

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

5 juni 2015

HOORZITTING

**Veiligheid en Mensenrechten:
de voorstellen van *Amnesty International*
België in antwoord op de twaalf maatregelen
van de regering in de strijd
tegen het terrorisme**

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE BINNENLANDSE ZAKEN,
DE ALGEMENE ZAKEN EN HET OPENBAAR AMBT
UITGEBRACHT DOOR
MEVROUW **Vanessa MATZ**

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

5 juin 2015

AUDITION

**Sécurité et Droits humains:
les propositions d'*Amnesty International*
Belgique en réponse aux douze mesures
du gouvernement pour lutter
contre le terrorisme**

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE L'INTÉRIEUR, DES AFFAIRES GÉNÉRALES
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE
PAR
MME **Vanessa MATZ**

**Samenstelling van de commissie op de datum van indiening van het verslag/
Composition de la commission à la date de dépôt du rapport**

Voorzitter/Président: Brecht Vermeulen

A. — Vaste leden / Titulaires:

N-VA	Christoph D'Haese, Koenraad Degroote, Koen Metsu, Brecht Vermeulen
PS	Nawal Ben Hamou, Willy Demeyer, Eric Thiébaud
MR	Denis Ducarme, Philippe Pivin, Françoise Schepmans
CD&V	Franky Demon, Veerle Heeren
Open Vld	Katja Gabriëls, Sabien Lahaye-Battheu
sp.a	Karin Temmerman
Ecolo-Groen	Stefaan Van Hecke
cdH	Vanessa Matz

B. — Plaatsvervangers / Suppléants:

Peter Buysrogge, Renate Hufkens, Sarah Smeyers, Valerie Van Peel, Hendrik Vuye
Laurent Devin, André Frédéric, Emir Kir, Laurette Onkelinx
Sybille de Coster-Bauchau, Emmanuel Burton, Benoît Friart, Stéphanie Thoron
Leen Dierick, Nahima Lanjri, Veli Yüksel
Patrick Dewael, Vincent Van Quickenborne, Frank Wilrycx
Monica De Coninck, Alain Top
Wouter De Vriendt, Zakia Khattabi
Christian Brotcorne, Isabelle Poncelet

C. — Niet-stemgerechtigde leden / Membres sans voix délibérative:

VB	Filip Dewinter
FDF	Olivier Maingain
PP	Aldo Carcaci

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
Tél.: 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 : publications@lachambre.be

Les publications sont imprimées exclusivement sur du papier certifié FSC

DAMES EN HEREN,

Uw commissie heeft tijdens haar vergadering van 12 mei 2015 mevrouw Montserrat Carreras en de heer Jan Pollet, vertegenwoordigers van Amnesty International België, gehoord over de door de regering aangekondigde maatregelen ter bestrijding van terrorisme en radicalisering. De leden van de commissie voor de Justitie werden uitgenodigd deze vergadering bij te wonen.

Mevrouw Carreras en de heer Pollet hebben de commissieleden een tekst met het opschrift "Veiligheid en mensenrechten" bezorgd.

I. — INLEIDENDE UITEENZETTINGEN

Mevrouw Montserrat Carreras, vertegenwoordigster van Amnesty International, geeft aan dat de recente gebeurtenissen die België en Frankrijk hebben opgeschrikt, ertoe hebben geleid dat meerdere maatregelen van het regeerakkoord inzake de bestrijding van terrorisme en radicalisering in versneld tempo ten uitvoer werden gelegd. Ze verwijst in dat verband onder meer naar de uitbreiding van het aantal als "terroristische misdrijven" omschreven misdrijven en naar de aankondiging van wetswijzigingen die de sancties doeltreffender moeten maken.

Amnesty International wil de aandacht vestigen op diverse, grensoverschrijdende thema's, met name de verdediging van de vrije meningsuiting, de veroordeling van haatmisdrijven en de verdediging van een relevante aanpak van buitenlandse strijders. Wat dit laatste aspect betreft, zou volgens wat de spreekster vernomen heeft het ontwerp van Aanvullend Protocol bij het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme onder het Belgisch Voorzitterschap worden aangenomen.

