

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

7 mei 2015

WETSVOORSTEL

**tot wijziging 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**

(ingediend door de heer Olivier Maingain en
mevrouw Véronique Caprasse)

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

7 mai 2015

PROPOSITION DE LOI

**modifiant la loi du 1er août 1979
concernant les services dans une armée ou
une troupe étrangère se trouvant
sur le territoire d'un
État étranger**

(déposée par M. Olivier Maingain et
Mme Véronique Caprasse)

SAMENVATTING

Dit wetsvoorstel beoogt de instelling van een verbod tot dienstneming bij een vreemde leger- of troepenmacht die zich op het grondgebied van de vreemde Staat bevindt, met de bedoeling deel te nemen aan terroristische activiteiten, oorlogsmisdrijven of misdrijven tegen de menselijkheid. Voor een dergelijk verbod zou geen besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad vereist zijn.

Om dat verbod doeltreffender te maken, voorziet het wetsvoorstel enerzijds in een administratief verbod het grondgebied te verlaten voor de personen die een groot risico vertonen om in het buitenland te gaan vechten alsook in een bijbehorende meldingsplicht, en anderzijds in een strafrechtelijke sanctie ingeval het verbod het grondgebied te verlaten niet in acht werd genomen.

RÉSUMÉ

La proposition de loi vise à interdire le fait de s'engager dans une armée ou une troupe étrangère se trouvant sur le territoire d'un État étranger, avec l'intention de participer à des activités terroristes, des crimes de guerre ou des crimes contre l'humanité, sans qu'un arrêté délibéré en Conseil des ministres ne soit nécessaire.

Afin de rendre plus effective cette interdiction, la proposition de loi prévoit, d'une part, une interdiction administrative de sortie du territoire pour les personnes présentant un risque substantiel de s'engager à l'étranger, avec une obligation de pointage, et, d'autre part, une sanction pénale en cas de non-respect de l'interdiction de sortie du territoire.

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,

Thans brengt de internationale context mee dat België fungeert als voedingsbodem voor de radicalisering van tal van jongeren die beslissen zich bij jihadistische gewapende groeperingen in Irak of in Syrië te voegen.

Die jongeren moeten daadwerkelijk worden bestraft, maar daarnaast moeten alle bestuursniveaus hun ook een pedagogische oplossing aanreiken.

Momenteel kan via twee juridische instrumenten worden opgetreden tegen wie in het buitenland gaat vechten: de wetgeving betreffende de bestrijding van terrorisme (de artikelen 137 tot 141^{ter} van het Strafwetboek) alsmede de wet van 1 augustus 1979 betreffende diensten bij een vreemde leger- of troepenmacht die zich op het grondgebied van een vreemde Staat bevindt, ook vaak de “huurlingenwet” genoemd. Met de wet van 19 december 2003 betreffende terroristische misdrijven¹ werd het kaderbesluit van de Raad van de Europese Unie van 13 juni 2002 inzake terrorismebestrijding² omgezet, met de bedoeling duidelijk omschreven terroristische misdrijven bij wet te kunnen aanpakken.

Met de wet van 18 februari 2013 tot wijziging van boek II, titel I^{ter} van het Strafwetboek³ kon de lijst met terroristische misdrijven worden uitgebreid door daarin de strafbaarstelling van de volgende misdrijven op te nemen:

- werving voor terrorisme;
- onrechtstreekse aanzetting tot terrorisme;
- training voor terrorisme;
- rechtstreekse aanzetting tot het plegen van terroristische misdrijven voor al wie een dergelijke boodschap verspreidt of publiekelijk ter beschikking stelt.

Hoewel die bepalingen noodzakelijk waren, hebben ze het jammer genoeg niet mogelijk gemaakt de tragische aanslag van 24 mei 2014 op het Joods Museum van België te verijdelen en kunnen ze niet voorkomen dat meer dan 300 jongeren uit alle sociale klassen deelnemen aan buitenlandse conflicten, zoals in Syrië of in Irak, en vaak psychologisch getekend terugkeren.

¹ *Belgisch Staatsblad* van 29 december 2003, blz. 61689.

² Kaderbesluit 2002/475/JAI van de Raad van 13 juni 2002 inzake terrorismebestrijding, Publicatieblad L 164 van 22 juni 2002, blz. 3 en volgende.

³ *B.S.*, 4 maart 2013, blz. 13233.

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le contexte international actuel est tel que la Belgique est devenue un terreau de radicalisation de nombreux jeunes qui décident de rejoindre des groupes armés djihadistes en Irak ou en Syrie.

Tous les niveaux de pouvoir doivent offrir à ces jeunes une solution éducative, à côté d'une répression effective.

