

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

14 januari 2015

WETSVOORSTEL

**betreffende de daadwerkelijke bestrijding
van het jihadisme, de bescherming van de
democratische instellingen en het waarborgen
van de fundamentele vrijheden**

(ingediend door de heren Hendrik Vuye
en Koen Metsu)

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

14 janvier 2015

PROPOSITION DE LOI

**relative à la lutte effective contre le
dihadisme, à la protection des institutions
démocratiques et à la garantie des libertés
fondamentales**

(déposée par MM. Hendrik Vuye
et Koen Metsu)

SAMENVATTING

Dit wetsvoorstel kadert in de strijd tegen het jihadisme. Het beoogt de democratische instellingen te beschermen en de fundamentele rechten en vrijheden te waarborgen.

De dienstneming, het vertrek of de doorreis van personen met het oog op dienst bij een vreemde leger- of troepenmacht die zich op het grondgebied van een vreemde staat bevindt (huurlingschap), worden strafbaar gesteld.

Daarnaast wordt de straf die reeds bestaat voor het ronselen voor de gewapende strijd verscherpt en aangepast.

Het straffenpalet wordt ook uitgebreid met nieuwe straffen (verlies van nationaliteit en een verbod om het grondgebied te betreden), zodat de strafrechter steeds de best aangepaste straf kan opleggen.

RÉSUMÉ

Cette proposition de loi s'inscrit dans le cadre de la lutte contre le djihadisme. Elle vise à protéger les institutions démocratiques et à garantir les libertés et droits fondamentaux.

Elle incrimine l'engagement, le départ ou le transit de personnes en vue de servir dans une armée ou une troupe étrangère se trouvant sur le territoire d'un État étranger (mercenariat).

Par ailleurs, elle renforce et adapte la peine qui frappe déjà le recrutement pour la lutte armée.

L'éventail des peines est également étendu, avec l'instauration de nouvelles peines (perte de la nationalité et interdiction d'entrer sur le territoire), ce qui permettra au juge pénal d'infliger toujours la peine la mieux adaptée.

N-VA	:	Nieuw-Vlaamse Alliantie
PS	:	Parti Socialiste
MR	:	Mouvement Réformateur
CD&V	:	Christen-Democratisch en Vlaams
Open Vld	:	Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	:	socialistische partij anders
Ecolo-Groen	:	Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
cdH	:	centre démocrate Humaniste
VB	:	Vlaams Belang
PTB-GO!	:	Parti du Travail de Belgique – Gauche d'Ouverture
FDF	:	Fédéralistes Démocrates Francophones
PP	:	Parti Populaire

Afkortingen bij de nummering van de publicaties:

DOC 54 0000/000:	Parlementair document van de 54 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA:	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV:	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV:	Beknopt Verslag
CRIV:	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN:	Plenum
COM:	Commissievergadering
MOT:	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

Abréviations dans la numérotation des publications:

DOC 54 0000/000:	Document parlementaire de la 54 ^e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif
QRVA:	Questions et Réponses écrites
CRIV:	Version Provisoire du Compte Rendu intégral
CRABV:	Compte Rendu Analytique
CRIV:	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)
PLEN:	Séance plénière
COM:	Réunion de commission
MOT:	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers

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

De publicaties worden uitsluitend gedrukt op FSC gecertificeerd papier

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants

Commandes:
Place de la Nation 2
1008 Bruxelles
Tél. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.lachambre.be
courriel : publicaties@lachambre.be

Les publications sont imprimées exclusivement sur du papier certifié FSC

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Dit wetsvoorstel strekt ertoe de wet van 1 augustus 1979 betreffende diensten bij een vreemde leger- of troepenmacht die zich op het grondgebied van een vreemde Staat bevindt, beter bekend als de huur-lingenwet, af te stemmen op de realiteit van vandaag. Ook de meer recente wetgeving inzake terroristische misdrijven wordt aangepast.

Welhaast dagelijks worden we geconfronteerd met verschrikkelijke beelden en getuigenissen van zware misdrijven begaan door I.S. (Islamitische Staat). De video's van de onthoofding van de journalist James Foley, en later van andere slachtoffers, staan voor altijd op ons netvlies gebrand. Deze beelden zijn een typevoorbeeld van hoe wreedheden en flagrante schendingen van de mensenrechten worden gebruikt als oorlogswapen. Ook andere filmpjes waarop foltering en wrede slachtingen te zien zijn, worden de wereld ingestuurd met de duidelijke bedoeling om de democratische waarden te ondermijnen en op termijn te vernietigen. Schendingen van fundamentele mensenrechten zijn voor I.S. een manier van oorlogsvoering. Daar dient een democratische staat zich tegen te beschermen.

De VN-resolutie van 24 september 2014 (UN Security Council Resolution on Foreign Terrorist Fighters) vraagt de lidstaten uitdrukkelijk om op te treden tegen terroristische handelingen. De resolutie stelt onder meer: "Member States shall, consistent with international human rights law, international refugee law, and international humanitarian law, prevent and suppress the recruiting, organizing, transporting or equipping of individuals who travel to a State other than their States of residence or nationality for the purpose of the perpetration, planning, or preparation of, or participation in, terrorist acts or the providing or receiving of terrorist training, and the financing of their travel and of their activities". Dit wetsvoorstel geeft uitvoering aan deze VN-resolutie.

1. Vooraf

a) Het jihadisme of de heilige oorlog is een gevaar voor onze democratie. In het arrest 'Refah Partisi tegen Turkije' van 13 februari 2003 heeft de grote kamer van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens beslist dat sharia (islamrecht) en jihadisme kennelijk onverenigbaar zijn met het Europees Verdrag voor de Rechten

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La présente proposition de loi vise à modifier la loi du 1^{er} août 1979 concernant les services dans une armée ou une troupe étrangère se trouvant sur le territoire d'un État étranger, mieux connue sous le nom de loi sur les mercenaires, de manière à ce qu'elle réponde à la réalité d'aujourd'hui. La législation plus récente en matière d'infractions terroristes est également adaptée.

Presque quotidiennement, des images et des témoignages effrayants nous confrontent à l'horreur des crimes commis par l'EI (l'État islamique). Les vidéos de la décapitation du journaliste James Foley et, par la suite, d'autres victimes, sont à jamais gravées sur nos rétines. Ces images illustrent parfaitement comment des actes de cruauté et des violations flagrantes des droits de l'homme sont utilisés comme arme de guerre. D'autres vidéos où l'on peut voir des actes de torture et des mises à mort atroces sont diffusées de par le monde dans le but avoué de saper les valeurs démocratiques et de les anéantir à terme. Pour l'EI, les violations des droits humains fondamentaux sont devenues une manière de faire la guerre. Un État démocratique doit se protéger contre ce fléau.

La résolution de l'ONU du 24 septembre 2014 (Résolution du Conseil de sécurité sur les combattants étrangers) demande explicitement aux États membres d'intervenir pour empêcher la commission d'actes terroristes. La résolution dispose notamment: "Les États membres doivent, dans le respect du droit international des droits de l'homme, du droit international des réfugiés et du droit international humanitaire, prévenir et éliminer les activités de recrutement, d'organisation, de transport ou d'équipement bénéficiant à des personnes qui se rendent dans un État autre que leur État de résidence ou de nationalité dans le dessein de commettre, d'organiser ou de préparer des actes de terrorisme, ou afin d'y participer ou de dispenser ou recevoir un entraînement au terrorisme, ainsi que le financement des voyages et activités de ces personnes. La présente proposition de loi exécute cette résolution de l'ONU.

1. Préalable

a) Le djihadisme ou guerre sainte est un danger pour notre démocratie. Dans l'arrêt du 13 février 2003 concernant l'affaire Refah Partisi contre la Turquie, la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme a jugé que la charia (loi islamique) et le djihadisme sont incompatibles avec la Convention européenne

van de Mens¹. Het Hof laat er niet de minste twijfel over bestaan waar het oordeelt:

“... the Court considers that sharia, which faithfully reflects the dogmas and divine rules laid down by religion, is stable and invariable. Principles such as pluralism in the political sphere or the constant evolution of public freedoms have no place in it. The Court notes that, when read together, the offending statements, which contain explicit references to the introduction of sharia, are difficult to reconcile with the fundamental principles of democracy, as conceived in the Convention taken as a whole. It is difficult to declare one’s respect for democracy and human rights while at the same time supporting a regime based on sharia, which clearly diverges from Convention values, particularly with regard to its criminal law and criminal procedure, its rules on the legal status of women and the way it intervenes in all spheres of private and public life in accordance with religious precepts. ... In the Court’s view, a political party whose actions seem to be aimed at introducing sharia in a State party to the Convention can hardly be regarded as an association complying with the democratic ideal that underlies the whole of the Convention” (§ 123)

In Nederland werden al maatregelen genomen om het meestrijden met terroristische groeperingen strafbaar te maken; alsook werd in de mogelijkheid voorzien dat — bij dubbele nationaliteit — het Nederlanderschap kan worden ingetrokken als iemand een opleiding volgt in een terroristisch trainingskamp of daar als instructeur aan meewerkt om vaardigheden en kennis over te dragen, bijvoorbeeld aan jihadistische strijders.

Ook in het Verenigd Koninkrijk nam men verscheidene maatregelen om nog daadkrachtiger op te treden tegen de verhoogde dreiging van het internationale van terrorisme. Zo is voorzien in het intrekken van het staatsburgerschap door de minister van Binnenlandse Zaken².

De Franse minister van Binnenlandse zaken Bernard Cazeneuve heeft in april zijn plan ter bestrijding van het jihadisme voorgesteld. Na de zaken Mohammed Merah (Schietpartijen in Midi-Pyrénées) en Mehdi Memmouche (opgepakt voor de aanslag op het Joods Museum te

de sauvegarde des Droits de l’Homme et des Libertés fondamentales¹. La Cour ne laisse planer aucun doute à ce sujet, déclarant:

“...la Cour reconnaît que la charía, reflétant fidèlement les dogmes et les règles divines édictés par la religion, présente un caractère stable et invariable. Lui sont étrangers des principes tels que le pluralisme dans la participation politique ou l’évolution incessante des libertés publiques. La Cour relève que, lues conjointement, les déclarations en question qui contiennent des références explicites à l’instauration de la charia sont difficilement compatibles avec les principes fondamentaux de la démocratie, tels qu’ils résultent de la Convention, comprise comme un tout. Il est difficile à la fois de se déclarer respectueux de la démocratie et des droits de l’homme et de soutenir un régime fondé sur la charia, qui se démarque nettement des valeurs de la Convention, notamment eu égard à ses règles de droit pénal et de procédure pénale, à la place qu’il réserve aux femmes dans l’ordre juridique et à son intervention dans tous les domaines de la vie privée et publique conformément aux normes religieuses. (...) Selon la Cour, un parti politique dont l’action semble viser l’instauration de la charia dans un État partie à la Convention peut difficilement passer pour une association conforme à l’idéal démocratique sous-jacent à l’ensemble de la Convention.” (§ 123)

Aux Pays-Bas, des mesures ont déjà été prises afin d’incriminer la participation à des groupements terroristes; la possibilité de retirer — en cas de double nationalité — la citoyenneté néerlandaise à une personne qui suit une formation dans un camp d’entraînement terroriste ou y contribue, en qualité d’instructeur, à la transmission de techniques et de connaissances, par exemple à des combattants djihadistes, a aussi été prévue.