Men kan niet om de vaststelling heen dat sommige Europese landen de gebeurtenissen in Parijs hebben gebruikt om bepaalde expressievormen die het sociaal beleid, het milieubeleid enzovoort aan de kaak stellen, aan te pakken en ze als "terrorisme" aan te merken.

Naast van de golf van broederlijkheid welke die gebeurtenissen hebben teweeggebracht, merkt de spreekster op dat de reacties ook voor een zekere malaise hebben gezorgd. Hoewel de Europese Staten zeer snel hebben gereageerd om hun waarden te verdedigen, is het jammer dat ze geen blijk hebben gegeven van dezelfde solidariteit en empathie ten aanzien van het Syrische volk. Uit diverse rapporten van Amnesty International en Handicap International blijkt dat het Syrische volk, dat dagelijks wordt geconfronteerd met oorlogsmisdaden

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre commission a consacré sa réunion du 12 mai 2015 à l'audition de Mme Montserrat Carreras et de M. Jan Pollet, représentants de Amnesty International Belgique, concernant les mesures annoncées par le gouvernement pour lutter contre le terrorisme et la radicalisation. Les membres de la commission de la Justice étaient invités à participer à cette réunion.

Un texte, intitulé "Sécurité et Droits humains", communiqué par Mme Carreras et M. Pollet, a été mis à la disposition des membres.

I. — EXPOSÉS INTRODUCTIFS

Mme Montserrat Carreras, représentante d'Amnesty International, souligne que les récents événements ayant secoué la Belgique et la France ont eu pour conséquence d'accélérer la mise en œuvre de plusieurs points contenus dans l'accord de gouvernement concernant le chapitre relatif à la lutte contre le terrorisme et le radicalisme. Parmi eux, l'on retiendra notamment l'extension des infractions terroristes et l'annonce de modifications légales destinées à renforcer l'effectivité des sanctions.

Les différents thèmes qu'Amnesty International souhaite aborder transcendent les frontières: ils concernent la défense de la liberté d'expression, la condamnation des crimes de haine et la défense d'une approche pertinente concernant les combattants étrangers. Sur ce dernier point, il semblerait, d'après ses informations, que le projet de protocole additionnel à la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme devrait être adopté sous présidence belge.

Force est de constater que les événements de Paris ont été instrumentalisés par certains États européens pour s'attaquer à certaines formes d'expression dénonçant des politiques sociale, environnementale, ..., que ces États ont qualifiées de terrorisme.

Au-delà de l'élan de fraternité suscité par ces événements, l'intervenante observe que les réactions ne manquent pas de susciter un certain malaise. Car, si les États européens ont été prompts à se lever pour défendre leurs valeurs, on peut regretter qu'ils n'aient pas fait preuve de la même solidarité et de la même empathie avec le peuple syrien. Comme en témoignent divers rapports d'Amnesty ou de Handicap International, les conditions de vie de ce dernier, confronté quotidiennement à des crimes de guerre et à des atteintes aux

en schendingen van de mensenrechten waaraan het regeringsleger en de gewapende verzetsbewegingen zich schuldig maken, in rampzalige omstandigheden leeft. De strijd om de veiligheid in Europa kan echter niet worden gewonnen zonder de strijd om de veiligheid in de landen rond de Middellandse Zee te winnen. Mevrouw Carreras dringt er bij het Parlement op aan een buitenlands beleid te stimuleren dat rekening houdt met de dramatische levensomstandigheden van de burgerbevolking en dat de mogelijkheid biedt de migranten die op zoek zijn naar een beter leven, op te vangen.

Het vraagstuk van de jongeren die naar Syrië zijn vertrokken om er te gaan strijden, is een ander aspect waarop de spreker de aandacht vestigt. De Europese Staten vrezen voor hun veiligheid en stellen alles in het werk om de daders van aanslagen aan te houden. Ze zouden evenveel inspanningen moeten leveren om hun onderdanen te vervolgen voor de misdaden die ze als Syriëstrijders in dat land hebben gepleegd.

