

SENAT DE BELGIQUE**SESSION DE 1985-1986**

19 FEVRIER 1986

Projet de loi relatif à l'exécution des articles 7 et 8 de la Convention sur la protection physique des matières nucléaires, faite à Vienne et à New York le 3 mars 1980

RAPPORT

**FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE LA JUSTICE
PAR M. MINET**

La Commission de la Justice a examiné en ses réunions des 29 janvier et 19 février 1986 le projet de loi relatif à l'exécution des articles 7 et 8 de la Convention sur la protection physique des matières nucléaires, faite à Vienne et à New York le 3 mars 1980.

**I. EXPOSE
DU MINISTRE DE LA JUSTICE**

Les travaux de la Commission se sont ouverts par un exposé du Ministre de la Justice :

« Le but du projet est d'adapter les infractions du Code pénal aux nécessités spécifiques que crée l'existence de matières nucléaires.

Ont participé aux travaux de la Commission :

Membres effectifs : MM. Lallemand, président; J. A. Bosmans, Cerexhe, Collignon, Cooreman, de Clippelle, Mmes Delruelle-Ghobert, De Pauw-Deveen, MM. Didden, Egelmeers, Henrion, Mme Herman-Michielsens, MM. Moureaux, Pataer, Van In, Van Rompaey, Weckx, Willemsens et Minet, rapporteur.

Membres suppléants : MM. De Kerpel, Falise, J. Gillet, Hazette, Lenfant, Mme Rifflet-Knauer, M. Seeuws, Mme Thiry et M. Wyninckx.

R. A 13296*Voir :***Document du Sénat :**

179 (1985-1986) : N° 1.

BELGISCHE SENAAAT**ZITTING 1985-1986**

19 FEBRUARI 1986

Ontwerp van wet betreffende de uitvoering van de artikelen 7 en 8 van het Verdrag inzake externe beveiliging van kernmateriaal, opgemaakt te Wenen en te New York op 3 maart 1980

VERSLAG

**NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
JUSTITIE UITGEBRACHT
DOOR DE HEER MINET**

De Commissie voor de Justitie onderzocht tijdens haar vergaderingen van 29 januari en 19 februari 1986 het ontwerp van wet betreffende de uitvoering van de artikelen 7 en 8 van het Verdrag inzake externe beveiliging van kernmateriaal, opgemaakt te Wenen en te New York op 3 maart 1980.

**I. UITEENZETTING
VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE**

De werkzaamheden van de Commissie begonnen met een uiteenzetting van de Minister van Justitie :

« Het ontwerp heeft tot doel de bepalingen van het Strafwetboek aan te passen aan de specifieke behoeften die voortkomen uit het bestaan van kernmateriaal.

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen :

Vaste leden : de heren Lallemand, voorzitter; J. A. Bosmans, Cerexhe, Collignon, Cooreman, de Clippelle, de dames Delruelle-Ghobert, De Pauw-Deveen, de heren Didden, Egelmeers, Henrion, mevr. Herman-Michielsens, de heren Moureaux, Pataer, Van In, Van Rompaey, Weckx, Willemsens en Minet, verslaggever.

Plaatsvervangers : de heren De Kerpel, Falise, J. Gillet, Hazette, Lenfant, mevr. Rifflet-Knauer, de heer Seeuws, mevr. Thiry en de heer Wyninckx.

R. A 13296*Zie :***Gedr. St. van de Senaat :**

179 (1985-1986) : N° 1.

En raison du danger potentiel évident que celles-ci peuvent présenter, des infractions particulières, prévoyant des peines plus fortes, sont prévues.

Il s'agit d'une application de la Convention sur la protection physique des matières nucléaires, que la Belgique a signée le 13 juin 1980.

Cette Convention a fait l'objet d'une approbation parlementaire. Le projet est devenu la loi du 24 juillet 1984.

Le projet insère de nouveaux articles dans le Code pénal. Ainsi des peines particulières sont prévues pour le vol de matières nucléaires, l'extorsion de matières nucléaires. Est également punissable quiconque, intentionnellement et sans y être habilité, se fait remettre, acquiert, détient, utilise, altère, cède, abandonne, transporte, ou disperse des matières nucléaires.

Ces nouvelles incriminations visent des faits particulièrement graves, faits qui présentent des dangers pour la population.