Le Royaume-Uni a également pris diverses mesures pour agir de manière encore plus énergique face à la menace accrue que représente l’internationale du terrorisme. Un retrait de la citoyenneté par le ministre de l’Intérieur a ainsi été prévu².

En avril, le ministre français de l’Intérieur, Bernard Cazeneuve, a présenté son plan de lutte contre le djihadisme. Après les affaires Mohammed Merah (fusillades dans la région de Midi-Pyrénées) et Mehdi Nemmouche (arrêté pour l’attentat commis au Musée

¹ Grote Kamer EHRM, 13 februari 2003, “Refah Partisi e.a. tegen Turkije”, verz. 41340/98, 41342/98, 41343/98 & 41344/98.

² Zie het verslag op de site van het House of Commons: “Immigration Bill: Deprivation of British citizenship” (8 mei 2014) (<http://www.parliament.uk/business/publications/research/briefing-papers/SN06820/immigration-bill-deprivation-of-citizenship>).

¹ Grande Chambre CEDH, 13 février 2003, “Refah Partisi et autres c. Turquie”, requêtes 41340/98, 41342/98, 41343/98 & 41344/98.

² Voir le rapport sur le site de la House of Commons: “Immigration Bill: Deprivation of British citizenship” (8 mai 2014) (<http://www.parliament.uk/business/publications/research/briefing-papers/SN06820/immigration-bill-deprivation-of-citizenship>).

Brussel), werd een verstrenging van de wetgeving aangekondigd.

Bovendien hebben zowel Nederland als het Verenigd Koninkrijk, bij monde van hun respectievelijke eerste ministers Mark Rutte en David Cameron, recent nieuwe maatregelen aangekondigd.

b) Ook hoge magistraten beseffen dat hier dringend dient ingegrepen. In zijn mercuriale bij de opening van het gerechtelijk jaar 2014-2015 heeft Brussels procureur generaal (en voormalig federaal procureur) Johan Delmulle, uitdrukkelijk gesteld dat de recente gruwelijke feiten gepleegd door I.S. niemand onberoerd kunnen laten³. Hij kondigt maatregelen aan om de sociale uitkeringen te laten intrekken van de Belgen die naar Syrië zijn vertrokken. Ten onrechte uitbetaalde uitkeringen zullen worden teruggevorderd. Vzw's die betrokken zijn bij het ronselen van Syriëstrijders zullen worden ontbonden.

Nederland en het Verenigd Koninkrijk hebben recent een plan uitgewerkt om dit gevaarlijk fenomeen van I.S. te bestrijden. Op 29 augustus jl. hebben de Nederlandse minister van Veiligheid en Justitie I.W. Opstelten en de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid L.F. Asscher, bij de Tweede Kamer een "Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme" ingediend⁴. Dit belangrijke document biedt een overzicht van de maatregelen en acties.

In het begeleidend schrijven benadrukken de beide ministers dat het jihadisme haaks staat op de democratische waarden en de fundamentele mensenrechten:

"Een vitale democratie is gebouwd op de waarden van de rechtsstaat, eerbiediging van ieders fundamentele rechten en wederzijds respect. Dat vereist een blijvende inzet voor de weerbaarheid van de samenleving en een gesprek met elkaar over de waarden van de rechtsstaat. In Nederland is ruimte voor verschillende ideologieën, denkbeelden en levensovertuigingen. De vrijheden van de democratische rechtsstaat mogen echter niet worden misbruikt om het voortbestaan ervan te ondermijnen. Er kan en moet worden opgetreden tegen degenen die de strafwet overtreden. Maar het gaat er ook om elkaar aan te spreken wanneer grenzen worden overschreden. De waarden van democratie en rechtsstaat vergen voortdurend onderhoud. Voor discriminatie en uitsluiting van welke groep dan ook is geen plaats. Om de rechtsstaat te beschermen en maatschappelijke spanningen te

³ Zie: <http://www.om-mp.be/page/2322/1/bruxelles.html>, alwaar de tekst zal worden gepubliceerd.

⁴ <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2014/08/30/integrale-aanpak-jihadisme.html>.

juif de Bruxelles), il a annoncé un renforcement de la législation.

En outre, tant les Pays-Bas que le Royaume-Uni, par la voix de leur premier ministre respectif Mark Rutte et David Cameron, ont annoncé récemment de nouvelles mesures.

b) Les hauts magistrats comprennent, eux aussi, la nécessité urgente de prendre des mesures en la matière. Dans sa mercuriale prononcée lors de l'ouverture de l'année judiciaire 2014-2015, le procureur général (et ancien procureur fédéral) de Bruxelles, Johan Delmulle, a indiqué expressément que les récentes atrocités commises par l'EI ne peuvent laisser personne indifférent³. Il annonce des mesures permettant de priver d'allocations sociales les Belges partis en Syrie. Les allocations payées indûment seront recouvrées. Les asbl impliquées dans le recrutement de combattants pour la Syrie seront dissoutes.

Les Pays-Bas et le Royaume-Uni ont récemment mis en œuvre un plan de lutte contre le phénomène dangereux que constitue l'EI. Le 29 août dernier, le ministre néerlandais de la Sécurité et de la Justice, I.W. Opstelten, et le ministre des Affaires sociales et de l'Emploi, L.F. Asscher, ont déposé à la *Tweede Kamer* un Programme d'action pour une approche intégrale du djihadisme ("*Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme*")⁴. Ce document important passe en revue les mesures et actions proposées.

Dans la lettre d'accompagnement, les deux ministres soulignent que le djihadisme est contraire aux valeurs démocratiques et aux droits humains fondamentaux:

"Une démocratie vitale se fonde sur les valeurs de l'État de droit, sur l'observance des droits fondamentaux de chacun et sur le respect mutuel. Cela requiert une mobilisation constante en faveur de la résistance morale de la société et un dialogue réciproque sur les valeurs de l'État de droit. Les Pays-Bas peuvent accueillir différentes idéologies, philosophies et convictions. Il n'est toutefois pas permis d'abuser des libertés de l'État de droit démocratique pour en menacer la pérennité. Il est possible et nécessaire d'agir contre ceux qui enfreignent la loi pénale. Mais il s'agit également de s'interpeller lorsque certaines limites sont franchies. Les valeurs de la démocratie et de l'État de droit doivent faire l'objet d'une vigilance permanente. La discrimination et l'exclusion de quelque groupe que ce soit sont dès lors intolérables. Pour protéger l'État de droit et maîtriser

³ Voir: <http://www.om-mp.be/page/2322/1/bruxelles.html>, où le texte sera publié.

⁴ <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2014/08/30/integrale-aanpak-jihadisme.html>.

beheersen moeten we blijvend aandacht besteden aan een respectvol omgaan met verschillen. Dit geldt zeker wanneer de emoties hoog oplopen en de verschillen moeilijk te overbruggen lijken.

De jihadistische beweging is in alles het tegengestelde van onze democratische rechtsstaat en moet met harde hand worden bestreden. In Nederland is de jihadistische beweging een kleine, maar gevaarlijke extremistische, sekte achtige groepering die geweld propageert als enig middel om haar doelen te realiseren.

Deze beweging presenteert zich als de enige legitieme geloofsverteenwoordiging voor moslims. Hierdoor ontstaat vertroebeling in de beeldvorming over moslims. Het overgrote deel van de moslims distantieert en verzet zich juist tegen de jihadistische beweging. Zij zijn veelal zelf de eerste slachtoffers. Mede door een eenzijdige beeldvorming, en veelal een gevoel van uitsluiting in de samenleving, zijn er jongeren die zich aangetrokken voelen tot deze extremistische ideologie. Jongeren moeten zich weerbaar weten. Dit vergt ook dat jongeren verantwoordelijkheid nemen voor de keuzes die zij maken in hun leven”.

c) Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens erkent dat terrorisme een groot gevaar is voor de fundamentele rechten⁵. In het basisarrest 'Othman (Abu Qatada) tegen Verenigd Koninkrijk'⁶ stelt het Hof onomwonden:

“First, the Court wishes to emphasise that, throughout its history, it has been acutely conscious of the difficulties faced by States in protecting their populations from terrorist violence, which constitutes, in itself, a grave threat to human rights (see, inter alia, Lawless v. Ireland (no. 3), 1 July 1961, § § 28–30, Series A no. 3; Ireland v. the United Kingdom, 18 January 1978, Series A no. 25, Öcalan v. Turkey [GC], no. 46221/99, § 179, ECHR 2005-IV; Chahal, cited above, § 79; A and Others v. the United Kingdom, cited above, § 126; A. v. the Netherlands, no. 4900/06, § 143, 20 July 2010). Faced with such a threat, the Court considers it legitimate for Contracting States to take a firm stand against those who contribute to terrorist acts, which it cannot condone in any circumstances (Boutagni v. France, no. 42360/08, § 45, 18 November 2010; Daoudi v. France, no. 19576/08, § 65, 3 December 2009)” (§ 183)

⁵ Recent nog: EHRM, 4 september 2014, “Trabesli tegen België”, verz. 140/10, § 117.

⁶ EHRM, 17 januari 2012, “Othman (Abu Qatada) tegen Verenigd Koninkrijk”, verz. 8139/09.

les tensions sociales, nous devons nous attacher sans cesse à respecter la différence, surtout lorsque les émotions s’enflamment et que les différences semblent difficiles à surmonter.

Le mouvement djihadiste se situe, en tout point, à l’opposé de notre État de droit démocratique, et il doit être fermement combattu. Aux Pays-Bas, le mouvement djihadiste représente un groupement sectaire mineur, mais dangereux et extrémiste, qui prône la violence comme unique moyen de réaliser ses objectifs.