Il existe aujourd'hui deux instruments juridiques permettant d'agir contre les personnes qui partent combattre à l'étranger: la législation relative à l'anti-terrorisme (articles 137 à 141^{ter} du Code pénal) et 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, souvent dénommée “loi sur les mercenaires”. La loi relative aux infractions terroristes du 19 décembre 2003¹ a permis de transposer la décision-cadre du Conseil de l'Union européenne du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme², l'objectif étant de donner une réponse légale aux infractions terroristes clairement définies.

La loi modifiant le livre II, titre I^{er}^{ter} du Code pénal du 18 février 2013³ a permis d'allonger la liste des infractions terroristes en y incluant l'incrimination:

- du recrutement;
- de l'incitation indirecte au terrorisme;
- de l'entraînement à des fins terroristes;
- de l'incitation volontaire à la commission d'infractions terroristes pour toute personne qui diffuse ou met à disposition du public un message.

Si ces dispositifs étaient nécessaires, ils n'ont malheureusement pas permis d'éviter le tragique attentat au Musée juif de Belgique du 24 mai 2014, ni la participation de plus de trois-cent jeunes issus de toutes les classes sociales à des conflits étrangers, comme en Syrie ou en Irak et qui en reviennent détruits psychologiquement.

Selon Matthias Biesemans, chercheur au Département

¹ *M.B.*, 29 déc. 2003, p.61689.

² Décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil, du 13 juin 2002, relative à la lutte contre le terrorisme, *J.O.*, L 164 du 22 juin 2002, pp. 3 et s.

³ *M.B.*, 4 mars 2013, p. 13233.

Volgens Matthias Biesemans, onderzoeker bij het Departement Analyse van het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse (OCAD) en specialist inzake radicalisme, zouden in Syrië 50 Belgische strijders om het leven zijn gekomen en zouden 200 anderen — 16 % vrouwen en 84 % mannen — daar nog strijden.

Het aantal minderjarige strijders blijft toenemen⁴. Zo is België de trieste recordhouder van het grootste aantal vertrekkende strijders van Europa, in verhouding tot het aantal inwoners. Dat is echter een onderschatting aangezien men van veel strijders het spoor bijster is, ofwel omdat geen preventieve maatregelen zijn genomen, ofwel omdat hun documenten in beslag zijn genomen⁵.

De wet van 1 augustus 1979 betreffende diensten bij een vreemde leger- of troepenmacht die zich op het grondgebied van een vreemde Staat bevindt⁶ (de “huurlingenwet”), is de wettekst die als basis moet dienen om dat verschijnsel aan te pakken.

Die wet vertoont echter twee tekortkomingen:

- ten eerste verbiedt artikel 1 alleen de aanwerving van personen ten behoeve van een vreemde leger- of troepenmacht die zich op het grondgebied van een vreemde Staat bevinden en alle handelingen die zodanige aanwerving kunnen uitlokken of vergemakkelijken, maar niet de individuele dienstneming van die personen;
- ten tweede maakt artikel 2 het inderdaad mogelijk de individuele dienstneming voor gevechten in het buitenland strafbaar te stellen, maar alleen in de gevallen die zijn bepaald in een gemotiveerd en na overleg in de Ministerraad vastgesteld besluit.

Ons wetgevingsinstrumentarium moet dus worden aangepast om beter te kunnen inspelen op het fenomeen van de jongeren die in het buitenland gaan strijden.

Ook internationaal wordt die noodzaak erkend: in september 2014 heeft de VN-Veiligheidsraad Resolutie 2178 over de buitenlandse terroristische strijders aangenomen⁷. Krachtens die tekst vraagt de VN haar 193 aangesloten Staten uitdrukkelijk alle personen te

d'analyse de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace (OCAM), spécialiste du radicalisme, 50 combattants belges auraient été tués en Syrie, tandis que 200 y seraient encore actifs. Sur les actifs, il y aurait 16 % de femmes et 84 % d'hommes. Le nombre de mineurs combattants ne fait quant à lui qu'augmenter.⁴

La Belgique détient ainsi le triste record du taux de départs le plus important d'Europe, proportionnellement à son nombre d'habitants. Un taux sous-évalué puisque beaucoup de combattants ont disparu des radars, soit par l'absence de mesures préventives, soit par la confiscation de documents.⁵

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 étranger⁶, en abrégé la “loi sur les mercenaires”, est le texte légal devant servir de base pour répondre au phénomène.

Il ressort toutefois de la loi deux carences:

- premièrement, l'article 1^{er} n'interdit que le recrutement et les actes de nature à provoquer ou faciliter le recrutement, à l'exception de l'engagement individuel de personnes au profit d'une armée ou d'une troupe étrangère se trouvant sur le territoire d'un État étranger;
- deuxièmement, l'article 2 permet, certes, d'incriminer l'engagement individuel dans des combats à l'étranger, mais uniquement dans les cas prévus par arrêté royal motivé et délibéré en Conseil des ministres.

