenberghe répète qu'il opte pour le maintien des deux variantes. Nul ne peut en effet contester l'objectif d'une coopération au niveau européen. Par contre, un problème technique se pose. Alors que l'on cherche à énoncer une définition internationale du terrorisme et de la provocation, on prévoit que les États membres restent souverains pour appliquer cette définition dans leur propre système pénal. À cet égard, l'orateur renvoie au système pénal allemand, où même

Duitse strafstelsel waar zelfs het kaderbesluit van 13 juni 2002 nog niet werd uitgevoerd.

- Wat de evenredigheid betreft

De heer Vankrunkelsven wijst erop dat variëte 2 inhoudt dat de evenredigheid werd gerespecteerd, terwijl variëte 1 voorbehoud maakt.

Volgens de heer Delpérée doet variant nr. 2 een principiële vraag rijzen. Als de commissie in haar besluiten deze variant goedkeurt, verliest de proportionaliteitscontrole alle inhoud. De commissie zal dan in de toekomst nooit meer opmerkingen kunnen maken in het raam van de proportionaliteitscontrole aangezien een kaderbesluit de lidstaten per definitie alleen bindt inzake het te bereiken resultaat en hen altijd vrijlaat te bepalen hoe en met welke middelen dat gebeurt. Hij besluit daaruit dat de tekst van variant 2 indruist tegen de logica van het Verdrag van Lissabon.

De heer Vankrunkelsven meent te mogen besluiten dat variëte 1 kan worden behouden. Variëte 2 zal dan vervallen.

Mevrouw Crombé-Berton verklaart dat zij het eens is met een aantal opmerkingen die zijn geformuleerd in variant nr. 1. Zij geeft toe dat variant nr. 2 kan worden geïnterpreteerd als een vrijbrief voor de Europese Commissie. Zij besluit dan ook om variant nr. 2 in te trekken.

Naar aanleiding van deze bespreking komt de commissie tot volgend besluit :

«De commissie

- Wat de subsidiariteit betreft :

— stemt in met de behoefte de bestraffing van het terrorisme op Europees niveau te regelen, gelet op de internationale draagwijdte van het terrorisme en op het grensoverschrijdende bereik van het internetgebruik voor terroristische doeleinden. In die context biedt één enkele definitie van de terroristische misdrijven de mogelijkheid het terrorisme efficiënter te bestrijden. Tevens is de overwogen uitbreiding van het begrip terroristische daad niet strijdig met het beginsel, dat verworven is sedert het kaderbesluit van 13 juni 2002 van de Raad (2002/475/JBZ);

— vraagt dat de Europese Commissie preciezer aantoont waarom de nationale wetgevers niet in staat zouden zijn gepast te reageren op onaanvaardbaar gedrag zoals het rechtstreeks uitlokken van het plegen van een terroristisch misdrijf;

— beveelt aan dat de Europese Commissie zelf pro-actief nagaat in welke mate er zich in de verschillende landen van de EU een probleem stelt. De subsidiariteit vergt dat men rekening moet houden

la décision-cadre du 13 juin 2002 n'a pas encore été exécutée.

- En ce qui concerne la proportionnalité :

M. Vankrunkelsven fait remarquer que la variëte 2 implique que la proportionnalité a été respectée tandis que la variëte 1 formule des réserves.

M. Delpérée pense que la variëte n° 2 pose une question de principe. Si la commission devait approuver cette variëte dans ses conclusions, cela viderait la procédure de contrôle de la proportionnalité de sa substance. En effet, la commission ne pourrait à l'avenir jamais formuler de remarques à la suite d'un contrôle de proportionnalité puisque, par définition, une décision-cadre lie les États membres quant au résultat à atteindre mais les laisse libres quant à la forme et aux moyens pour la mettre en œuvre. Il en conclut que le texte de la variëte n° 2 ne s'inscrit pas dans la logique du Traité de Lisbonne.

M. Vankrunkelsven estime pouvoir conclure que la variëte 1 peut être maintenue. La variëte 2 deviendra dès lors sans objet.

Mme Crombé-Berton précise qu'elle peut se rallier à une série de remarques formulées dans la variëte n° 1. Elle admet par ailleurs que le texte de la variëte n° 2 peut s'interpréter comme un blanc-seing donné à la Commission européenne. Elle décide par conséquent de retirer le texte de la variëte n° 2.

Au terme de la discussion, la commission arrive à la conclusion suivante :

«La commission

- En ce qui concerne la subsidiarité :

— se rallie à la nécessité de régler au niveau européen la sanction du terrorisme en raison du caractère international du terrorisme et du caractère transfrontière de l'utilisation d'internet à des fins de terrorisme. Dans ce contexte, une définition unique des infractions terroristes permet de lutter plus efficacement contre le terrorisme. Par ailleurs, l'élargissement envisagé de la définition de l'acte terroriste ne bouleverse pas le principe acquis par la décision-cadre du 13 juin 2002 du Conseil (2002/475/JAI);

— demande que la Commission européenne démontre de manière plus précise en quoi les législateurs nationaux ne seraient pas en mesure de réagir adéquatement par rapport à des comportements inacceptables tels que la provocation directe à commettre des délits terroristes;

— recommande que la Commission européenne puisse contrôler elle-même, de manière proactive, dans quelle mesure un problème se pose dans les différents États membres de l'UE. La subsidiarité exige

met de verschillende concrete politieke omstandigheden in de verschillende EU-landen om in deze materie te legifereren.