Ce mouvement se présente comme la seule représentation légitime de la foi pour les musulmans. Il fausse l’image que l’on se fait des musulmans. La très grande majorité de ceux-ci prennent précisément leurs distances vis-à-vis du mouvement djihadiste, qu’ils réprouvent. Ils en sont même souvent les premières victimes. En raison, notamment d’idées simplistes et, pour la plupart, d’un sentiment d’exclusion de la société, certains jeunes sont séduits par cette idéologie extrémiste. Les jeunes doivent avoir conscience de leur capacité de résistance. Il faut en outre qu’ils assument la responsabilité des choix qu’ils font dans leur vie”. (traduction)

c) La Cour européenne des droits de l’homme reconnaît que le terrorisme est une grave menace pour les droits de l’homme⁵. Dans l’arrêt de principe Othman (Abu Qatada) contre le Royaume-Uni⁶, la Cour indique sans détours:

“Premièrement, la Cour tient à souligner que, depuis sa création, elle a toujours été pleinement consciente des difficultés que les États rencontrent pour protéger leur population contre la violence terroriste, laquelle constitue en elle-même une grave menace pour les droits de l’homme (voir, notamment, Lawless c. Irlande (n° 3), 1^{er} juillet 1961, § § 28-30, série A n° 3, Irlande c. Royaume-Uni, 18 janvier 1978, série A n° 25, Öcalan c. Turquie [GC], n° 46221/99, § 179, CEDH 2005-IV, Chahal précité § 79, A. et autres c. Royaume-Uni, précité, § 126, A. c. Pays-Bas, n°4900/06, § 143, 20 juillet 2010). Elle considère qu’il est légitime, devant une telle menace, que les États contractants fassent preuve d’une grande fermeté à l’égard de ceux qui contribuent à des actes de terrorisme, actes qu’elle ne saurait en aucun cas cautionner (Boutagni c. France, n° 42360/08, § 45, 18 novembre 2010, et Daoudi c. France, n° 19576/08, § 65, 3 décembre 2009)” (§ 183)

⁵ Récemment encore: CEDH, 4 septembre 2014, “Trabesli c. Belgique”, requête 140/10, § 117.

⁶ CEDH, 17 janvier 2012, “Othman (Abu Qatada) c. Royaume-Uni”, requête 8139/09.

d) Democratie is het enige politieke stelsel dat verenigbaar is met de fundamentele rechten als vervat in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Dit heeft de grote kamer van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens bij unanimité beslist in de belangrijke zaak 'Refah Partisi tegen Turkije'⁷. Er bestaat echter geen democratie zonder pluralisme⁸.

De overheid moet, op grond van artikel 9 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (vrijheid van religie), als een neutrale en onpartijdige instantie de uitoefening van diverse religies en levensbeschouwingen mogelijk maken. De overheid moet zorg dragen dat de verschillende groepen en religies elkaar tolereren⁹. De grote kamer van het Hof heeft deze rechtspraak bevestigd in het arrest Leyla Sahin (2005)¹⁰ en recent op 1 juli 2014 in het arrest 'S.A.S. tegen Frankrijk'¹¹.

Het jihadisme is echter net het tegenovergestelde van tolerantie en pluralisme. In alles is het jihadisme het tegengestelde van een moderne rechtsstaat. Meer nog, het jihadisme heeft tot ultieme doel de vernietiging van de rechtsstaat. Elke overheid heeft dan ook, op grond van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, de positieve verplichting om maatregelen te nemen die het jihadisme daadwerkelijk en efficiënt bestrijden.

Dit voorstel beoogt dan ook niet in de eerste plaats de bestraffing van het jihadisme. De daadwerkelijke bestraffing is slechts een middel om een veel fundamenteeler doel te bereiken, namelijk de bescherming van de democratische waarden en het waarborgen van de fundamentele rechten aan alle burgers. De democratie en de rechtsstaat hebben niet alleen het recht zich te beschermen, meer nog, ze hebben de plicht zich te beschermen. Een democratie moet weerbaar zijn ten opzichte van diegenen die de democratie willen vernietigen¹².

⁷ Grote Kamer EHRM, 13 februari 2003, "Refah Partisi e.a. tegen Turkije", verz. 41340/98, 41342/98, 41343/98 & 41344/98, § 86.

⁸ Grote Kamer EHRM, 13 februari 2003, "Refah Partisi e.a. tegen Turkije", verz. 41340/98, 41342/98, 41343/98 & 41344/98, § 89.

⁹ Grote Kamer EHRM, 13 februari 2003, "Refah Partisi e.a. tegen Turkije", verz. 41340/98, 41342/98, 41343/98 & 41344/98, § 91.

¹⁰ Grote Kamer EHRM, 10 november 2005, "Leyla Sahin tegen Turkije", verz. 44774/98, § 107.

¹¹ Grote Kamer EHRM, 1 juli 2014, "S.A.S. tegen Frankrijk", verz. 43835/11, § 127.

¹² Zie reeds: ECRM, 20 juli 1957, "Kommunistische Partei Deutschlands", verz. 250/57: "... recourse to a dictatorship for the establishment of a regime is incompatible with the Convention, inasmuch as it includes the destruction of many of the rights and freedoms enshrined therein".

d) La démocratie est le seul régime politique qui soit compatible avec les droits fondamentaux contenus dans la Convention européenne des droits de l'homme. Ainsi en a décidé à l'unanimité la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'importante affaire 'Refah Partisi c. Turquie'⁷. Pour autant, il n'est pas de démocratie sans pluralisme⁸.

Sur la base de l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme (liberté de religion), l'État doit, en tant qu'organisateur neutre et impartial, permettre l'exercice des diverses religions et convictions philosophiques. Il doit s'assurer que les différents groupes et religions se tolèrent⁹. La Grande Chambre de la Cour a confirmé cette jurisprudence dans l'arrêt Leyla Sahin (2005)¹⁰ et, plus récemment, le 1^{er} juillet 2014, dans l'arrêt 'S.A.S. c. France'¹¹.

Le djihadisme est toutefois précisément le contraire de la tolérance et du pluralisme. Il est en tout point l'opposé d'un État de droit moderne. Plus encore, l'objectif ultime du djihadisme est la destruction de l'État de droit. Toutes les autorités ont dès lors, en vertu de la Convention européenne des droits de l'homme, l'obligation positive de prendre des mesures qui combattent véritablement et effectivement le djihadisme.

L'objectif premier de la présente proposition n'est dès lors pas de réprimer le djihadisme. La véritable répression n'est qu'un moyen permettant d'atteindre un objectif bien plus fondamental, à savoir la protection des valeurs démocratiques et la garantie des droits fondamentaux pour tous les citoyens. La démocratie et l'État de droit ont non seulement le droit, mais le devoir, de se protéger. Une démocratie doit pouvoir se défendre contre ceux qui cherchent à la détruire¹².

⁷ Grande Chambre CEDH, 13 février 2003, "Refah Partisi et autres c. Turquie", requêtes 41340/98, 41342/98, 41343/98 & 41344/98, § 86.

⁸ Grande Chambre CEDH, 13 février 2003, "Refah Partisi et autres c. Turquie", requêtes 41340/98, 41342/98, 41343/98 & 41344/98, § 89.

⁹ Grande Chambre CEDH, 13 février 2003, "Refah Partisi et autres c. Turquie", requêtes 41340/98, 41342/98, 41343/98 & 41344/98, § 91.

¹⁰ Grande Chambre CEDH, 10 novembre 2005, "Leyla Sahin c. Turquie", requête 44774/98, § 107.

¹¹ Grande Chambre CEDH, 1^{er} juillet 2014, "S.A.S. c. France", requête 43835/11, § 127.

¹² Voir déjà: Com. E.D.H., 20 juillet 1957, "Parti communiste d'Allemagne", requête n° 250/57: "... recourse to a dictatorship for the establishment of a regime is incompatible with the Convention, inasmuch as it includes the destruction of many of the rights and freedoms enshrined therein".

e) Artikel 17 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens verbiedt bovendien het misbruik van mensenrechten. Antidemocratische regimes, groeperingen of individuen worden uitgesloten van de beschermings sfeer van het verdrag. In de bekende zaak 'Glimmerveen en Hagenbeek tegen Nederland' oordeelde de Commissie van de Rechten van de Mens, in voltallige terechtzitting, hierover als volgt:

*"The general purpose of Article 17 is to prevent totalitarian groups from exploiting in their own interests the principles enunciated by the Convention. To achieve that purpose, it is not necessary to take away every one of the rights and freedoms guaranteed from persons found to be engaged in activities aimed at the destruction of any of those rights and freedoms. Article 17 covers essentially those rights which, if invoked, will facilitate the attempt to derive therefrom a right to engage personally in activities aimed at the destruction of any of the rights and freedoms set forth in the Convention"*¹³.

Ook op grond van artikel 17 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens heeft elke lidstaat de positieve verplichting om gepaste maatregelen te nemen om het jihadisme tegen te gaan. Dergelijke grove schendingen van de mensenrechten dienen voorkomen te worden (preventie), en indien dit niet mogelijk gebleken is, dient een gepaste straf te volgen (sanctionering). Bestrafing is in deze een dergelijke positieve maatregel ter bescherming van de fundamentele rechten van de burgers en ter bescherming van de democratische instellingen.

f) Bovendien verplicht het recht op leven, gewaarborgd door artikel 2 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, de staat tot het nemen van positieve maatregelen die het leven beschermen van diegenen die onder de rechtsmacht van de Staat vallen. In het arrest 'Mastromatteo tegen Italië'¹⁴ stelt het Europees Hof uitdrukkelijk:

"The Court reiterates at the outset that Article 2 enshrines one of the basic values of the democratic societies making up the Council of Europe (McCann and Others, judgment of 22 September 1995, Series A no. 324, p. 45, § 147).

¹³ Voltallige terechtzitting ECRM, Beslissing 11 oktober 1979, "Glimmerveen en Hagenbeek tegen Nederland", verz. 8348/78 & 8406/78, 205. Dezelfde regel werd reeds geformuleerd in de eerste zaak ooit behandeld door het Europees Hof: EHRM, 1 juli 1961 "Lawless tegen Ierland (nr 3)", verz. 332/57, § 7. Recent heeft de grote kamer van het Hof deze rechtspraak nog eens bevestigd: Grote Kamer EHRM, 6 januari 2011, "Paksas tegen Litouwen", verz. 34932, § 87.