Les peines élevées prévues par le projet rendront la cour d'assises compétente.

Il y a lieu à cet égard de rappeler que le renvoi au tribunal correctionnel en raison des circonstances atténuantes peut toujours être ordonné.

Cette possibilité de correctionnalisation n'est limitée que si la peine prévue par la loi excède la peine de vingt ans de travaux forcés.

Les travaux en Commission de la Justice de la Chambre ont été particulièrement fructueux. Ils ont permis de rendre certaines dispositions du projet plus claires et plus explicites. »

II. DISCUSSION

Un membre fait remarquer que pour qu'existe une menace, elle doit nécessairement comporter un élément de matérialité. Un début de comportement, qui démontre que l'auteur a la possibilité concrète d'accès aux moyens de l'exécuter, est requis également : la menace visée à l'article 1^{er} du projet doit avoir un caractère sérieux, crédible, vraisemblable. Doit de plus, à ses yeux, exister la notion d'un chantage. Il faut, d'autre part, tenir compte du trouble social que peut engendrer une simple menace, même non suivie d'effets. Il est enfin souligné qu'il reviendra au tribunal d'apprécier.

A la question d'un membre demandant si le vol par inadvertance tombe sous le coup de la loi, un de ses collègues lui répond que la notion de vol suppose l'existence de l'intention; c'est ainsi qu'il est précisé à ce moment qu'il doit s'agir ici d'un dol spécial.

Le Ministre rappelle que le texte s'inspire de l'article 7c de la Convention en question, mais qu'il y ajoute des peines sévères qui trouvent leur justification dans le trouble social considérable et le danger que les faits peuvent engendrer.

Gelet op het kennelijk potentiële gevaar dat aan dit materiaal verbonden is, wordt voorzien in de uitvoering van specifieke misdrijven waarop strengere straffen zijn gesteld.

Het ontwerp beoogt de toepassing van het Verdrag inzake externe beveiliging van kernmateriaal, dat door België op 13 juni 1980 is ondertekend.

Dit Verdrag werd door het Parlement goedgekeurd. Het ontwerp is de wet van 24 juli 1984 geworden.

Het ontwerp voegt in het Strafwetboek nieuwe artikelen in. Aldus wordt voorzien in bijzondere straffen op diefstal en afpersing van kernmateriaal. Eveneens strafbaar is hij die opzettelijk en zonder vergunning zich kernmateriaal laat afgeven, dan wel zodanig materiaal verkrijgt, in zijn bezit houdt, gebruikt, verandert, afstaat, achterlaat, vervoert of verspreidt.

Die nieuwe telastleggingen slaan op bijzondere ernstige feiten, die voor de bevolking een gevaar inhouden.

Door de zware straffen die het ontwerp invoert, wordt het hof van assisen bevoegd.

In dit verband zij erop gewezen dat verwijzing naar de correctionele rechtbank op grond van verzachtende omstandigheden steeds kan worden bevolen.

Die mogelijkheid van correctionalisering is alleen beperkt wanneer de door de wet gestelde straf zwaarder is dan twintig jaar dwangarbeid.

De werkzaamheden in de Commissie voor de Justitie van de Kamer zijn zeer vruchtbaar geweest. Sommige bepalingen zijn er duidelijker en begrijpelijker door geworden. »

II. BESPREKING

Een lid merkt op dat er, om van een bedreiging te kunnen spreken, ook een feitelijk element aanwezig moet zijn. De aanzet tot een handeling waarmee de dader aantoonbaar dat hij de concrete mogelijkheid heeft om de middelen aan te wenden ten uitvoering van zijn daad, is eveneens vereist : de bedreiging bedoeld in artikel 1 van het ontwerp dient ernstig, geloofwaardig en waarschijnlijk te zijn. Ook moet in zijn ogen een vorm van chantage aanwezig zijn. Bovendien moet rekening gehouden worden met de beroering onder de bevolking die door een eenvoudige bedreiging kan ontstaan, ook al zijn er geen verdere gevolgen. Tenslotte onderstreept hij dat het de taak van de rechtbank zal zijn om dit te beoordelen.