Il y a donc une nécessité d'adapter notre arsenal législatif pour mieux répondre au phénomène des jeunes partis combattre à l'étranger.

Cette nécessité a été confirmée au niveau international. En septembre 2014, le Conseil de sécurité des Nations-Unies adoptait une résolution n°2178 sur les combattants terroristes étrangers⁷. Par ce texte, l'ONU a expressément demandé à ses cent-nonante-trois États

⁴ Conferentie “La radicalisation de jeunes musulmans: pistes d'analyse et perspectives”, georganiseerd door het Centre interdisciplinaire d'études de l'Islam dans le monde contemporain (CISMOC) van de UCL, 24 februari 2015.

⁵ Betoog van de heer Matthias Biesemans, onderzoeker bij het Departement Analyse van het OCAM en specialist inzake radicalisme, tijdens de conferentie “La radicalisation de jeunes musulmans: pistes d'analyse et perspectives” georganiseerd door het Centre interdisciplinaire d'études de l'Islam dans le monde contemporain (CISMOC) van de UCL, 24 februari 2015.

⁶ Belgisch Staatsblad van 24 augustus 1979, blz. 9272.

⁷ Resolutie 2178 (2014) van 24 september 2014, door de VN-Veiligheidsraad aangenomen op zijn 7272ste zitting.

⁴ Conférence “La radicalisation de jeunes musulmans: pistes d'analyse et perspectives” organisée par le Centre interdisciplinaire d'études de l'Islam dans le monde contemporain (CISMOC) de l'UCL le 24 février 2015.

⁵ Intervention de Matthias Biesemans, chercheur au Département d'analyse de l'OCAM, spécialiste du radicalisme, lors de la conférence “La radicalisation de jeunes musulmans: pistes d'analyse et perspectives” organisée par le Centre interdisciplinaire d'études de l'Islam dans le monde contemporain (CISMOC) de l'UCL le 24 février 2015.

⁶ M.B, 24 août 1979, p. 9272.

⁷ Résolution 2178 (2014), adoptée par le Conseil de sécurité des Nations-Unies à sa 7272^e séance, le 24 septembre 2014.

vervolgen “*who travel or attempt to 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 (...)*”. Dat verzoek stoelt meer bepaald op de vaststelling dat “*foreign terrorist fighters increase the intensity, duration and intractability of conflicts, and also may pose a serious threat to their States of origin, the States they transit and the States to which they travel, as well as States neighbouring zones of armed conflict in which foreign terrorist fighters are active and that are affected by serious security burdens, (...)*”.

Op 14 november 2014 kondigde het Comité van terrorismedeskundigen van de Raad van Europa aan dat een Aanvullend Protocol bij het Verdrag ter voorkoming van terrorisme zou worden uitgewerkt⁸. Tevens werd beslist een “comité *ad-hoc*” op te richten dat wordt belast met alle vraagstukken die verband houden met de buitenlandse terroristische strijders.

Het *Global Center on Cooperative Security* is eveneens van mening dat de VN-Staten hun capaciteit om de buitenlandse terroristische strijders te verhinderen de grenzen over te steken, moeten verbeteren. Dat vereist dat de nationale strafwetten tegen het licht worden gehouden; zo moeten de Staten zich ertoe verbinden na te gaan of hun wetgeving een doeltreffend antwoord biedt op het probleem van de personen die naar het buitenland reizen om bij een terroristische groepering aan te sluiten, om aan een terroristische activiteit deel te nemen of om (onder meer financiële en personele) steun te verlenen aan een terroristische groepering, ook in de context van een gewapend conflict.

De opkomst van bewegingen als Islamitische Staat in Irak en de Levant, Boko Haram, Al-Shabaab en andere extremistische groeperingen die gebruik maken van geweld, toont aan dat de reactie op het fenomeen van de buitenlandse strijders niet beperkt mag blijven tot de afzonderlijke terroristische daden, maar ook betrekking moet hebben op de ideologieën van gewelddadig extremisme, die bovendien vaak met andere schendingen van de mensenrechten gepaard gaan⁹.

membres d’*“incriminer les personnes qui se rendent ou tentent de se rendre dans un État autre que leur État de résidence ou de nationalité dans le but de commettre, d’organiser ou de préparer des actes de terrorisme.”* Cette demande part notamment du constat selon lequel “les combattants terroristes étrangers contribuent à intensifier les conflits, à les prolonger et à en compliquer singulièrement le règlement, et qu’ils peuvent aussi être une menace considérable pour les États dont ils viennent, ceux par lesquels ils transitent et ceux où ils se rendent, ainsi que les États qui jouxtent les zones de conflit armé où ils combattent et qui doivent faire face à de sérieux problèmes de sécurité.”