¹⁴ Grote kamer EHRM, 24 oktober 2002, "Mastromatteo tegen Italië", verz. 37703/97.

e) L'article 17 de la Convention européenne des droits de l'homme interdit de surcroît l'abus des droits humains. Les régimes, groupements ou individus antidémocratiques sont exclus de la sphère de protection de la Convention. Dans la célèbre affaire "Glimmerveen et Hagenbeek c. Pays-Bas", la Commission des droits de l'homme, en audience plénière, s'est prononcée à ce sujet en ces termes:

*"Le but général de l'article 17 est d'empêcher que des groupements totalitaires puissent exploiter en leur faveur les principes posés par la Convention. Pour atteindre ce but, il n'est pas nécessaire de priver de tous les droits et libertés garantis par la Convention les individus dont on constate qu'ils se livrent à des activités visant à détruire l'un quelconque de ces droits et libertés. L'article 17 vise essentiellement les droits qui permettraient, si on les invoquait, d'essayer d'en tirer le droit de se livrer effectivement à des activités visant à la destruction des droits ou libertés reconnus dans la Convention"*¹³.

Toujours en vertu de l'article 17 de la Convention européenne des droits de l'homme, chaque État membre a l'obligation positive de prendre des mesures appropriées pour combattre le djihadisme. Des violations aussi graves des droits de l'homme doivent être empêchées (prévention) et, si ces mesures ne se sont pas avérées suffisantes, une peine appropriée doit suivre (sanction). En l'espèce, la répression constitue un exemple de mesure positive de protection des droits fondamentaux des citoyens et de protection des institutions démocratiques.

f) De plus, le droit à la vie, garanti par l'article 2 de la Convention européenne des Droits de l'homme, oblige l'État à prendre des mesures positives visant à protéger la vie des personnes qui relèvent de sa juridiction. Dans l'arrêt Mastromatteo c. Italie¹⁴, la Cour européenne affirme explicitement ce qui suit:

"La Cour rappelle avant tout que l'article 2 consacre l'une des valeurs fondamentales des sociétés démocratiques qui forment le Conseil de l'Europe (arrêt McCann et autres du 22 septembre 1995, série A n° 324, p. 45, § 147).

¹³ Audience plénière de la Com. E.D.H., décision du 11 octobre 1979, "Glimmerveen et Hagenbeek c/Pays-Bas", requêtes n°s 8348/78 & 8406/78, 205. La même règle avait déjà été formulée dans la toute première affaire traitée par la Cour européenne: Cour eur. D.H., 1^{er} juillet 1961 "Lawless c/Irlande (n° 3)", requête n° 332/57, § 7. La grande chambre de la Cour a encore récemment confirmé cette jurisprudence: Grande Chambre Cour eur. D.H., 6 janvier 2011, "Paksas c/Lituanie", requête n° 34932, § 87.

¹⁴ Grande Chambre CEDH, 24 octobre 2002, "Mastromatteo c. Italie", requête 37703/97.

The first sentence of Article 2 § 1 enjoins the State not only to refrain from the intentional and unlawful taking of life, but also to take appropriate steps to safeguard the lives of those within its jurisdiction (Osman v. the United Kingdom, judgment of 28 October 1998, Reports of Judgments and Decisions 1998-VIII, p. 3159, § 115; see also Tanribilir v. Turkey, no. 21422/93, § 70, 16 November 2000; and L.C.B. v. the United Kingdom, judgment of 9 June 1998, Reports 1998-III, p. 1403, § 36).

The State's obligation extends beyond its primary duty to secure the right to life by putting in place effective criminal-law provisions to deter the commission of offences against the person backed up by law-enforcement machinery for the prevention, suppression and punishment of breaches of such provisions. Article 2 may also imply in certain well-defined circumstances a positive obligation on the authorities to take preventive operational measures to protect an individual whose life is at risk from the criminal acts of another individual." (§ 67)

Op grond van artikel 2 is elke Staat die tot het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens is getreden, dan ook verplicht om jihadisme en terrorisme effectief te bestrijden en, waar mogelijk, te voorkomen.

g) In vergelijking met het Verenigd Koninkrijk en Nederland, staat België welhaast nergens. De indieners betreuren dit, want net Belgische jongeren blijken bijzonder kwetsbaar te staan ten opzichte van het fenomeen I.S.

Dit wetsvoorstel is slechts een eerste en beperkte stap in de goede richting, namelijk het strafbaar stellen van het ronselen voor de gewapende strijd. Het is evident dat ook aan preventie dient gedaan, maar dit is een bevoegdheid van de gemeenschappen. Daarnaast worden straffen die reeds bestaan voor huurlingschap verscherpt en aangepast.

Het straffenpalet wordt ook uitgebreid met nieuwe straffen (verlies van nationaliteit en een verbod om het grondgebied te betreden), zodat de strafrechter steeds de best aangepaste straf kan opleggen.

Sinds 1979 kent België een specifieke wet om huurlingen te bestrijden, maar helaas is een belangrijk onderdeel van deze wet nog niet in werking getreden. Dit voorstel beoogt twee zaken: 1) de volledige inwerking-treding van de huurlingenwet en 2) een modernisering van deze wet die het aan de parketten de mogelijkheid biedt om I.S. daadwerkelijk te bestrijden. Tenslotte wordt de anti-terroriswetgeving aangepast.

La première phrase de l'article 2 § 1^{er} astreint l'État non seulement à s'abstenir de provoquer la mort de manière volontaire et irrégulière, mais aussi à prendre les mesures nécessaires à la protection de la vie des personnes relevant de sa juridiction (arrêt Osman c. Royaume-Uni du 28 octobre 1998, Recueil des arrêts et décisions 1998-VIII, p. 3159, § 115; voir aussi Tanribilir c. Turquie, n° 21422/93, § 70, 16 novembre 2000, et l'arrêt L.C.B. c. Royaume-Uni du 9 juin 1998, Recueil 1998-III, p. 1403, § 36).

L'obligation de l'État va au-delà du devoir primordial d'assurer le droit à la vie en mettant en place une législation pénale concrète dissuadant de commettre des atteintes contre la personne et s'appuyant sur un mécanisme d'application conçu pour en prévenir, réprimer et sanctionner les violations. Aussi, dans certaines circonstances bien définies, l'article 2 peut mettre à la charge des autorités l'obligation positive de prendre préventivement des mesures d'ordre pratique pour protéger l'individu dont la vie est menacée par les agissements criminels d'autrui." (§ 67)

En vertu de l'article 2, tout État partie à la Convention européenne des Droits de l'Homme est donc obligé de lutter effectivement contre le jihadisme et le terrorisme, et, si possible, de prévenir leur apparition.

g) En comparaison avec le Royaume-Uni et les Pays-Bas, la Belgique n'est, pour ainsi dire, nulle part. Nous le déplorons, car il apparaît que ce sont précisément de jeunes Belges qui sont particulièrement sensibles au phénomène de l'EI.

La présente proposition de loi n'est qu'un premier petit pas dans la bonne direction, à savoir l'incrimination du recrutement pour la lutte armée. Il va sans dire qu'il faut également faire de la prévention, mais cette compétence relève des communautés. Par ailleurs, les peines existantes en matière de mercenariat sont renforcées et adaptées.

De nouvelles peines viennent également élargir la palette des peines (perte de la nationalité et interdiction d'entrer sur le territoire), de sorte que le juge pénal puisse toujours infliger la peine la plus adaptée.

La Belgique dispose, depuis 1979, d'une loi spécifique pour lutter contre les mercenaires, mais une partie importante de celle-ci n'est malheureusement pas encore entrée en vigueur. La présente proposition de loi a un double objectif: 1) l'entrée en vigueur totale de la loi sur les mercenaires et 2) une modernisation de cette loi permettant aux parquets de lutter effectivement contre l'E.I. Enfin, nous proposons d'adapter la législation antiterroriste.

2. huurlingenwet

2.1. *Ontstaan van de huurlingenwet.*

Het wetsontwerp betreffende diensten bij een leger- of troepenmacht die zich op het grondgebied van een vreemde Staat bevindt, werd ingediend bij de Kamer op 14 november 1967¹⁵. Toen beoogde men in hoofdzaak de dienstneming in een troepenmacht op het grondgebied van de Democratische Republiek Congo. Vele jaren later werd dit de wet van 1 augustus 1979, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 3 september 1979.

België trad op 1 mei 2002 toe tot het Internationaal Verdrag tegen de aanwerving, het inzetten, de financiering en de opleiding van huurlingen, aangenomen te New York op 4 december 1989. De toetreding tot dit Verdrag noopte tot het in overeenstemming brengen van het Belgisch recht met de normatieve bepalingen van het Verdrag¹⁶.

Een en ander gebeurde in 2003 met wetsontwerp houdende overeenstemming van het Belgische recht met het Internationaal Verdrag tegen de aanwerving, het inzetten, de financiering en de opleiding van huurlingen, aangenomen te New York op 4 december 1989. Dit werd uiteindelijk de wet van 22 april 2003 ertoe strekkende het Belgische recht in overeenstemming te brengen met het Internationaal verdrag tegen aanwerving, het inzetten, de financiering en de opleiding van huurlingen, aangenomen te New York op 4 december 1989 (*Belgisch Staatsblad*, 23 juni 2003).

2.2. *De huurlingenwet*

Artikel 1 van de huurlingenwet bepaalt:

“Buiten de militaire technische bijstand welke een Staat aan een vreemde Staat verleent, en onverminderd de internationale verplichtingen van een Staat of zijn deelneming aan internationale politieoperaties waartoe besloten wordt door publiekrechtelijke instellingen waarvan de Staat lid is, worden de aanwerving van personen ten behoeve van vreemde legers of troepen die zich op het grondgebied van een vreemde Staat bevinden, en alle handelingen die zodanige aanwerving kunnen uitlokken of vergemakkelijken, gestraft met gevangenisstraf van drie maanden tot twee jaar.

Er is evenwel geen sprake van een strafbaar feit ingeval:

¹⁵ *Parl. St.*, Kamer, 1967-68, nr. 478/1.

¹⁶ Memorie van toelichting, *Parl. St.*, Kamer, 2002-2003, 50 2331/1.

2. la loi sur les mercenaires

2.1. *Genèse de la loi sur les mercenaires*

Le projet de loi concernant les services dans une armée ou une troupe étrangère se trouvant sur le territoire d'un État étranger a été déposé à la Chambre le 14 novembre 1967¹⁵. On visait à l'époque essentiellement l'engagement dans une troupe sur le territoire de la République démocratique du Congo. Il s'agit du projet qui deviendra, de nombreuses années plus tard, la loi du 1^{er} août 1979, publiée au *Moniteur belge* du 3 septembre 1979.