Op de vraag van een lid of diefstal door onachtzaamheid ook onder de wet valt, antwoordt een van zijn collega's dat het begrip diefstal de aanwezigheid van opzet veronderstelt; hier wordt bovendien aangegeven dat het om een bijzonder opzet moet gaan.

De Minister wijst erop dat de tekst uitgaat van artikel 7c van het Verdrag, maar er strenge straffen aan toevoegt die een rechtvaardiging vinden in de grote onrust bij de bevolking en het gevaar dat de feiten kunnen opleveren.

Revenant sur la notion de menace, il renvoie à l'interprétation reprise en page 3 du rapport de la Chambre (1984-1985, n° 1007/3) suivant laquelle « la disposition concerne notamment le chantage qui peut être fait grâce à la menace d'utiliser des matières nucléaires ».

A ce propos, un commissaire attire l'attention sur le caractère spécifique requis ici puisque la menace en question doit concerner l'utilisation de matières nucléaires « pour commettre un attentat contre des personnes et des propriétés ».

Un membre souligne l'ambiguïté qui peut résulter du texte qui est soumis : les articles 327 e.s. du Code pénal ne définissent-ils pas en effet la menace et ne prévoient-ils pas une gradation des peines suivant sa spécificité même : notamment qu'elle soit verbale, écrite, avec ordre, sous condition, par gestes ou par emblèmes ? Or le texte actuel ne reprend pas ces précisions : ne sera-ce pas compliquer la tâche du juge ?

Le Ministre expose que si, de fait, les textes n'en spécifient pas de type, c'est qu'ils concernent n'importe quelle menace, quelle qu'en soit la forme, pour peu qu'elle soit vraisemblable.

Lorsqu'il est demandé si la peine peut être appliquée s'il est démontré que la possibilité d'exécution n'existe pas, un commissaire répète que le tribunal devra apprécier le caractère sérieux et vraisemblable de la menace : elle doit être telle qu'elle peut faire croire qu'elle sera réalisée, elle doit provoquer une réaction de peur, ce que confirme le Ministre.

Un membre de la Commission observe ensuite que les dispositions du projet viennent s'insérer dans le Code pénal : il résulte de la méthode légistique adoptée ici que les dispositions qui établissent les peines précèdent la définition des matières nucléaires : ce qui n'est pas des plus heureux. Faire une loi spéciale, réaliser un ensemble plus logique eût été préférable.

Un membre revient encore sur les articles 327 e.s. du Code pénal qui décrivent les différentes formes de menace. Le tribunal ne pourrait-il pas déduire de l'article 331*bis* projeté que, puisqu'elle ne requiert aucune condition supplémentaire, la menace la plus simple suffirait alors pour être punissable ? Et même, surenchérit un commissaire, une menace silencieuse ?

Le Ministre en convient : n'importe quel type de menace, pour autant qu'elle soit exprimée, est visé par les dispositions projetées.

Un membre renvoie au commentaire de la page 3 du rapport de la Chambre et un de ses collègues conclut que, même sans ordre ni condition, elle est punissable : et qu'il convient donc d'interpréter cette notion dans le sens le plus large de ce mot. Plusieurs commissaires en conviennent également.

Nog in verband met het begrip bedreiging verwijst hij naar de uitlegging op pagina 3 van het Kamerverslag (1984-1985, nr. 1007/3), waarin staat dat « de bepaling met name betrekking heeft op de chantage die kan worden gepleegd door te dreigen met het gebruik van kernmateriaal ».

In dat verband vestigt een commissielid de aandacht op een in dit geval bijzonder vereiste, aangezien de bedreiging waarvan sprake is betrekking moet hebben op het gebruik van kernmateriaal « voor een aanslag op personen of op eigendommen ».

Een lid onderstreept de dubbelzinnigheid die kan voortkomen uit de voorgelegde tekst : de artikelen 327 e.v. van het Strafwetboek geven immers een definitie van de bedreiging en voorzien in een gradatie van de straf volgens de soort bedreiging, naarmate zij mondeling geschiedt, schriftelijk, onder een bevel, onder een voorwaarde, door gebaren of door zinnebeelden. De voorgelegde tekst neemt die bijzonderheden niet op : wordt de taak van de rechter daardoor niet moeilijker ?

De Minister verklaart dat de teksten, wanneer zij geen onderscheid maken tussen de soorten bedreiging, inderdaad doelen op alle vormen van bedreiging, als die maar waarschijnlijk is.