Le 14 novembre 2014, le Comité d’experts du Conseil de l’Europe sur le terrorisme annonçait la préparation d’un protocole additionnel à la Convention pour la prévention du terrorisme.⁸ Il a également décidé de mettre en place un Comité *ad hoc* chargé des problématiques liées aux combattants terroristes étrangers.

Le “*Global Center on Cooperative Security*” estime également que les États membres de l’ONU doivent améliorer leur capacité d’empêcher les combattants terroristes étrangers de franchir les frontières, ceci passant par l’examen des lois pénales nationales. Ils doivent ainsi s’engager à déterminer si leur arsenal législatif traite efficacement la problématique des voyages vers un pays étranger pour rejoindre un groupe terroriste, pour participer à une activité terroriste ou pour fournir un appui (notamment financier et en personnel) à un groupe terroriste, y compris en rapport avec un conflit armé.

L’émergence de l’État Islamique d’Irak, de Boko Haram, d’Al-Shabaab et d’autres groupes extrémistes faisant usage de la violence démontre que la réponse à apporter au phénomène des combattants étrangers ne doit pas être limitée aux actes de terrorisme pris isolément mais doit également viser les idéologies d’extrémisme violent, qui impliquent souvent diverses violations des droits de l’Homme.⁹

⁸ CODEXTER, Doc. 137-2014, [http://www.coe.int/t/dlapil/codex-ter/3_CODEXTER/CODEXTER%20\(2014\)%2011%20List%20of%20Decisions_pdf](http://www.coe.int/t/dlapil/codex-ter/3_CODEXTER/CODEXTER%20(2014)%2011%20List%20of%20Decisions_pdf)

⁹ *Global Center on Cooperative Security, Human Security Collective & International Center for Counter-Terrorism – The Hague, Addressing the Foreign Terrorist Fighters Phenomenon from a European Union Perspective UN Security Council Resolution 2178, Legal Issues, and Challenges and Opportunities for EU Foreign Security and Development Policy*, december 2014, blz.3.

⁸ CODEXTER, Doc. 137-2014, [http://www.coe.int/t/dlapil/codex-ter/3_CODEXTER/CODEXTER%20\(2014\)%2011%20List%20of%20Decisions_pdf](http://www.coe.int/t/dlapil/codex-ter/3_CODEXTER/CODEXTER%20(2014)%2011%20List%20of%20Decisions_pdf)

⁹ *Global Center on Cooperative Security, Human Security Collective & International Center for Counter-Terrorism – The Hague, “Addressing the Foreign Terrorist Fighters Phenomenon from a European Union Perspective UN Security Council Resolution 2178, Legal Issues, and Challenges and Opportunities for EU Foreign Security and Development Policy”*, Déc. 2014, p.3.

De indieners van dit wetsvoorstel menen dat in het Belgisch strafrecht, naar het voorbeeld van de Franse “loi Cazeneuve” van 13 november 2014¹⁰, een bepaling moet worden opgenomen op grond waarvan kandidaat-jihadisten het verbod opgelegd kunnen krijgen om naar conflictlanden te reizen.

Volgens de indieners van het wetsvoorstel moet het die mensen worden verboden het grondgebied te verlaten, om te verhinderen dat zij ervaring opdoen met gewapende strijd of zelfs om het leven komen tijdens gevechten. Voorts komt het erop aan te voorkomen dat zij niet nog méér radicaliseren en bij hun terugkeer een gevaar worden voor de nationale veiligheid¹¹. Volgens EU-coördinator voor terrorisme Gilles de Kerchove heeft 11 % van de 2 000 Europeanen die half mei 2014 zijn vertrokken om in Syrië *jihad* te leveren, bij hun terugkeer naar hun land van herkomst een terroristische aanslag gepleegd of geprobeerd er een te plegen¹².

Het komt er dus niet alleen op aan onze samenleving te beveiligen, maar ook iedereen die voor rekening van een buitenlandse troepenmacht wil strijden, voor de gevolgen van zijn keuze te stellen.

Die bestuurlijke maatregel is noodzakelijk om het hoofd te bieden aan de steeds talrijker wordende jonge Belgen die vertrekken naar regio's waar opleiding in gewapende strijd gepaard gaat met ideologische indoctrinatie. Zoals veel gespecialiseerde magistraten bevestigen, moet worden voorkomen dat burgers die nog geen terroristen zijn, het net worden door in het buitenland strijd te gaan leveren¹³. Voorts moet men de betrokkenen in België op het spoor kunnen blijven, wat met de intrekking van identiteitsdocumenten of het paspoort niet mogelijk is.