Niettemin mag niet worden vergeten dat de strijd tegen radicalisering en terrorisme ook vereist dat de mensenrechten worden geëerbiedigd, zoals die zijn verankerd in het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, en inzonderheid het verbod op foltering en op onmenselijke of vernederende behandelingen (artikel 3), het recht op een eerlijk proces (artikel 6) en het recht op eerbiediging van het privéleven (artikel 8).

Artikel 3 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens is een bepaling waarvan niet mag worden afgeweken. Mevrouw Carreras verwijst in dat verband naar de zaak-El Haski, waarin het Europees Hof voor de Rechten van de Mens België heeft veroordeeld wegens schending van het recht op een eerlijk proces. De spreker herinnert eraan dat de betrokkene in België was veroordeeld op grond van elementen die in Marokko werden verkregen aan de hand van behandelingen die in strijd zijn met artikel 3 van het Verdrag. Ingevolge die veroordeling heeft de Belgische wetgever artikel 32 van de wet houdende de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering gewijzigd, teneinde andermaal te bevestigen dat een onrechtmatig verkregen bewijselement niet geldig is. Het is echter jammer dat het woord "foltering" niet uitdrukkelijk in die wet staat.

De spreker voert als voorbeeld ook het geval van Ali Aarrass aan, die sinds vijf jaar in Marokko in vreselijke en onmenselijke omstandigheden gevangen wordt gehouden. Er waren twee arresten van het hof van beroep te Brussel nodig om België ertoe te verplichten de man consulaire bescherming te bieden.

Met betrekking tot de inachtneming van het recht op een eerlijk proces is het zorgwekkend dat de regering

droits humains commis par les forces du régime et les groupes d'opposition armés, sont désastreuses. Or, on ne pourra gagner la bataille de la sécurité en Europe, si on ne gagne pas la bataille de la sécurité dans les pays du pourtour méditerranéen. Mme Carreras plaide pour que le Parlement favorise une politique étrangère répondant au drame de la population civile et permettant d'accueillir les migrants qui cherchent de meilleures conditions de vie.

Un autre aspect sur lequel elle souhaite attirer l'attention concerne la problématique des jeunes partis se battre en Syrie. Les États européens craignent pour leur sécurité et mettent tout en œuvre pour arrêter les auteurs d'attentats. Ils devraient mettre la même énergie à poursuivre leurs ressortissants ayant combattu en Syrie pour les crimes qu'ils y ont commis.

Il faut néanmoins garder à l'esprit que le combat contre le radicalisme et le terrorisme passe aussi par le respect des droits humains, tels qu'ils sont consacrés par la Convention européenne des droits de l'homme, et en particulier l'interdiction de la torture et des traitements inhumains et dégradants (art.3), le droit à un procès équitable (art.6) et le droit au respect de la vie privée (art .8).

L'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme est une disposition à laquelle il ne peut être dérogé. Mme Carreras se réfère à ce sujet à l'affaire El Haski dans laquelle la Cour européenne des droits de l'homme a condamné la Belgique pour avoir violé le droit à un procès équitable. Pour rappel, cette personne avait été condamnée en Belgique sur la base d'éléments obtenus au Maroc au moyen de traitements contraires à l'article 3 de la Convention. Suite à cette condamnation, le législateur belge a modifié l'article 32 de la loi contenant le titre préliminaire du Code de procédure pénale de manière à réaffirmer la nullité d'un élément de preuve obtenu irrégulièrement. L'on peut toutefois déplorer que le mot "torture" n'y figure pas explicitement.

L'intervenante cite également, à titre d'illustration, le cas d'Ali Aarrass, détenu depuis cinq ans au Maroc dans des conditions cruelles et inhumaines. Il a fallu attendre deux arrêts de la Cour d'appel de Bruxelles pour que la Belgique soit obligée de lui conférer une protection consulaire.

Concernant le respect du droit au procès équitable, on peut s'inquiéter de la volonté affirmée par le

van plan is correctionele zittingen in de gevangenis te houden. Die evolutie doet vragen rijzen inzake de toegang tot het dossier en de openbaarheid van de debatten.