Op de vraag of de straf opgelegd kan worden indien is bewezen dat de mogelijkheid tot uitvoering van de bedreiging niet bestond, herhaalt een commissielid dat de rechtbank de ernst en de waarschijnlijkheid van de bedreiging zal moeten afwegen : zij dient van zodanige aard te zijn dat zij de overtuiging kan wekken uitgevoerd te zullen worden, zij moet een angstreactie veroorzaken. De Minister valt deze zienswijze bij.

Een ander lid merkt vervolgens op dat de ontwerpbepalingen in het Strafwetboek worden ingevoegd. De hier toegepaste wetgevingstechniek heeft er evenwel toe geleid dat de strafbepalingen voorafgaan aan de omschrijving van wat kernmateriaal is, wat niet erg geslaagd lijkt. Het had de voorkeur verdiend een bijzondere wet te maken en een coherenter geheel tot stand te brengen.

Een commissielid komt nogmaals terug op de artikelen 327 en volgende van het Strafwetboek, waarin de verschillende vormen van bedreiging worden omschreven. Zou de rechtbank uit artikel 331*bis* van het ontwerp niet kunnen afleiden dat aangezien geen andere bijkomende voorwaarde wordt gesteld, ook de eenvoudigste bedreiging strafbaar zou zijn ? Zelfs, aldus een ander lid, als het om een stilzwijgende bedreiging zou gaan ?

De Minister is het ermee eens dat de ontwerp-tekst op welke bedreiging dan ook doelt, voor zover die geuit wordt.

Een lid verwijst naar het commentaar in het Kamerverslag (blz. 3) en een andere spreker besluit daaruit dat een bedreiging, ook zonder bevel of voorwaarde, strafbaar is. Dit begrip, zo vervolgt hij, dient derhalve zo ruim mogelijk uitgelegd te worden. Verscheidene commissieleden zijn het daarmee eens.

Il est à nouveau insisté sur le caractère ambigu du commentaire des pages 3 et 4 du rapport de la Chambre et constaté que le problème y est énoncé sans qu'une réponse appropriée soit donnée : on y estime, en effet qu'« il y aurait lieu de s'inspirer de l'article 327, alinéa 1^{er}, du Code pénal » et « il est en effet préférable de se référer à une terminologie usuelle », mais le sous-amendement déposé et adopté ne s'y réfère pas. On souligne que la menace doit être faite, pour tomber sous le coup des dispositions projetées, par quelqu'un qui se trouve dans la possibilité de commettre le vol et d'exécuter la menace, et que donc, si tel n'est pas le cas, elle peut tomber sous l'application d'autres dispositions.

Le Ministre rappelle qu'ajouter des conditions au texte en fait disparaître la spécificité qui vient de sa matière nucléaire : on retomberait alors sur les autres aspects de la menace.

L'opinion est émise que la sagesse des juges évitera que des menaces, gratuites, légères, qui ne sont de nature à tromper personne sur leur vanité, soient punies : ce serait bien là uniquement que cette notion ne devrait pas être interprétée au sens large.

L'article 1^{er} est adopté par 12 voix et 3 abstentions. Les articles 2, 3, 4 et 5 sont adoptés à l'unanimité des 15 membres présents.

L'ensemble du projet est adopté par 14 voix et 1 abstention.



A la lecture du projet, il est apparu à la Commission qu'une discordance existait à l'article 4 du texte transmis par la Chambre.

En effet, dans le texte français de l'article 4 (art. 488bis, § 1^{er}), on peut lire : « Quiconque, intentionnellement et sans y être habilité... » tandis que dans le texte néerlandais ne figure pas le mot « opzettelijk » qui devrait s'y trouver.

La Commission est d'avis que c'est le terme « opzettelijk » qui est omis involontairement. En effet, il ressort de l'exposé des motifs, p. 2, que le Ministre de la Justice a précisé ce qui suit :

« Ainsi que l'indique le terme « intentionnellement » — « opzettelijk » figurant également dans cet article de la Convention, l'infraction exige un dol spécial. »

Tout indique donc qu'il s'agit d'une omission involontaire et la Commission propose donc au Sénat de rectifier le texte néerlandais de l'article 4 du projet comme suit : « Artikel 488bis, § 1. Hij die opzettelijk en zonder vergunning... ».