Een dergelijk verbod het grondgebied te verlaten moet verenigbaar zijn met de vrijheid van verkeer die is verankerd in artikel 2 van het Aanvullend Protocol nr. 4 bij het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden, en meer bepaald in het 2. daarvan, dat het volgende bepaalt: “Een ieder heeft het recht welk land ook, met inbegrip van het eigen land, te verlaten.”. Dat recht is echter niet absoluut, aangezien het 3. van dat artikel in beperkingen voorziet indien die wettig zijn en indien

Les auteurs de la présente proposition de loi estiment que, à l’instar de la loi française dite “Cazeneuve” du 13 novembre 2014¹⁰, le droit pénal belge doit se doter d’un dispositif permettant d’interdire aux candidats au djihad de se rendre dans des pays en conflit.

Pour les auteurs de la proposition de loi, il convient d’interdire la sortie du territoire de ces personnes pour les empêcher d’acquérir une expérience de lutte armée, voire de mourir au combat. Il s’agit également d’éviter qu’elles ne se radicalisent davantage et deviennent, à leur retour, un danger pour la sécurité nationale.¹¹ Selon le coordinateur européen de la lutte contre le terrorisme, Gilles de Kerchove, 11 % des 2000 Européens partis à la mi-juin 2014 faire le djihad en Syrie ont commis, ou tenté de commettre, un attentat terroriste à leur retour dans leur pays d’origine.¹²

Il s’agit donc non seulement de sécuriser notre société mais également de responsabiliser toute personne qui décide de combattre pour le compte d’une troupe étrangère.

Cette mesure administrative est nécessaire pour faire face à la recrudescence de départs de jeunes Belges vers des zones où l’apprentissage de la lutte armée se double d’un embrigadement idéologique. Comme le confirment de nombreux magistrats spécialisés, il s’agit d’éviter que des citoyens, qui ne sont pas encore terroristes, ne le deviennent en partant au combat à l’étranger.¹³ Il s’agit également de pouvoir garder leur trace en Belgique, ce qu’un retrait de documents d’identité ou de passeport ne permet pas.

Pareille interdiction de sortie du territoire doit être compatible avec la liberté de circulation consacrée à l’article 2 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’homme, et en particulier son paragraphe 2, lequel stipule que “toute personne est libre de quitter n’importe quel pays, y compris le sien.” Ce droit n’est toutefois pas absolu en ce que son paragraphe 3 prévoit des restrictions si elles sont légales et si elles constituent des “mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au

¹⁰ Wet nr. 2014-1353 van 13 november 2014 *renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme*, JORF nr. 0263 van 14 november 2014, blz.19162.

¹¹ “Une nouvelle loi pour renforcer les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme”, *Gazette du Palais*, 27 novembre 2014, nr. 331, blz. 5 en volgende.

¹² http://www.rtf.be/info/belgique/detail_jusqu-a-200-ex-djihadistes-europeens-terroristes-potentiels?id=8292100

¹³ “Antiterrorisme, libertés individuelles: le juge Marc Trevidic répond au Monde”, *Le Monde*, 8 november 2014.

¹⁰ Loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 *renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme*, JORF n°0263 du 14 novembre 2014, p.19162.

¹¹ “Une nouvelle loi pour renforcer les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme”, *Gazette du Palais*, 27 novembre 2014, n°331, p.5e.s.

¹² http://www.rtf.be/info/belgique/detail_jusqu-a-200-ex-djihadistes-europeens-terroristes-potentiels?id=8292100

¹³ “Antiterrorisme, libertés individuelles: le juge Marc Trevidic répond au Monde”, *Le Monde*, 8 nov. 2014.

ze bestaan in maatregelen die “noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid of van de openbare veiligheid, voor de handhaving van de openbare orde, voor de voorkoming van strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of van de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.”. Het verbod het grondgebied te verlaten om te voorkomen dat iemand nog méér radicaliseert en dat in het buitenland of zelfs op het nationale grondgebied terroristische misdrijven worden gepleegd, voldoet dus aan wat het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden bepaalt.

Het verbod het grondgebied te verlaten is een belangrijke administratieve en preventieve maatregel die heel snel moet kunnen worden getroffen. Een dergelijke maatregel kan dus alleen door de minister van Binnenlandse Zaken worden genomen, op een met redenen omkleed verzoek van de geïntegreerde politie of van de Veiligheid van de Staat.