Volgens een vaste rechtspraak moet elke inmenging in het recht op de inachtneming van het privé en het gezinsleven bij wet worden vastgelegd en worden verantwoord door een rechtmatig en noodzakelijk doel. Dit betekent met andere woorden dat elke toezichtstechniek een toegankelijke en voorspelbare interne wettelijke grondslag moet hebben. Om die reden hebben Amnesty International en twee andere organisaties op 10 april jongstleden bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens een geding ingeleid tegen de regering van het Verenigd Koninkrijk en haar praktijken inzake massatoezicht (Tempora). Amnesty International voert ter adstructie van zijn geding aan dat niet-doelgericht massatoezicht, zoals uitgevoerd door de Britse overheid, van nature buiten proportie is, waardoor die vorm van toezicht het recht op een privéleven en de vrijheid van meningsuiting fundamenteel schendt. De spreekster merkt op dat het streven naar het waarborgen van de nationale veiligheid en de inachtneming van de grondrechten elkaar niet noodzakelijk uitsluiten.

De heer Jan Pollet, vertegenwoordiger van Amnesty International, verduidelijkt dat in de aan de commissie overgezonden tekst dieper wordt ingegaan op de door de federale regering aangekondigde 12 maatregelen tegen radicalisme en terrorisme. Hij merkt op dat deze opmerkingen, aangezien er nog geen concrete teksten voorhanden zijn, gebaseerd zijn op de door de federale regering in de pers gedane voorstellen.

In voorliggende uiteenzetting beperkt hij zich tot de volgende maatregelen:

— de strafbaarstelling van “verplaatsing naar het buitenland”

Het is onduidelijk wat hiermee bedoeld wordt. Er wordt gesteld dat de maatregel het strafbaar beoogt te maken van een verplaatsing naar het buitenland voor terroristische doeleinden. Een zeer gelijkaardige bepaling komt voor in onderhandelingsteksten van het bijkomende Protocol bij het Verdrag ter preventie van terrorisme van de Raad van Europa en in Resolutie 2178 (2014) van de VN-Veiligheidsraad. In deze teksten worden evenwel termen gebruikt die niet goed gedefinieerd worden en derhalve onduidelijkheid scheppen over de draagwijdte van de bedoelde maatregel. Amnesty International publiceerde, samen met de *International Commission of Jurists*, twee bijdragen voor die onderhandelingen.

gouvernement d'organiser des audiences correctionnelles dans les prisons. Une telle évolution pose en effet question sous l'angle de l'accès au dossier et de la publicité des débats.

Selon une jurisprudence constante, toute ingérence dans le droit au respect de la vie privée et familiale, doit être prévue par la loi, et être justifiée par un objectif légitime et nécessaire. Autrement dit, toute technique de surveillance doit avoir une base légale interne qui doit être accessible et prévisible. C'est la raison pour laquelle, le 10 avril dernier, Amnesty International et deux autres organisations ont intenté une action auprès de la Cour européenne des Droits de l'Homme contre le gouvernement du Royaume Uni au sujet de ses pratiques de surveillance massive (Tempora). Amnesty international appuie son action sur le fait qu'une surveillance de masse, non ciblée, telle que celle opérée par les autorités britanniques, est par nature disproportionnée et constitue, de ce fait, une violation fondamentale du droit à la vie privée et de la liberté d'expression. L'intervenante observe que la volonté de garantir la sécurité nationale et le respect des droits fondamentaux ne s'excluent pas nécessairement.

M. Jan Pollet, représentant d'Amnesty International, explique que le texte fourni à la commission approfondit les douze mesures contre le radicalisme et le terrorisme annoncées par le gouvernement fédéral. Il fait observer qu'étant donné qu'aucun texte concret n'est encore disponible, ces observations se fondent sur les propositions formulées dans la presse par le gouvernement fédéral.

Dans son exposé, il se limite aux mesures suivantes:

— l'infraction “déplacement à l'étranger”

Le sens de cette notion n'est pas clair. Il est affirmé que la mesure a pour objectif de pénaliser un déplacement à l'étranger à des fins terroristes. Une disposition semblable existe dans les textes provisoires du projet de Protocole additionnel à la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme en lien avec la Résolution 2178 (2014) du Conseil de Sécurité de l'ONU. Ces textes utilisent cependant des termes qui ne sont pas bien définis, et sont dès lors source de confusion quant à la portée de la mesure visée. Amnesty International a publié, avec l'*International Commission of Jurists*, deux contributions à ces pourparlers.