Le présent rapport est approuvé à l'unanimité des 15 membres présents.

Le Rapporteur,
Ch. MINET.

Le Président,
R. LALLEMAND.

Opnieuw wordt gewezen op de vaagheid van het commentaar op de blz. 3 en 4 van het Kamerverslag. Vastgesteld wordt dat de kwestie wel wordt opgeworpen, doch dat geen passende oplossing wordt voorgesteld : « men zou zich derhalve dienen te inspireren op artikel 327, eerste lid, van het Strafwetboek » en « het is inderdaad verkieslijk te verwijzen naar een gebruikelijke terminologie » zo staat er te lezen, doch het voorgesteld en aangenomen subamendement doet zulks niet. Er wordt onderstreept dat de bedreiging geuit moet worden door iemand die zich in de mogelijkheid bevindt de diefstal te plegen en de bedreiging uit te voeren, om onder toepassing te vallen van de ontwerpbepalingen, anders kunnen andere bepalingen erop van toepassing zijn.

De Minister wijst erop dat het toevoegen van allerhande voorwaarden de eigenheid van het ontwerp zal doen verdwijnen, welke eigenheid te maken heeft met het kernmateriaal : het zou tot andere aspecten van de bedreiging voeren.

Men is de mening toegedaan dat de rechters wijs genoeg zullen zijn om loze bedreigingen, waar niemand in zal trappen, niet te straffen op de wijze bepaald in dit ontwerp. Alleen in dat geval zal het begrip bedreiging niet ruim uitgelegd mogen worden.

Artikel 1 wordt aangenomen met 12 stemmen, bij 3 onthoudingen. De artikelen 2, 3, 4 en 5 worden aangenomen bij eenparigheid van de 15 aanwezige leden.

Het ontwerp in zijn geheel wordt aangenomen met 14 stemmen, bij 1 onthouding.



Bij de lezing van het ontwerp is in de Commissie gebleken dat er in artikel 4 van de door de Kamer overgezonden tekst een gebrek aan overeenstemming is.

In de Franse tekst van artikel 4 (art. 488bis, § 1) staat te lezen : « *Quiconque, intentionnellement et sans y être habilité...* », terwijl in het Nederlands het woord « opzettelijk » — dat er zou moeten staan — ontbreekt.

De Commissie is van oordeel dat het woord « opzettelijk » ongewild vergeten werd. Uit de memorie van toelichting, blz. 2, blijkt immers dat de Minister van Justitie heeft verklaard :

« Zoals wordt aangegeven door de term « opzettelijk », die eveneens voorkomt in dit artikel van het Verdrag, vergt het misdrijf een bijzonder opzet. »

Alles wijst er dus op dat het om een ongewilde nalatigheid gaat. De Commissie stelt dus aan de Senaat voor artikel 4 van de Nederlandse tekst van het ontwerp te verbeteren als volgt : « Artikel 488bis, § 1. Hij die opzettelijk en zonder vergunning... ».

Dit verslag is goedgekeurd bij eenparigheid van de 15 aanwezige leden.

De Verslaggever,
Ch. MINET.

De Voorzitter,
R. LALLEMAND.

ERREURS MATERIELLES

Article 2

Dans le texte français de l'article 477*bis* proposé par cet article, remplacer au premier alinéa les mots « des travaux forcés de dix à quinze ans » par les mots « des travaux forcés de dix ans à quinze ans ».

Article 4

Dans le texte néerlandais de l'article 488*bis*, § 1^{er}, proposé par cet article, remplacer les mots « § 1. Hij die zonder vergunning... » par les mots « § 1. Hij die opzettelijk en zonder vergunning... ».

VORMVERBETERINGEN

Artikel 2

In het eerste lid van de Franse tekst van artikel 477*bis*, zoals voorgesteld door dit artikel, worden de woorden « de dix à quinze ans » vervangen door de woorden « de dix ans à quinze ans ».

Artikel 4

In de Nederlandse tekst van artikel 488*bis*, § 1, zoals voorgesteld door dit artikel, worden de woorden « Hij die zonder vergunning... » vervangen door de woorden « Hij die opzettelijk en zonder vergunning... ».