De verplichting inzake de motivering van het verzoek is belangrijk, omdat conform de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens degene voor wie een verbod van verblijf op het grondgebied geldt, op de hoogte moet worden gebracht van de elementen te zijnen laste. Aangezien het verbod het grondgebied te verlaten een uitzonderlijke maatregel is, moet dat verbod beperkt zijn in de tijd, wat inhoudt dat het voor maximum zes maanden mag gelden. Die maatregel mag worden verlengd, maar mag nooit voor meer dan twee jaar gelden. Gelet op de beperking die het verbod het grondgebied te verlaten voor de vrijheid van verkeer betekent, mag die maatregel immers niet onevenredig lang zijn.

Zoals de *Commission nationale consultative des droits de l'Homme* in verband met het Franse wetsontwerp tot invoering van het verbod het grondgebied te verlaten heeft gepreciseerd, moet die maatregel om de drie maanden opnieuw kunnen worden onderzocht¹⁴. Dat nieuwe onderzoek van de maatregel, die de fundamentele vrijheid van komen en gaan beperkt, zal de mogelijkheid bieden de objectiviteit en de evenredigheid ervan te waarborgen. Louter het verbod het grondgebied te verlaten volstaat niet om te voorkomen dat iemand vertrekt; die maatregel moet derhalve gepaard gaan met een verplichting zich aan te melden bij de diensten van de bevoegde gemeentelijke politie, waarbij de inachtneming wordt nagegaan van het verbod het grondgebied te verlaten.

¹⁴ Zie *Commission nationale consultative des droits de l'Homme, Avis sur le projet de loi renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme*, Plenaire vergadering, 25 september 2014, blz.6.

maintien de l'ordre public, à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.” L'interdiction de sortie de territoire pour prévenir une radicalisation plus importante et la commission d'infractions terroristes à l'étranger, voire même sur le territoire national, répond ainsi au prescrit de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme.

La mesure d'interdiction de sortie est une mesure administrative et préventive d'importance, qui doit pouvoir être prise très rapidement. Elle ne peut donc être prise que par le ministre de l'Intérieur, sur demande motivée de la police intégrée ou de la Sûreté de l'État.

L'obligation de motivation de la demande est importante car, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, la personne faisant l'objet d'une interdiction de territoire doit être mise au courant des éléments qui sont à sa charge. L'interdiction de sortie étant une mesure exceptionnelle, elle doit être limitée dans le temps, à savoir six mois maximum. Elle peut être renouvelée, sans jamais toutefois dépasser la durée de deux ans. Vu la limitation qu'apporte l'interdiction de sortie à la liberté de circulation, elle ne peut en effet être disproportionnée dans sa durée.

Comme l'a précisé la Commission nationale consultative des droits de l'Homme concernant le projet de loi français introduisant l'interdiction de sortie, cette mesure doit pouvoir être réexaminée tous les trois mois.¹⁴ Ce réexamen permettra d'assurer le caractère objectif et la proportionnalité de cette mesure qui limite la liberté fondamentale d'aller et venir. L'interdiction de sortie seule n'étant pas suffisante pour empêcher le départ, cette mesure sera assortie d'une obligation de pointage auprès des services de la police communale compétente, ce pointage consistant en une vérification du respect de l'interdiction de sortie.

¹⁴ Commission nationale consultative des droits de l'Homme, Avis sur le projet de loi renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, Assemblée plénière, 25 septembre 2014, p.6.

Aangezien de verbodsmaatregel een administratieve maatregel is, kan die — zoals elke administratieve maatregel — achteraf bij de Raad van State worden getoetst, met inachtneming van de in titel III van de gecoördineerde wetten op de Raad van State van 12 januari 1973 vervatte regels. Die voorziening biedt de mogelijkheid de legitimiteit van de beslissing te beoordelen, en meer algemeen willekeurige beslissingen te voorkomen. Bij niet-naleving van het verbod het grondgebied te verlaten en van de meldingsplicht (waarvan de nadere regels bij een na overleg in de Ministerraad vastgesteld besluit koninklijk besluit zullen worden bepaald) geldt daarentegen een strafrechtelijke strafbaarstelling. Het doel is een billijke, evenredige en gemotiveerde straf op te leggen, die zo spoedig mogelijk wordt uitgesproken.

De indieners van dit wetsvoorstel beogen op die manier ons wetgevend arsenaal af te stemmen op het verschijnsel van de jongeren die naar het buitenland trekken om er te gaan strijden, door op twee vlakken op te treden vóór en na mogelijke feiten:

— vooraf wordt het verboden dienst te nemen bij een vreemde leger- of troepenmacht die zich op het grondgebied van een vreemde Staat bevindt, met de bedoeling deel te nemen aan terroristische activiteiten, schendingen van de mensenrechten, oorlogsmisdrijven of misdrijven tegen de menselijkheid; tegen al wie een groot risico vertoont om die redenen dienst te nemen in een vreemde leger- of troepenmacht kan een administratieve maatregel worden uitgevaardigd, met name een verbod het grondgebied te verlaten, waaraan nadere regels zijn verbonden; met die oplossing kan worden voorkomen dat de betrokkenen vertrekken en kunnen zij worden gevolgd, terwijl de weerslag ervan op de vrijheid van komen en gaan beperkt blijft;

— een ontradende strafrechtelijke sanctie achteraf biedt de mogelijkheid de niet-inachtneming van het verbod het grondgebied te verlaten en van de eraan gerelateerde nadere regels te bestraffen.