Beide zijn publiek beschikbaar en zeer relevant voor de debatten in het Belgische Parlement.¹

Het verhinderen van verplaatsingen houdt een inperking in van de vrijheid van beweging. Bijgevolg dient de noodzakelijkheid van deze maatregel te worden aangetoond.

Strafbaarstellingen moeten voldoen aan het legaliteitsbeginsel. Dit houdt in dat een individu uit de verwoording, zoals geïnterpreteerd door de rechtbanken, moet kunnen opmaken wat strafbaar is en wat niet. De definitie moet precies en helder verwoord zijn en mag niet naar analogie worden toegepast. Daarnaast moet retroactieve toepassing uitgesloten zijn.

Eenvoudig gesteld moet het voor elke burger — ook diegene die overweegt zich bij deze of gene gewapende groep aan te sluiten — duidelijk kunnen zijn wat in strijd is met de wet en wat niet. *In concreto*, kan bijvoorbeeld de vraag gesteld worden of afreizen naar Irak of Syrië met de intentie om daadwerkelijk deel te nemen aan de gevechten, altijd of slechts in bepaalde gevallen een misdrijf zou uitmaken. En te bepalen valt ook, of en in welke gevallen afreizen met (bewezen) intentie om louter ondersteunende diensten te leveren aan een gewapende groep, strafbaar wordt.

Het risico op arbitraire toepassing van een dergelijke maatregel of voor de ongepaste inperking van de vrijheid van beweging, neemt toe wanneer het ook de bedoeling zou zijn om de “poging tot verplaatsing...” en “voorbereidende handelingen” strafbaar te maken. De band tussen het hoofdmisdrijf (“terroristisch misdrijf”) en het accessoire misdrijf (“zich verplaatsen naar het buitenland”) mag dan ook niet dermate vaag worden dat er geen betekenisvol verband meer is.

¹ Amnesty International, *Draft Additional Protocol to the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism: Joint submission by Amnesty International and the International Commission of Jurists to the Council of Europe Committee of Experts on Terrorism (CODEXTER)*, IOR 60/1393/2015, 6 april 2015 (<https://www.amnesty.org/en/documents/ior60/1393/2015/en/>); Amnesty International, *Submission of Amnesty International and the International Commission of Jurists to the Committee on Foreign Fighters and Related Issues (COD-CTE): Draft Additional Protocol to the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism*, 19 maart 2015 (<https://www.amnesty.org/en/documents/ior60/1281/2015/en/>); International Commission of Jurists, *Legal Submissions*, 19 maart 2015 (<http://www.icj.org/council-of-europe-icj-and-ai-submission-on-draft-foreign-fighters-protocol>). Zie, over het Verdrag ter preventie van terrorisme, ook: Amnesty International, *Amnesty International's representations on the February 2005 draft Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism*, IOR 61/005/2005, 1 februari 2005 (<https://www.amnesty.org/en/documents/ior61/005/2005/en>).

Elles sont toutes deux publiques et pertinentes pour les débats au Parlement belge.¹

Le fait d'empêcher les déplacements implique une restriction de la liberté de mouvement. La nécessité de cette mesure doit dès lors être démontrée.

Les incriminations doivent répondre au principe de légalité, ce qui signifie qu'un individu doit pouvoir comprendre, sur la base de la formulation de la loi, telle qu'elle sera interprétée par les tribunaux, ce qui est punissable et ce qui ne l'est pas. La définition doit être formulée de façon claire et précise et ne peut être appliquée par analogie. Une application rétroactive doit en outre être exclue.

Pour le dire simplement, il doit être évident pour tout citoyen — y compris pour celui qui envisage de se joindre à l'un ou l'autre groupe armé — d'opérer la distinction entre ce qui est contraire à la loi et ce qui ne l'est pas. Concrètement, on peut par exemple se demander si effectuer un voyage vers l'Irak ou la Syrie avec l'intention d'y participer effectivement aux combats sera toujours, ou seulement dans certains cas, considéré comme une infraction. Il faut également déterminer si, et dans quels cas, effectuer un voyage avec l'intention (prouvée) de ne fournir qu'un simple service d'appui à un groupe armé sera punissable.