- Wat de evenredigheid betreft :

- maakt voorbehoud omdat er onvoldoende gegevens zijn om het nut en alle gevolgen van de voorgestelde maatregelen te evalueren, in het bijzonder van de strafbaarstelling van «het publiekelijk uitlokken van het plegen van een terroristisch misdrijf» zoals dat in het voorstel van kaderbesluit gedefinieerd wordt en van de strafbaarstelling van de voorbereidende handelingen voor de drie, in het voorstel opgenomen nieuwe misdrijven;

- wenst dat wordt aangetoond dat de overwogen maatregelen — in het bijzonder de vermelde strafbaarstellingen — niet verder gaan dan wat nodig is om de nagestreefde doeleinden te bereiken, en de fundamentele rechten en vrijheden, zoals de vrijheid van mening, de vrije meningsuiting, de vrijheid van vereniging en de persvrijheid, niet schenden. Hierbij wijst de commissie er meer algemeen op dat tot dusver in de Unie geen evenwicht is bereikt tussen de samenwerking inzake veiligheid en de samenwerking inzake individuele rechten en vrijheden;

- stelt zich vragen bij de voorgestelde uitbreiding, gelet op het feit dat artikel 1 van het kaderbesluit van 2002 (het begrip terroristisch misdrijf) niet is omgezet in de nationale wetgeving van 7 landen van de Unie, waaronder Duitsland, Italië en het Verenigd Koninkrijk;

- wil dat een studie wordt gemaakt van de toepasbaarheid van de nieuwe definitie van een terroristisch misdrijf door de magistraten van de lidstaten. De voorgestelde definitie is immers niet dezelfde als die van artikel 5, § 2, van het Verdrag van Europa, namelijk «het publiekelijk uitlokken van het plegen van een terroristisch misdrijf, wanneer zulks op onwettige en opzettelijke wijze gebeurt» (vertaling). De commissie vraagt zich af waarom dat verschil er is;

- wil dat een studie wordt gemaakt van de budgettaire kost van dergelijke uitbreiding;

- wijst erop dat een strikte naleving van het legaliteitsbeginsel zich opdringt, wat impliceert dat het toepassingsgebied van de strafbaarstelling duidelijk wordt aangegeven;

- vraagt de Europese Commissie toe te lichten waarom ze er de voorkeur aan heeft gegeven te voorzien in een aparte strafbaarstelling van een handeling die onder de «strafbare deelneming» valt (te weten het uitlokken van een misdaad of een misdrijf «door woorden in openbare bijeenkomsten of plaatsen gesproken» — artikel 66 van het Strafwet-

que l'on tienne compte des circonstances politiques concrètes spécifiques dans les différents États membres de l'UE pour légiférer en la matière.

- En ce qui concerne la proportionnalité :

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

- souhaite qu'il soit démontré que les mesures envisagées — et en particulier les incriminations précitées — n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs poursuivis, et ne portent pas atteinte aux droits et libertés fondamentaux tels que la liberté d'opinion, d'expression, d'association et la liberté de la presse. À cet égard, la commission relève, de façon plus générale, l'absence à ce jour d'un équilibre entre la coopération sur le plan sécuritaire et la coopération sur le plan des droits et libertés individuelles au sein de l'Union;

- s'interroge sur l'extension proposée alors que l'article 1<sup>er</sup> de la décision-cadre de 2002 (définition de l'infraction terroriste) n'est pas transposé dans la législation nationale de 7 pays de l'Union, dont l'Allemagne, l'Italie et le Royaume-Uni;

- souhaite qu'une analyse soit effectuée quant à l'applicabilité de cette nouvelle définition de l'infraction terroriste par les magistrats des États membres. La définition proposée est, en effet, différente de celle contenue dans la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention du terrorisme qui vise, en son article 5, § 2, «la provocation publique à commettre une infraction terroriste lorsqu'elle est commise illégalement et intentionnellement». La commission s'interroge sur les raisons de cette différence;

- souhaite disposer d'une analyse du coût budgétaire d'une telle extension;

- rappelle qu'il s'impose de respecter strictement le principe de légalité, ce qui requiert une définition claire du champ d'application de l'incrimination;

- demande à la Commission européenne d'expliquer pourquoi elle a jugé préférable d'ériger en infraction pénale distincte ce qui relève de la participation criminelle, à savoir la provocation publique à commettre un crime ou un délit (*cf.* article 66 du Code pénal belge), plutôt que d'apporter une précision à l'article 4, § 1<sup>er</sup>, de la décision-cadre en visant les

boek), in plaats van in artikel 4, § 1, van het kaderbesluit een precisering aan te brengen aangaande de manieren om tot een terroristisch misdrijf aan te zetten. »

#### V. STEMMING

Het besluit wordt eenparig aangenomen door de 10 aanwezige leden.

\*  
\* \*

Vertrouwen werd geschonken aan de rapporteur voor een mondeling verslag in plenaire vergadering.

*De rapporteur,*  
Tony VAN PARYS.      *De voorzitter,*  
Patrik VANKRUNKELSVEN.

modes d'incitation à commettre une infraction terroriste. »

#### IV. VOTE

La conclusion est adoptée à l'unanimité des 10 membres présents.

\*  
\* \*

Confiance a été faite au rapporteur pour un rapport oral en séance plénière.

*Le rapporteur,*  
Tony VAN PARYS.      *Le président,*  
Patrik VANKRUNKELSVEN.