La mesure d'interdiction du territoire étant une mesure administrative, elle peut faire l'objet d'un contrôle *a posteriori*, comme toute mesure administrative, devant le Conseil d'État, dans le respect des règles énumérées au titre III des lois coordonnées sur le Conseil d'État du 12 janvier 1973. Ce recours permet d'apprécier la légitimité de la décision et, plus globalement, d'éviter toute prise de décision arbitraire. Le non-respect de l'interdiction de sortie, et du pointage dont les modalités seront définies par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, font en revanche l'objet d'une incrimination pénale. Le but est d'infliger une peine juste, proportionnelle, motivée et prononcée dans les meilleurs délais.

Les auteurs de la proposition de loi visent ainsi à adapter notre arsenal législatif au phénomène des jeunes partis combattre à l'étranger, en agissant en deux temps:

— en amont, sera interdit l'engagement dans une armée ou une troupe étrangère se trouvant sur le territoire d'un État étranger, avec l'intention de participer à des activités terroristes, des violations des droits de l'homme, des crimes de guerre ou des crimes contre l'humanité; toute personne qui présenterait un risque substantiel de s'engager dans une armée ou une troupe étrangère pour ces motifs pourra faire l'objet d'une mesure administrative, à savoir une interdiction de sortie, accompagnée de modalités; cette solution permet d'empêcher le départ, d'assurer un suivi, tout en limitant son impact sur la liberté d'aller et venir;

— en aval, une sanction pénale permettra de dissuader et de sanctionner le non-respect de l'interdiction de sortie et de ses modalités.

Olivier MAINGAIN (FDF)
Véronique CAPRASSE (FDF)

WETSVOORSTEL**Artikel 1**

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

Art. 2

Artikel 1, eerste lid, 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, wordt vervangen door wat volgt:

“Buiten de militaire technische bijstand die de Belgische Staat aan een Staat verleent, en onverminderd de internationale verplichtingen van de Belgische Staat of zijn deelname aan internationale politieoperaties waartoe besloten wordt door publiekrechtelijke instellingen waarvan de Belgische Staat lid is, zijn verboden:

1. de aanwerving van personen ten behoeve van een vreemde leger- of troepenmacht die zich op het grondgebied van een vreemde Staat bevindt en iedere handeling die zodanige aanwerving kan uitlokken of vergemakkelijken;

2. de dienstneming bij een vreemde leger- of troepenmacht die zich op het grondgebied van de vreemde Staat bevindt, met de bedoeling deel te nemen aan terroristische activiteiten, oorlogsmisdrijven of misdrijven tegen de menselijkheid.”

Art. 3

Artikel 2 van dezelfde wet wordt vervangen door wat volgt:

“Art. 2. Op een met redenen omkleed verzoek van de geïntegreerde politie of van de Veiligheid van de Staat, kan de minister van Binnenlandse Zaken een administratieve maatregel tot verbod het grondgebied te verlaten opleggen aan eender wie die kennelijk een groot risico vertoont de in de punten 1 en 2 van artikel 1, eerste lid, beschreven handelingen te stellen. De minister dient zich binnen 24 uur na ontvangst van dit verzoek uit te spreken over dat verbod het grondgebied te verlaten. De beslissing wordt schriftelijk meegedeeld en overeenkomstig de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen met redenen omkleed. Het federaal parket hoort

PROPOSITION DE LOI**Article 1^{er}**

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

Art. 2

L'article 1^{er}, alinéa 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, est remplacé par ce qui suit:

“À l'exception de l'assistance technique militaire accordée à un État par l'État belge et sans préjudice des obligations internationales de l'État belge ou de sa participation à des opérations de police internationales décidées par des organisations de droit public dont il est membre, sont interdits:

1. le recrutement et tout acte 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;

2. le fait de s'engager dans une armée ou une troupe étrangère se trouvant sur le territoire d'un État étranger, avec l'intention de participer à des activités terroristes, des crimes de guerre ou des crimes contre l'humanité”.