Le risque d'application arbitraire d'une telle mesure ou de limitation inappropriée de la liberté de circulation augmente si l'intention est également d'incriminer la “tentative de déplacement” et “les actes préparatoires”. Le lien entre l'infraction principale (“l'infraction terroriste”) et l'infraction accessoire (“se rendre à l'étranger”) ne peut être vague au point d'effacer tout lien significatif entre les deux.

¹ Amnesty International, *Draft Additional Protocol to the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism: Joint submission by Amnesty International and the International Commission of Jurists to the Council of Europe Committee of Experts on Terrorism (CODEXTER)*, IOR 60/1393/2015, 6 avril 2015 (<https://www.amnesty.org/en/documents/ior60/1393/2015/en/>); Amnesty International, *Submission of Amnesty International and the International Commission of Jurists to the Committee on Foreign Fighters and Related Issues (COD-CTE): Draft Additional Protocol to the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism*, 19 mars 2015 (<https://www.amnesty.org/en/documents/ior60/1281/2015/en/>); International Commission of Jurists, *Legal Submissions*, 19 mars 2015 (<http://www.icj.org/council-of-europe-icj-and-ai-submission-on-draft-foreign-fighters-protocol>). Concernant la Convention pour la prévention du terrorisme, voir aussi: Amnesty International, *Amnesty International's representations on the February 2005 draft Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism*, IOR 61/005/2005, 1^{er} février 2005 (<https://www.amnesty.org/en/documents/ior61/005/2005/en>).

Duidelijkheid moet ook worden verschaft over hoe deze voorgestelde maatregel zich verhoudt tot artikel 141*bis* van het Strafwetboek, waarin wordt bepaald dat de titel “Terroristische misdrijven” niet van toepassing is wanneer het internationaal humanitair recht van toepassing is (overigens een terechte en toe te juichen bepaling).

Het doel van deze maatregel lijkt te zijn om een bijkomende repressieve maatregel te creëren ter bestraffing en voorkoming van het fenomeen van de Syriëstrijders. Het is van groot belang dat in die context het internationaal humanitair recht en het gemeen strafrecht niet vermengd worden.

— de uitbreiding van de mogelijkheden voor het intrekken van de nationaliteit

De precieze bedoelingen hiervan zijn onduidelijk. Mediaberichten variëren en ook regeringspartijen lijken onderling van mening te verschillen.

Het meest zorgwekkend gerucht betreft de idee van het ontnemen van de nationaliteit van personen met een dubbele nationaliteit die werden geboren in België of wiens grootouders op een bepaald ogenblik naar België zijn geëmigreerd.

Dergelijke maatregelen zouden een bestaand klimaat van vijandigheid en achterdocht met betrekking tot afkomst verder kunnen voeden. Zulke maatregelen voeden stereotypen zoals dat Belgen met dubbele nationaliteit *d’office* minder loyaal zouden zijn aan de samenleving of alsof terrorisme gelinkt zou zijn aan bepaalde nationaliteiten. Mensen met de dubbele nationaliteit worden in die benadering gezien als minder betrouwbare burgers. Het aanwakkeren van die stereotypen voedt discriminatie tegen bepaalde groepen.

De onvermijdelijke impact lijkt te zijn dat personen met een dubbele nationaliteit tweederangsburgers worden of zich aldus zullen behandeld voelen. Het is zeer begrijpelijk dat personen met de dubbele nationaliteit en gemeenschappen waarbinnen dit vaak voorkomt, zich door deze maatregelen gevisieerd voelen.

— uitwisseling van informatie

Amnesty International erkent dat effectieve uitwisseling van informatie cruciaal is in het voorkomen van en reageren op terroristische activiteiten, net als voor het voorkomen en reageren op mensenrechtenschendingen. Maar, uitwisseling van informatie moet gepaard gaan met stringente waarborgen, vooral wanneer de informatie onvolledig of onbetrouwbaar is en zeker

Il convient également de préciser comment cette mesure proposée s’articule avec l’article 141*bis* du Code pénal, qui stipule que le titre “Des infractions terroristes” n’est pas applicable lorsque le droit international humanitaire est d’application (ce qui est d’ailleurs une disposition pertinente et louable).