La Belgique a adhéré, le 1^{er} mai 2002, à la Convention internationale contre le recrutement, l'utilisation, le financement et l'instruction de mercenaires, adoptée à New York le 4 décembre 1989. L'adhésion à cette Convention a imposé la mise en conformité du droit belge avec les dispositions normatives de la Convention¹⁶.

Tel fut l'objet, en 2003, du projet de loi de mise en conformité du droit belge avec la Convention internationale contre le recrutement, l'utilisation, le financement et l'instruction de mercenaires, adoptée à New York le 4 décembre 1989, qui est devenu la loi du 22 avril 2003 de mise en conformité du droit belge avec la Convention internationale contre le recrutement, l'utilisation, le financement et l'instruction de mercenaires, adoptée à New York le 4 décembre 1989 (*Moniteur belge*, 23 juin 2003).

2.2. *La loi sur les mercenaires*

L'article 1^{er} de la loi sur les mercenaires est rédigé comme suit:

“À l'exception de l'assistance technique militaire accordée à un État par un État étranger et sans préjudice des obligations internationales d'un État ou de sa participation à des opérations de police internationales décidées par des organisations de droit public dont il est membre, le recrutement et tous actes de nature à provoquer ou faciliter le recrutement de personnes au profit d'une armée ou d'une troupe étrangère se trouvant sur le territoire d'un État étranger sera puni d'un emprisonnement de trois mois à deux ans.

Il n'y a toutefois pas d'infraction lorsqu'il s'agit:

¹⁵ Doc Chambre, 1967-68, n° 478/1.

¹⁶ Exposé des motifs, Doc. Chambre, 2002-2003, 50 2331/1.

1° van de aanwerving door een Staat van zijn eigen onderdanen; of

2° van de aanwerving door een Staat, op zijn grondgebied, van een vreemdeling als regelmatig lid van de strijdkrachten van die Staat, voor zover hij niet later wordt ingezet, buiten het grondgebied van die Staat, op een andere wijze dan in het kader van militaire technische bijstand die een Staat aan een andere Staat verleent en onverminderd de internationale verplichtingen van die Staat of zijn deelneming aan internationale politieoperaties waartoe besloten wordt door publiek rechterlijke instellingen waarvan het lid is; onverminderd de toepassing van de artikelen 135*quater* en 135*quinquies* van het Strafwetboek.”

De aanwerving van jihadistische strijders, evenals alle handelingen die zodanige aanwerving uitlokken of vergemakkelijken, worden aldus strafbaar gesteld. Alleen is de straf (gevangenisstraf van drie maanden tot twee jaar) niet aangepast aan de zwaarte van het gepleegde misdrijf. Dergelijke straf zal mogelijke ronelaars niet afschrikken.

Het artikel 2 van de huurlingenwet luidt als volgt:

“De dienstneming, het vertrek of de doorreis van personen met het oog op dienst bij een vreemde leger of troepenmacht die zich op het grondgebied van een vreemde Staat bevindt wordt, in de gevallen bepaald in een met redenen omkleed en in de Ministerraad overlegd koninklijk besluit, gestraft met gevangenisstraf van drie maanden tot twee jaar.

Er is evenwel geen sprake van een strafbaar feit ingeval de aangeworven persoon een persoon is als bedoeld in artikel 1, tweede lid, van deze wet”

De parlementaire voorbereiding van de huurlingenwet leert dat de formule van het koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, het de Koning mogelijk moet maken om aan te geven voor welke soorten gewapende conflicten, die *ratione loci* gedefinieerd zijn, de in de wet bedoelde handelingen strafbaar gesteld worden¹⁷. Deze werkwijze maakt volgens de memorie van toelichting, een snelle reactie mogelijk. Bovendien sluit deze techniek ongelegen vervolging toe te schrijven aan het bijzonder ruime toepassingsgebied van de wet uit¹⁸. Om beide redenen blijft deze techniek behouden in dit wetsvoorstel.

¹⁷ Toelichting gemachtigde ambtenaar, in advies RvSt nR. 32 993/2, *Parl. St.*, Kamer, 2002-2003, 50 2331/1, 13.

¹⁸ Memorie van toelichting, *Parl. St.*, Kamer, 2002-2003, 50 2331/1, 7, nr. 14.

1° du recrutement, par un État, de ses propres ressortissants; ou

2° du recrutement par un État, sur son territoire, d'un étranger en tant que membre régulier des forces armées de cet État, pour autant qu'il ne soit pas utilisé ultérieurement, hors du territoire de cet État, autrement que dans le cadre de l'assistance technique militaire accordée à un État par un autre État et sans préjudice des obligations internationales de l'État de recrutement ou de sa participation à des opérations de police internationales décidées par des organisations de droit public dont il est membre; sans préjudice de l'application des articles 135*quater* et 135*quinquies* du Code pénal.”

Le recrutement de combattants djihadistes, ainsi que tous les actes de nature à provoquer ou faciliter ce recrutement, sont ainsi incriminés. La peine (un emprisonnement de trois mois à deux ans) n'est cependant pas adaptée à la gravité de l'infraction commise. Cette peine n'est pas de nature à décourager les recruteurs potentiels.

L'article 2 de la loi sur les mercenaires est rédigé comme suit:

“L'engagement, le départ ou le transit de personnes en vue de servir dans une armée ou une troupe étrangère se trouvant sur le territoire d'un État étranger sera puni, dans les cas prévus par arrêté royal motivé et délibéré en Conseil des ministres, d'un emprisonnement de trois mois à deux ans.

Il n'y aura toutefois pas d'infraction si la personne recrutée est une personne visée à l'article 1^{er}, alinéa 2, de la présente loi.”

Les travaux préparatoires de la loi sur les mercenaires nous apprennent qu'un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres doit permettre au Roi d'indiquer pour quels types de conflits armés, définis *ratione loci*, les comportements visés par la loi étaient susceptibles d'être incriminés¹⁷. Cette formule permet, selon l'exposé des motifs, une réaction rapide. Qui plus est, cette technique exclut des poursuites inopportunes dues au champ d'application extrêmement large de la loi¹⁸. Pour ces deux raisons, cette technique est maintenue dans la présente proposition de loi.

¹⁷ Commentaire du fonctionnaire délégué, in avis C.E. n° 32 993/2, *Doc. Parl.*, Chambre, 2002-2003, 50 2331/1, 13.

¹⁸ Exposé des motifs, *Doc. Parl.*, Chambre, 2002-2003, 50 2331/1, 7, n° 14.

Het koninklijk besluit dat wordt vermeld in artikel 2 is tot op vandaag evenwel niet uitgevaardigd. Tijdens de vorige legislatuur achtte minister van Binnenlandse zaken Joëlle Milquet (cdH) het niet nodig om dit koninklijk besluit uit te vaardigen. Hierdoor mist België slagkracht om daadwerkelijk en efficiënt te kunnen optreden tegen de huidige bedreiging van de nationale veiligheid en de internationale rechtsorde. De indieners verhoppen dat de regering snel werk maakt van dit koninklijk besluit.

Ook hier is de strafmaat (gevangenisstraf van drie maanden tot twee jaar) niet langer aangepast aan de zwaarte van het gepleegde misdrijf.

Sommige misdrijven zullen ongetwijfeld zowel onder de antiterrorismewetgeving als onder de huurlingenwet vallen. Toch verschilt het voorwerp van de huurlingenwet van de bestraffing van terrorisme. Volgens artikel 137 Strafwetboek is een terroristisch misdrijf het misdrijf dat door zijn aard of context een land of een internationale organisatie ernstig kan schaden en opzettelijk gepleegd is met het oogmerk om een bevolking ernstige vrees aan te jagen of om de overheid of een internationale organisatie op onrechtmatige wijze te dwingen tot het verrichten of het zich onthouden van een handeling, of om de politieke, constitutionele, economische of sociale basisstructuren van een land of een internationale organisatie ernstig te ontwrichten of te vernietigen.

Gelet op dit verschillend voorwerp is het nuttig dat de parketten over beide instrumenten beschikken. Wel dienen de straffen bepaald door beide types van wetgeving best op elkaar afgestemd. Dat gebeurt door dit wetsvoorstel.

3. Wijzigingen aan de huurlingenwet

3.1. Aanscherpen van de straf

Zoals hoger gesteld zijn de straffen bepaald door de huurlingenwet (gevangenisstraf van drie maanden tot twee jaar) niet aangepast aan de zwaarte van het gepleegde misdrijf. Dergelijke lichte straf zal de jihadisten, potentiële jihadisten, ronselaars en potentiële ronselaars helemaal niet afschrikken.

Daarom stellen de indieners voor om de huidige strafmaat op te trekken tot het niveau van de straf bepaald voor terrorisme. Hoewel terrorisme en huurlingschap niet hetzelfde zijn, is er wel degelijk een zekere verwantschap.

Pour autant, l'arrêté royal mentionné à l'article 2 n'a pas encore été pris à ce jour. Sous la précédente législature, la ministre de l'Intérieur, Mme Joëlle Milquet (cdH), a estimé qu'il n'était pas nécessaire de prendre l'arrêté royal en question. De ce fait, la Belgique est privée d'un moyen d'action pour intervenir efficacement contre la menace qui pèse actuellement sur la sécurité nationale et l'ordre juridique international. Nous espérons que le gouvernement s'attellera rapidement à l'élaboration de cet arrêté royal.

Ici aussi, le taux de la peine (un emprisonnement de trois mois à deux ans) n'est plus adapté à la gravité de l'infraction commise.

Certaines infractions relèveront indubitablement tant de la législation antiterrorisme que de la loi sur les mercenaires. La loi sur les mercenaires a toutefois un objet autre que la répression du terrorisme. Selon l'article 137 du Code pénal, constitue une infraction terroriste, l'infraction qui, de par sa nature ou son contexte, peut porter gravement atteinte à un pays ou à une organisation internationale et est commise intentionnellement dans le but d'intimider gravement une population ou de contraindre indûment des pouvoirs publics ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte, ou de gravement déstabiliser ou détruire les structures fondamentales politiques, constitutionnelles, économiques ou sociales d'un pays ou d'une organisation internationale.