Art. 3

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

“Art. 2 Sur demande motivée de la police intégrée ou de la Sûreté de l'État, le ministre de l'Intérieur peut prononcer une mesure administrative d'interdiction de sortie du territoire à l'égard de toute personne présentant manifestement un risque substantiel de commettre les actes décrits aux points 1 et 2 de l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}. Le ministre a l'obligation de se prononcer sur cette interdiction de sortie dans les 24 heures de la réception de la demande. La décision est écrite et motivée conformément à la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs. Le parquet fédéral entend sans délai la personne concernée et au plus tard quinze jours après que la décision lui ait été

de betrokken persoon zonder verwijl en uiterlijk vijftien dagen nadat hij of zij in kennis is gesteld van de beslissing. De betrokkene kan zich laten bijstaan door een advocaat of zich laten vertegenwoordigen door een gemachtigde naar keuze.

Het verbod het grondgebied te verlaten geldt voor een duur van één tot drie maanden. Het kan worden verlengd op grond van een uitdrukkelijke beslissing. Het verbod wordt opgeheven zodra het grote risico om de in de punten 1 en 2 van artikel 1, eerste lid, beschreven handelingen te stellen ophoudt te bestaan. De situatie moet minstens om de drie maanden opnieuw worden onderzocht. De opeenvolgende verlengingen van een oorspronkelijk verbod mogen niet voor gevolg hebben dat het verbod in totaal meer dan twee jaar duurt.

Het verbod het grondgebied te verlaten gaat automatisch gepaard met een meldingsplicht bij de politie van de gemeente waar de betrokkene is gedomicilieerd of in het vreemdelingenregister is ingeschreven. De Koning bepaalt bij een in de Ministerraad overlegd koninklijk besluit de frequentie en de nadere regels voor die aanmelding.”

Art. 4

Artikel 5 van dezelfde wet wordt vervangen door wat volgt:

“Art. 5. De correctionele rechtbanken nemen kennis van deze misdrijven, behoudens toepassing van de wet van 15 juni 1899, houdende titels I en II van het Wetboek van militaire strafrechtspleging, van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming, het ten laste nemen van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd en het herstel van de door dit feit veroorzaakte schade, en van de gecoördineerde wetten van 12 januari 1973 op de Raad van State.”

Art. 5

In het Strafwetboek wordt een artikel 140*sexies* ingevoegd, luidende:

“Art. 140*sexies*. Onverminderd de toepassing van artikel 140 wordt iedere persoon die, met overtreding van een verbod het grondgebied te verlaten en van de nadere regels die zijn bepaald met toepassing van artikel 2 van de wet van 1 augustus 1979 betreffende diensten bij een vreemde leger- of troepenmacht die

notifiée. Cette personne peut se faire assister par un avocat ou représenter par un mandataire de son choix.

L’interdiction de sortie du territoire est prononcée pour une durée de un à trois mois. Elle peut être renouvelée par décision expresse. Elle est levée aussitôt que le risque substantiel de commettre les actes décrits aux points 1 et 2 de l’article 1^{er}, alinéa 1^{er}, n’est plus rencontré. Un réexamen de la situation doit avoir lieu au minimum tous les trois mois. Les renouvellements consécutifs d’une interdiction initiale ne peuvent porter la durée globale d’interdiction au delà de deux années.

L’interdiction de sortie sera automatiquement assortie d’une obligation de pointage auprès de la police de la commune du lieu de domiciliation ou d’inscription au registre des étrangers de l’intéressé. Le Roi fixe, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, la fréquence et les modalités de ce pointage.”

Art. 4

L’article 5 de la même loi est remplacé par ce qui suit:

“Art. 5 Les tribunaux correctionnels connaissent de ces infractions sous réserve de l’application de la loi du 15 juin 1899 comprenant le titre premier et deux du Code de procédure pénale militaire et de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse, à la prise en charge des mineurs ayant commis un fait qualifié infraction et à la réparation du dommage causé par ce fait et des lois coordonnées du 12 janvier 1973 sur le Conseil d’État.”

Art. 5

Dans le Code pénal, il est inséré un article 140*sexies*, rédigé comme suit:

“140*sexies* Sans préjudice de l’application de l’article 140, toute personne qui quitte ou tente de quitter le territoire belge en violation d’une interdiction de sortie du territoire et de ses modalités prises en application de l’article 2 de la loi du 1^{er} août 1979 concernant les services dans une armée ou une troupe étrangère se

zich op het grondgebied van een vreemde Staat bevindt, het Belgisch grondgebied verlaat of tracht te verlaten gestraft met opsluiting van zes maanden tot vijf jaar en met geldboete van 500 tot 5 000 euro.”.

5 maart 2015

trouvant sur le territoire d'un État étranger est puni de la réclusion de six mois à cinq ans et d'une amende de 500 à 5 000 euros.”.

5 mars 2015

Olivier MAINGAIN (FDF)
Véronique CAPRASSE (FDF)