Le but de cette mesure semble être de créer une mesure répressive supplémentaire afin de sanctionner et de prévenir le phénomène des jeunes qui partent se battre en Syrie. Il est très important de veiller à ce qu’il n’y ait pas, dans ce contexte, de confusion entre le droit international humanitaire et le droit pénal commun.

— l’extension des possibilités de retrait de la nationalité

Les intentions précises concernant l’extension des possibilités de retrait de la nationalité ne sont pas claires. Les informations dans les médias varient et les partis de la majorité gouvernementale semblent avoir des opinions divergentes.

La rumeur la plus préoccupante concerne l’idée de retirer la nationalité des personnes possédant une double nationalité qui sont nées en Belgique ou dont les grands-parents ont émigré à un moment donné dans notre pays.

De telles mesures pourraient accentuer le climat d’hostilité et de suspicion qui pèse déjà sur l’origine des gens. De telles mesures alimentent les clichés selon lesquels les Belges possédant une double nationalité seraient *d’office* moins loyaux envers la société, ou selon lesquels le terrorisme serait lié à certaines nationalités. Selon cette approche, les personnes possédant une double nationalité sont considérées comme des citoyens moins fiables. Ranimer ces clichés nourrit la discrimination à l’égard de certains groupes.

La conséquence inévitable semble être que les personnes possédant une double nationalité deviennent des citoyens de seconde zone ou se sentent traitées comme telles. Il est très compréhensible que ces personnes et les communautés dans lesquelles cette situation est fréquente se sentent visées par ces mesures;

— l’échange d’informations

Amnesty International reconnaît qu’un échange efficace des informations est crucial pour prévenir des activités terroristes et y réagir. L’échange d’informations doit cependant aller de pair avec des garanties contraignantes, surtout quand les informations sont incomplètes ou sujettes à caution, quand elles sont partagées avec les autorités de pays affichant un bilan

wanneer ze gedeeld wordt met of afkomstig is van overheden met een slecht mensenrechtenpalmares.

België heeft echter onvoldoende waarborgen over de kwaliteit en de aanvaardbaarheid van bepaalde informatie.

Eenzijds is er de uitwisseling van informatie met buitenlandse diensten en anderzijds is er de interne uitwisseling van informatie tussen het uitvoerende en gerechtelijke apparaat.

Wat de uitwisseling van informatie met derde landen betreft, doet het probleem zich het duidelijkst voor in verband met informatie die mogelijk door foltering of andere mishandeling is verkregen en de gevolgen daarvan voor de betrokkenen. Bijzondere aandacht van de Belgische inlichtingendiensten is des te meer belangrijk, omdat zij moeten samenwerken met “collega’s” voor wie de toevlucht tot slechte behandelingen of zelfs foltering een gangbare praktijk is.

De regel dat bewijsmateriaal dat uit foltering werd verkregen niet in een gerechtelijke procedure mag gebruikt worden, is absoluut en een inherent beschermingsmechanisme tegen praktijken van foltering en mishandeling. Voor gerechtelijke procedures is het recht dus simpel. Veel staten respecteren deze basisregel echter niet.

Voor uitvoerende en inlichtingendiensten liggen de zaken moeilijker. Er zijn namelijk geen internationale regels die inlichtingendiensten ervan weerhouden om door foltering verkregen informatie te verspreiden en te gebruiken. In de meeste landen bestaan hieromtrent geen regels — voor zover Amnesty International kan nagaan ook in België niet.

Samenwerking en uitwisseling van informatie met het oog op het voorkomen, onderzoeken of vervolgen van terroristische of andere misdrijven, mag onder geen beding een impliciete aanvaarding, stilzwijgende goedkeuring, aanmoediging of gedogen van foltering inhouden.

Voor de Belgische inlichtingendiensten zijn hierover geen afdwingbare regels. Bij het uitdenken van systemen voor grotere samenwerking en de operationalisering ervan, moet daar aandacht naar gaan.