Eu égard à cet objet différent, il est utile que les parquets disposent des deux instruments. Il convient toutefois de préférence d'harmoniser les peines prévues par les deux types de législation. C'est ce que fait la présente proposition de loi.

3. Modifications de la loi sur les mercenaires

3.1. Renforcement de la peine

Ainsi qu'il a été précisé ci-dessus, les peines prévues par la loi sur les mercenaires (emprisonnement de trois mois à deux ans) ne sont pas adaptées à la gravité de l'infraction commise. Une peine aussi légère ne dissuadera absolument pas les djihadistes, djihadistes potentiels, recruteurs et recruteurs potentiels.

C'est la raison pour laquelle nous proposons de relever le taux actuel de la peine au niveau de celle qui est prévue pour le terrorisme. Bien que le terrorisme et le mercenariat soient deux choses différentes, il existe toutefois bel et bien une certaine analogie.

In het *Staatsblad* van 4 maart 2013 werd de wet van 18 februari 2013 tot wijziging van boek II, titel I ter van het Strafwetboek gepubliceerd. Deze wet brengt het Belgisch recht in overeenstemming met het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme van 15 mei 2005, opengesteld voor ondertekening te Warschau alsmede met artikel 1 van het kaderbesluit 2008/919/JBZ van de Raad van de Europese Unie van 28 november 2008 tot wijziging van het kaderbesluit 2002/475/JBZ van 13 juni 2002 inzake terrorismebestrijding. Meer bepaald bevatten deze twee instrumenten de verplichting openbare aanzetting tot het plegen van een terroristisch misdrijf, rekrutering voor terrorisme en terrorisme-opleiding strafbaar te stellen¹⁹.

Deze anti-terroriswetgeving voorziet voor deze misdrijven in bestraffing met een opsluiting van vijf jaar tot tien jaar en met een geldboete van honderd euro tot vijfduizend euro. De straffen in de huurlingenwet worden hiermee in overeenstemming gebracht. Zowel voor het huurlingschap als voor het ronselen ervoor, wordt de straf de opsluiting van vijf jaar tot tien jaar en een geldboete van honderd euro tot vijfduizend euro.

Dit brengt ook meer coherentie in onze strafwetgeving die het radicalisme bestrijdt. Er bestaat immers geen enkele grond die zou kunnen rechtvaardigen dat huurlingschap en terrorisme op een andere wijze gestraft worden.

Het blijft evident mogelijk om jihadstrijders, naast het huurlingschap, tevens te vervolgen voor andere al dan niet gemeenrechtelijke misdrijven. De huurlingenwet sluit de toepassing van andere strafrechtregels niet uit.

3.2. Het verlies van nationaliteit

In geval van veroordeling op grond van de huurlingenwet, kan de rechter voortaan tevens, indien de feiten dit rechtvaardigen, een bijkomende straf uitspreken, namelijk de vervallenverklaring van nationaliteit. De rechter zal deze bijkomende straf moeten motiveren.

Het is dus geen automatisme, noch een gevolg dat van rechtswege aan de veroordeling wordt gekoppeld. Zowel het Europees Hof voor de Rechten van de Mens²⁰ als het Grondwettelijk Hof²¹ hebben immers geoordeeld dat van rechtswege bij een straf horende onbekwaamheden, in strijd zijn met het recht op toegang tot de rechter.

¹⁹ Zie de Memorie van toelichting bij het wetsontwerp, *Parl. St.*, Kamer, 2012-2013, Doc 53 2502/1.

²⁰ Zie: Grote Kamer EHRM, 6 oktober 2005, "Hirst tegen Verenigd Koninkrijk (nr. 2)", verz. 74025/01.

²¹ Zie: GwHof, 14 december 2005, nr. 187/2005, B.5.1. e.v.; GwHof, 1 juli 2010, n° 80/2010, B.5.1.

La loi du 18 février 2013 modifiant le livre II, titre I ter du Code pénal a été publiée au *Moniteur belge* du 4 mars 2013. Cette loi assure la mise en conformité du droit belge à la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme du 15 mai 2005 ouverte à la signature à Varsovie ainsi qu'à l'article premier de la décision-cadre 2008/919/JAI du Conseil de l'Union européenne du 28 novembre 2008 modifiant la décision-cadre 2002/475/JAI du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme. Plus précisément, ces deux instruments contiennent l'obligation d'ériger en infraction pénale la provocation publique à commettre une infraction terroriste ainsi que le recrutement et l'enrôlement pour le terrorisme.¹⁹

Cette législation antiterroriste punit ces infractions d'un emprisonnement de cinq à dix ans et d'une amende de cent à cinq mille euros. Les peines prévues par la loi sur les mercenaires seront mises en conformité avec cette législation. Tant le mercenariat que le recrutement seront désormais punis d'un emprisonnement de cinq à dix ans et d'une amende de cent à cinq mille euros.

Cela permettra également d'accroître la cohérence de notre législation de lutte contre le radicalisme. Il n'y a en effet aucune raison de ne pas punir le mercenariat de la même manière que le terrorisme.

Il reste évidemment possible de poursuivre les combattants djihadistes pour d'autres infractions, de droit commun ou non, que le mercenariat. La loi sur les mercenaires n'exclut pas l'application d'autres règles de droit pénal.

3.2. La perte de la nationalité

En cas de condamnation sur la base de la loi sur les mercenaires, le juge pourra dorénavant aussi, si les faits le justifient, prononcer une peine supplémentaire, à savoir la déchéance de la nationalité. Le juge devra motiver cette peine supplémentaire.

Il ne s'agira donc pas d'un automatisme, ni d'une conséquence liée de plein droit à la condamnation. Tant la Cour européenne des droits de l'homme²⁰ que la Cour constitutionnelle²¹ ont en effet jugé que les incapacités liées de plein droit à une peine sont contraires au droit à l'accès à la justice. Selon nous, cette jurisprudence

¹⁹ Voir l'exposé des motifs du projet de loi, *Doc. parl.* Chambre, 2012-2013, Doc 53 2502/1.

²⁰ Voir: Grande Chambre CEDH, 6 octobre 2005, "Hirst contre Royaume Uni (n° 2)", requête n° 74025/01.

²¹ Voir: Cour constitutionnelle, 14 décembre 2005, n° 187/2005, B.5.1. et suiv.; Cour constitutionnelle, 1^{er} juillet 2010, n° 80/2010, B.5.1.

Volgens indieners houdt deze rechtspraak evenwel niet in dat nationaliteit enkel en alleen door een rechter kan worden ontnomen, maar enkel dat nationaliteit slechts kan worden ontnomen na een procedure die voldoende rechtswaarborgen biedt. Zo kan men bijvoorbeeld ook een minister toelaten, mits voldoende rechtswaarborgen, om de nationaliteit in te trekken. Dit gebeurt al in sommige van onze buurlanden.

In dit voorstel worden alle rechtswaarborgen nageleefd, daar de procedure niet alleen plaatsvindt voor een rechter, maar tevens alle waarborgen van het recht op een eerlijk proces (art. 6 EVRM) biedt.

De veroordeling tot de bijkomende straf gebeurt niet door een uitzonderingsrechtbank, maar wel door de correctionele rechtbank of het hof van beroep. De procedure die wordt gevolgd is de normale strafrechtelijke procedure, met inbegrip van een eventuele veroordeling bij verstek en de mogelijkheid om verzet aan te tekenen.

Deze bijkomende straf mag echter niet tot gevolg hebben dat men apatride wordt. Dit houdt in dat ze enkel kan worden uitgesproken wanneer de dader de dubbele nationaliteit heeft. Men kan dus niet stellen dat deze bijkomende straf buitensporige gevolgen heeft. Toch blijft deze bijkomende straf een efficiënte wijze van bestraffing, daar men in de praktijk vaststelt dat velen die zich aansluiten bij IS of andere salafistische organisaties de dubbele nationaliteit hebben.

Van zodra men niet apatride wordt door het opleggen van deze bijkomende straf, kan de rechter ze opleggen. Dit houdt in dat de wijze waarop men de Belgische nationaliteit verkregen heeft van geen belang is. Zelfs diegene die de Belgische nationaliteit heeft verkregen van een ouder die Belg was op de dag van zijn geboorte, kan de Belgische nationaliteit verliezen indien hij hierdoor niet apatride wordt. De voorwaarden voor de vervallenverklaringen zijn dus anders dan deze bepaald in het Wetboek van Belgische nationaliteit.

De indieners van dit voorstel wijken bewust af van de procedure tot vervallenverklaring voor het hof van beroep als bepaald in artikel 23 e.v. van het Wetboek van Belgische nationaliteit. Het instellen van een nieuwe mogelijkheid tot vervallenverklaring in de huurlingenwet is gerechtvaardigd door de positieve verplichting die elke staat heeft om de democratische instellingen en de fundamentele rechten van elke staatsburger te waarborgen. Het jihadisme is gekant tegen de democratie en is de meest flagrante miskennis van de fundamentele rechten sedert het nazisme.

n'implique cependant pas que la nationalité peut uniquement être retirée par un juge, mais seulement que la nationalité ne peut être retirée qu'au terme d'une procédure offrant suffisamment de garanties juridiques. Ainsi, un ministre peut également être habilité, moyennant des garanties juridiques suffisantes, à procéder à un retrait de la nationalité. C'est déjà le cas dans certains pays voisins.

Dans la présente proposition, toutes les garanties juridiques sont respectées, étant donné que la procédure se déroule non seulement devant un juge, mais qu'elle offre en outre toutes les garanties en matière de droit au procès équitable (art. 6 CEDH).

La condamnation à la peine accessoire est prononcée non pas par un tribunal d'exception, mais par le tribunal correctionnel ou par la cour d'appel. La procédure suivie est la procédure pénale normale, y compris une éventuelle condamnation par défaut et la possibilité de faire opposition.

Cette peine accessoire ne peut toutefois avoir pour effet de rendre l'intéressé apatride, ce qui signifie qu'elle ne peut être infligée que si l'auteur a la double nationalité. On ne peut donc dire que cette peine accessoire ait des conséquences exorbitantes. Cela étant, elle reste un mode de sanction efficace, étant donné que l'on constate, dans la pratique, qu'un grand nombre de ceux qui rejoignent l'EI ou d'autres organisations salafistes ont effectivement la double nationalité.

Pour autant que l'administration de cette peine accessoire ne rende pas la personne concernée apatride, le juge peut la lui infliger. Ceci implique que la manière dont la nationalité belge a été acquise est sans importance. Même une personne ayant hérité de la nationalité belge d'un parent né belge peut perdre la nationalité si le fait de lui infliger cette peine ne la rend pas apatride. Les conditions de la déchéance de la nationalité sont donc différentes de celles fixées dans le Code de la nationalité belge.

Nous nous écartons délibérément de la procédure de déchéance de la nationalité devant la cour d'appel, telle qu'elle est décrite dans les articles 23 et suivants du Code de la nationalité belge. L'instauration, dans la loi sur les mercenaires, d'une nouvelle possibilité de prononcer la déchéance de la nationalité est justifiée par l'obligation positive incombant à chaque État de garantir les institutions démocratiques et les droits fondamentaux de tous ses citoyens. Le djihadisme s'oppose à la démocratie et constitue la forme la plus flagrante de négation des droits fondamentaux depuis le nazisme.

Elke Staat heeft het recht en de plicht zich hiertegen te verdedigen en de noodzakelijke maatregelen te nemen om zijn burgers te beschermen. De vervallenverklaring van nationaliteit is een middel om dit doel te bereiken. De rechter zal geval per geval moeten nagaan of de gepleegde misdrijven van die aard zijn dat ze de vervallenverklaring rechtvaardigen.

Het is net de ernst van de gepleegde misdrijven die rechtvaardigt dat er naast de vervallenverklaring bepaald in het Wetboek van Belgische nationaliteit, ook nog een specifieke regeling wordt ingevoerd in de huurlingenwet. De misdrijven die hier worden gepleegd zijn immers geen misdrijven van gemeen recht, maar wel misdrijven die tot doel hebben de democratie te vernietigen en de mensenrechten af te schaffen. Dergelijke misdrijven vereisen dan ook een specifieke aanpak, onder meer in het licht van artikel 17 en artikel 2 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

3.3. *Het verbod het grondgebied te betreden*

In de huurlingenwet wordt tevens een nieuwe bijkomende straf ingevoerd, namelijk het verbod om het grondgebied te betreden. Aan diegene die de Belgische nationaliteit heeft, kan dergelijk verbod niet worden opgelegd.

Dit verbod het grondgebied te betreden is een bijkomende straf. Het dient door de rechter uitgesproken en deze zal per geval per geval moeten nagaan of de feiten deze bijkomende straf rechtvaardigen. De rechter zal deze bijkomende straf moeten motiveren. Het is dus geen automatisme, noch een gevolg dat van rechtswege aan de veroordeling wordt gekoppeld. Deze straf is dus niet in strijd met het recht op toegang tot de rechter.

De veroordeling tot de bijkomende straf gebeurt niet door een uitzonderingsrechtbank, maar wel door de correctionele rechtbank of het hof van beroep. De procedure die wordt gevolgd is de normale strafrechtelijke procedure, met inbegrip van een eventuele veroordeling bij verstek en de mogelijkheid om verzet aan te tekenen. Ook op dit punt is de toegang tot de rechter ten volle gewaarborgd.

Het verbod om het grondgebied te betreden kan echter niet worden opgelegd aan iemand die de Belgische nationaliteit heeft. Gaat het om iemand die de dubbele nationaliteit heeft, dan kan de rechter het verbod om het grondgebied te betreden enkel opleggen indien hij voorafgaand de vervallenverklaring van de nationaliteit heeft uitgesproken. Toch staan beide bijkomende straffen los van elkaar, in die zin dat de rechter die de vervallenverklaring van nationaliteit heeft uitgesproken, niet noodzakelijk het verbod moet opleggen. Het verbod het

Tout État a le droit et le devoir de s'en défendre et de prendre les mesures nécessaires pour protéger ses citoyens. La déchéance de nationalité est un moyen d'atteindre cet objectif. Le juge devra évaluer au cas par cas si les infractions commises sont de nature à justifier la déchéance de nationalité.

C'est précisément la gravité des infractions commises qui justifie qu'outre la déchéance prévue dans le Code de la nationalité belge, on insère également une disposition spécifique dans la loi sur les mercenaires. Les infractions commises en l'occurrence ne sont en effet pas des infractions de droit commun, mais des infractions qui visent à détruire la démocratie et à supprimer les droits de l'homme. De telles infractions requièrent dès lors une approche spécifique, notamment à la lumière de l'article 17 et de l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme.

3.3. *L'interdiction d'accès au territoire*

Une nouvelle sanction est également insérée dans la loi sur les mercenaires, à savoir l'interdiction d'accès au territoire. Une telle interdiction ne peut être infligée à quiconque possède la nationalité belge.

Cette interdiction d'accès au territoire est une peine accessoire. Elle doit être prononcée par le juge, qui devra examiner au cas par cas si les faits justifient cette peine accessoire. Le juge devra motiver cette peine accessoire. Il ne s'agit donc pas d'un automatisme, ni d'une conséquence liée de plein droit à la condamnation. Cette peine n'est donc pas contraire au droit d'accès au juge.

La condamnation à la peine accessoire n'est pas prononcée par un tribunal d'exception, mais bien par le tribunal correctionnel ou la cour d'appel. La procédure suivie est la procédure pénale normale, y compris une éventuelle condamnation par défaut et la possibilité de faire opposition. L'accès au juge est donc également pleinement garanti sur ce point.

L'interdiction de pénétrer sur le territoire ne peut toutefois être imposée à des citoyens possédant la nationalité belge. S'il s'agit d'un ressortissant possédant la double nationalité, le juge ne peut prononcer l'interdiction de pénétrer sur le territoire que s'il a préalablement prononcé la déchéance de la nationalité. Ces deux peines complémentaires sont toutefois indépendantes l'une de l'autre, dans la mesure où le juge qui a prononcé la déchéance de la nationalité ne doit pas nécessairement imposer l'interdiction. Il doit statuer séparément

grondgebied te betreden dient afzonderlijk beoordeeld door de rechter. Het is dus geen rechtsgevolg van het verlies van nationaliteit. Het recht op toegang tot de rechter is dan ook op dat punt gewaarborgd.

Het verbod het grondgebied te betreden is niet beperkt in de tijd. Evident kan betrokkene steeds proberen om opnieuw de Belgische nationaliteit te verkrijgen, waarna hij opnieuw het grondgebied kan betreden.

Om dergelijk verbod effectief te maken, moet er een vervangende straf zijn voor diegene die het verbod negeert. Een vervangende straf is een straf die subsidiair wordt opgelegd en enkel ten uitvoering wordt gebracht als blijkt dat de straf die in hoofdorde werd opgelegd geen — of geen volledige — uitvoering krijgt²².

Deze vervangende straf moet voldoende afschrikken, wil het verbod meer zijn dan een papieren tijger. De vervangende straf heeft aldus een preventief karakter en moet de uitvoering van de hoofdstraf waarborgen. Vandaar dat dit voorstel bepaalt dat wanneer het verbod niet wordt nageleefd, dit wordt vervangen door een vervangende gevangenisstraf.

De vervangende straf is verplicht en de rechter heeft op dit punt geen keuze. Ze hangt als het ware vast aan het verbod het grondgebied te betreden. Ze vormt er een geheel mee. Wat de omvang betreft heeft de rechter wel een keuze (vervangende gevangenisstraf van vijf jaar tot tien jaar) en moet hij de strafmaat bepalen en motiveren. Deze motivering kan eventueel ook blijken uit de algemene context van het arrest en de motivering van de hoofdstraf²³. Ook op dit punt blijft de toegang tot de rechter aldus behouden.

3.4. **Beoogde doel van het voorstel: democratie en fundamentele rechten**

Zoals hoger gesteld beoogt dit wetsvoorstel niet zozeer bestraffing. De daadwerkelijke bestraffing van het huurlingschap en het ronselen is slechts een middel om een veel fundamenteeler doel te bereiken, namelijk de bescherming van de democratische waarden en het waarborgen van de fundamentele rechten aan alle burgers.

Dit wetsvoorstel wil geen rechten beperken, maar net rechten waarborgen. Waarborgen, zoals verplicht door artikel 9 Europees Verdrag voor de Rechten van

²² P. Arnou, "De vervangende straf", in *Strafrecht als roeping. Liber amicorum Lieven Dupont*, Leuven, Universitaire pers, 2005, 265 e.v.

²³ Zie: Cass., 22 november 1988, *Pas.*, 1989, I, 324, *Arr. Cass.*, 1988-89, 354.

sur l'interdiction de pénétrer sur le territoire. Ce n'est donc pas la conséquence juridique de la perte de la nationalité. Le droit d'accès à la justice est dès lors garanti sur ce point.

L'interdiction de pénétrer sur le territoire n'est pas limitée dans le temps. Bien évidemment, l'intéressé peut toujours tenter de recouvrer la nationalité belge, ce qui lui permettra ensuite de pénétrer à nouveau sur le territoire.

Pour que cette interdiction soit efficace, il faut prévoir une peine subsidiaire pour celui qui ignore l'interdiction. Une peine subsidiaire est une peine imposée à titre subsidiaire et qui n'est mise à exécution que s'il apparaît que la peine prononcée à titre principal n'est pas — ou pas totalement — exécutée²².

Cette peine subsidiaire doit être suffisamment dissuasive si l'on veut que l'interdiction soit davantage qu'un tigre de papier. La peine subsidiaire acquiert ainsi un caractère préventif et doit garantir l'exécution de la peine principale. C'est pourquoi la présente proposition prévoit que lorsque l'interdiction n'est pas respectée, elle sera remplacée par une peine d'emprisonnement subsidiaire

La peine subsidiaire est obligatoire et le juge n'a pas le choix en l'espèce. Elle est en quelque sorte liée à l'interdiction de pénétrer sur le territoire, avec laquelle elle forme un tout. Le juge a en revanche le choix quant à son ampleur (peine d'emprisonnement subsidiaire de cinq à dix ans) et il doit fixer et motiver le taux de la peine. Cette motivation peut éventuellement également ressortir du contexte général de l'arrêt et de la motivation de la peine principale²³. Sur ce point également, l'accès à la justice est ainsi préservé.

3.4. **Objectif visé par la proposition: la démocratie et les droits fondamentaux**

Comme précisé ci-dessus, la présente proposition de loi n'a pas pour objectif essentiel la répression. La répression effective du mercenariat et du recrutement n'est qu'un moyen d'atteindre un objectif beaucoup plus fondamental, à savoir assurer la protection des valeurs démocratiques et garantir les droits fondamentaux à tous les citoyens.

La présente proposition de loi ne vise pas à limiter, mais précisément à garantir des droits. Garantir, comme l'impose l'article 9 de la Convention européenne des

²² P. Arnou, "De vervangende straf", in *Strafrecht als roeping. Liber amicorum Lieven Dupont*, Louvain, Universitaire pers, 2005, 265 et suiv.

²³ Voir: Cass., 22 novembre 1988, *Pas.*, 1989, I, 324, *Arr. Cass.*, 1988-89, 354.

de mens, dat groepen met verschillende opvattingen en religies elkaar tolereren. Waarborgen dat het pluralisme, zonder hetwelk er geen democratie is, blijft bestaan. Het wil tevens, in het licht van artikel 17 van hetzelfde verdrag, maken dat antidemocratische groeperingen niet actief kunnen zijn op het grondgebied.

Dit voorstel wil ten slotte, als bepaald in artikel 2 van hetzelfde verdrag, aan al diegenen die zich onder de rechtsmacht van de Belgische Staat bevinden, daadwerkelijk bescherming bieden. De Staat heeft de positieve verplichting om haar burgers te beschermen tegen terrorisme, jihadisme, huurlingschap en het ronselen.

4. Wijzigingen aan de anti-terroriswetgeving

Zoals hoger bepaald, zullen sommige misdrijven ongetwijfeld zowel onder de antiterroriswetgeving als onder de huurlingenwet vallen, hoewel het voorwerp van beide wetgevingen anders is. Gelet op dit verschillend voorwerp is het nuttig dat de parketten over beide instrumenten beschikken. Wel dienen de straffen bepaald door beide types van wetgeving best op elkaar afgestemd. Dit gebeurt in dit wetsvoorstel.

Ook voor terrorismemisdrijven kan de rechter, onder dezelfde voorwaarden als bepaald in de huurlingenwet, dan ook het verlies van nationaliteit of het verbod om het grondgebied te betreden uitspreken.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 2

De straf bepaald in artikel 1 huurlingenwet wordt aangepast aan de ernst van de feiten en in overeenstemming gebracht met de straffen bepaald voor terroristische misdrijven. De straf wordt voortaan opsluiting van vijf jaar tot tien jaar en een geldboete van honderd euro tot vijfduizend euro.

Artikel 3

Ook hier wordt de straf aangepast aan de ernst van de feiten en in overeenstemming gebracht met de straffen bepaald voor terroristische misdrijven. De straf wordt voortaan opsluiting van vijf jaar tot tien jaar en een geldboete van honderd euro tot vijfduizend euro

droits de l'homme, que des groupes de religion ou de convictions différentes se tolèrent. Garantir que le pluralisme, sans lequel la démocratie n'existe pas, subsiste. Elle vise également, dans l'optique de l'article 17 de la même convention, à faire en sorte que des groupements antidémocratiques ne puissent pas se livrer à des activités sur le territoire.

Enfin, la présente proposition vise, comme le prévoit l'article 2 de la même convention, à offrir une protection effective à toutes les personnes qui relèvent de la juridiction de l'État belge. L'État a l'obligation positive de protéger ses citoyens contre le terrorisme, le djihadisme, le mercenariat et le recrutement.

4. Modifications de la législation antiterrorisme

Comme prévu ci-dessus, certaines infractions relèveront indubitablement tant de la législation antiterrorisme que de la loi sur les mercenaires, bien que l'objet de ces deux législations diffère. Eu égard à cet objet différent, il est utile que les parquets disposent des deux instruments. Il convient toutefois de préférence d'harmoniser les deux types de législation. C'est ce que fait la présente proposition de loi.

Pour les infractions terroristes, le juge peut dès lors également prononcer la déchéance de la nationalité ou l'interdiction d'entrer sur le territoire, dans les mêmes conditions que celles définies par la loi sur les mercenaires.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 2

La peine prévue à l'article 1^{er} de la loi sur les mercenaires est adaptée à la gravité des faits et mise en concordance avec les peines prévues pour les infractions terroristes. La peine est désormais une réclusion de cinq ans à dix ans et une amende de cent euros à cinq mille euros.

Article 3

Ici aussi, la peine est adaptée à la gravité des faits et mise en concordance avec les peines prévues pour les infractions terroristes. La peine est désormais une réclusion de cinq ans à dix ans et une amende de cent euros à cinq mille euros.

Artikel 4

Dit artikel voegt een bijkomende straf in, namelijk het verlies van nationaliteit.

Artikel 5

Dit artikel voegt een bijkomende straf in, namelijk het verbod het grondgebied te betreden. Aan dit verbod is een vervangende straf gekoppeld.

Artikel 6

Dit is een technische aanpassing van artikel 3 huur-lingenwet, die volgt uit de wijziging van artikel 2 van dezelfde wet.

Artikel 7

Dit betreft de aanpassing van de anti-terroriswewetgeving. Ook in het kader van deze wetgeving kan het verlies van nationaliteit worden uitgesproken. Tevens kan een verbod om het grondgebied te betreden opgelegd worden.

Hendrik VUYE (N-VA)
Koen METSU (N-VA)

Article 4

Cet article insère une peine supplémentaire, à savoir la perte de la nationalité.

Article 5

Cet article insère une peine supplémentaire, à savoir l'interdiction d'accès au territoire. Cette interdiction est assortie d'une peine subsidiaire.

Article 6

Il s'agit d'une adaptation technique de l'article 3 de la loi sur les mercenaires, qui découle de la modification de l'article 2 de la même loi.

Article 7

Cet article adapte la législation antiterrorisme. Dans le cadre de cette législation également, la perte de la nationalité peut être prononcée. Une interdiction d'accès au territoire peut également être imposée.

WETSVOORSTEL

Artikel 1

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

Art. 2

In artikel 1 van de wet van 1 augustus 1979 betreffende diensten bij een vreemde leger- of troepenmacht die zich op het grondgebied van een vreemde Staat bevindt, worden de woorden “gevangenisstraf van drie maanden tot twee jaar”, vervangen door de woorden “opsluiting van vijf jaar tot tien jaar en met een geldboete van honderd euro tot vijfduizend euro”.

Art. 3

Artikel 2 van dezelfde wet wordt vervangen als volgt:

“Art. 2. De dienstneming, het vertrek of de doorreis van personen met het oog op dienst bij een vreemde leger of troepenmacht die zich op het grondgebied van een vreemde Staat bevindt wordt, in de gevallen bepaald in een met redenen omkleed en in de Ministerraad overlegd koninklijk besluit, gestraft met opsluiting van vijf jaar tot tien jaar en met een geldboete van honderd euro tot vijfduizend euro.

Er is evenwel geen sprake van een strafbaar feit ingeval de aangeworven persoon een persoon is als bedoeld in artikel 1, tweede lid, van deze wet.”

Art. 4

In dezelfde wet wordt een artikel 2/1 ingevoegd, luidende:

“Art. 2/1. De rechter kan hierbij eveneens de vervalverklaring van de Belgische nationaliteit uitspreken, op voorwaarde dat dit niet tot gevolg heeft dat men apatride wordt.”

Art. 5

In dezelfde wet wordt een artikel 2/2 ingevoegd, luidende:

“Art. 2/2. De rechter kan, voor zover betrokkene niet of niet langer de Belgische nationaliteit heeft, een *verbod*

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

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

Art. 2

Dans l'article 1^{er} de la loi du 1^{er} août 1979 concernant les services dans une armée ou une troupe étrangère se trouvant sur le territoire d'un État étranger, les mots “d'un emprisonnement de trois mois à deux ans” sont remplacés par les mots “de la réclusion de cinq ans à dix ans et d'une amende de cent euros à cinq mille euros”.

Art. 3

L'article 2 de la même loi est remplacé par ce qui suit:

“Art. 2. L'engagement, le départ ou le transit de personnes en vue de servir dans une armée ou une troupe étrangère se trouvant sur le territoire d'un État étranger sera puni, dans les cas prévus par arrêté royal motivé et délibéré en Conseil des ministres, de la réclusion de cinq ans à dix ans et d'une amende de cent euros à cinq mille euros.

Il n'y aura toutefois pas d'infraction si la personne recrutée est une personne visée à l'article 1^{er}, alinéa 2, de la présente loi.

Art. 4

Dans la même loi, il est inséré un article 2/1 rédigé comme suit:

“Art. 2/1. Le juge peut également prononcer la déchéance de la nationalité belge, pourvu qu'il n'en résulte pas que l'intéressé devienne apatride.”

Art. 5

Dans la même loi, il est inséré un article 2/2, rédigé comme suit:

“Art. 2/2. Le juge peut, pour autant que l'intéressé n'ait pas ou plus la nationalité belge, lui interdire l'accès

opleggen het land te betreden, met een vervangende gevangenisstraf van vijf jaar tot tien jaar”.

Art. 6

Artikel 3 van dezelfde wet wordt vervangen als volgt:

“Art. 3. De poging tot inbreuk bedoeld in artikel 1 of in artikel 2 wordt gestraft met de straf welke geldt voor de gepleegde inbreuk.”

Art. 7

Artikel 138 van het Strafwetboek wordt aangevuld met een paragraaf 3, luidende:

“§ 3. In geval van veroordeling voor terroristische misdrijven als bedoeld in de artikelen 137, § 2 en 137, § 3, kan de rechter hierbij eveneens de vervallenverklaring van de Belgische nationaliteit uitspreken, op voorwaarde dat dit niet tot gevolg heeft dat men apatride wordt.

De rechter kan, voor zover betrokkene niet of niet langer de Belgische nationaliteit heeft, een verbod opleggen het land te betreden, met een vervangende gevangenisstraf van vijf jaar tot tien jaar.”

20 november 2014

Hendrik VUYE (N-VA)
Koen METSU (N-VA)

au territoire, en combinaison avec un emprisonnement subsidiaire de cinq ans à dix ans.”

Art. 6

L'article 3 de la même loi est remplacé par ce qui suit:

“Art. 3. La tentative de commettre une infraction prévue à l'article 1^{er} ou à l'article 2 sera punie de la peine prévue pour l'infraction consommée.”

Art. 7

L'article 138 du Code pénal est complété par un § 3 rédigé comme suit:

“§ 3. En cas de condamnation pour des infractions terroristes visées aux articles 137, § 2 et 137, § 3, le juge peut également prononcer la déchéance de la nationalité belge, pourvu qu'il n'en résulte pas que l'intéressé devienne apatride.

Le juge peut, pour autant que l'intéressé n'ait pas ou plus la nationalité belge, lui interdire l'accès au territoire, en combinaison avec un emprisonnement subsidiaire de cinq ans à dix ans.”

20 novembre 2014