De bestaande Belgische regels omtrent het weren uit gerechtelijke procedures van informatie die uit foltering voortkomt, zijn onvoldoende. De Antigoon-rechtspraak

négatif en matière de droits de l’homme, ou encore quand elles proviennent desdites autorités.

La Belgique ne dispose toutefois pas de garanties suffisantes quant à la qualité et à la recevabilité de certaines informations.

D’une part, il y a l’échange d’informations avec les services étrangers et d’autre part, l’échange interne d’informations entre le pouvoir exécutif et l’appareil judiciaire.

En ce qui concerne l’échange d’informations avec des pays tiers, le problème se pose le plus clairement au sujet d’informations qui peuvent avoir été obtenues sous la torture ou à la suite d’autres mauvais traitements, ainsi que des conséquences qui en découlent pour les intéressés. Une attention particulière des services de renseignement de la Belgique est d’autant plus nécessaire que ceux-ci sont sans doute amenés à collaborer avec des “collègues” dont la pratique courante est l’utilisation de mauvais traitements, voire de la torture.

La règle en vertu de laquelle les preuves obtenues sous la torture ne peuvent être utilisées lors d’une procédure judiciaire est absolue et constitue un mécanisme inhérent de protection contre les pratiques de torture et mauvais traitements. Pour les procédures judiciaires, le droit est donc simple. Cependant, beaucoup d’États ne respectent pas cette règle de base.

Pour les services d’exécution et de renseignement, les choses se présentent différemment. Il n’y a en effet aucune règle internationale qui empêche les services de renseignement de communiquer et d’utiliser des informations obtenues par la torture. Dans la plupart des pays, il n’existe pas de règles à ce sujet — et, pour autant qu’Amnesty International puisse en juger, en Belgique non plus.

La collaboration et l’échange d’informations en vue de la prévention, de l’instruction ou de la poursuite d’infractions terroristes ou d’autres infractions ne peuvent en aucun cas impliquer une acceptation implicite, une approbation tacite, un encouragement ou une tolérance de la torture.

Pour les services de renseignement belges, il n’existe pas de règles contraignantes en la matière. Lorsque le moment sera venu de mettre en place une plus grande collaboration, il faudra prêter attention à cette problématique.

Les règles belges existantes au sujet de l’irrecevabilité des informations obtenues par la torture sont insuffisantes. Si la jurisprudence Antigone (jurisprudence de

(rechtspraak van het Hof van Cassatie over nietigheid van bewijsmateriaal (14/10/2003, P.03.0762.N/1)) werd weliswaar omgezet in wetgeving doch er wordt niet voorzien in de nietigheid van door foltering verkregen informatie. De zaak *El Haski v. Belgique* toont duidelijk aan dat de Belgische garanties om uit foltering voortkomende elementen uit het proces te weren, ontoereikend zijn.

Nauwere samenwerking en uitwisseling van informatie moeten dus gepaard gaan met een aanscherping van de *safeguards* die gericht zijn op het uitbannen van foltering en andere ernstige mensenrechtenschendingen.

De aangekondigde 12 maatregelen van de federale regering tegen radicalisme en terrorisme bevatten geen intenties om de strijd tegen de straffeloosheid voor oorlogsmisdaden, misdaden tegen de mensheid en internationale misdrijven centraal te stellen in de strategieën over gewapende groeperingen en individuen. De spreker wijst erop dat België in het verleden een voortrekkersrol heeft gespeeld op het vlak van universele jurisdictie. Hij roept de regering en het Parlement dan ook op om in bijkomende strategieën te voorzien.

Een evaluatie van de bestaande wetgeving is hier op zijn plaats.

Tot slot stelt de heer Jan Pollet vast dat de regering de strijd tegen de illegale wapenhandel niet te berde brengt in haar puntenplan. Hij pleit dan ook voor een uitgewerkt actieplan tegen de illegale wapenhandel. Er moet een betere regeling komen voor de markering van munitie alsook voor een betere traceerbaarheid van wapens. Hij drukt de hoop uit dat deze problematiek opnieuw zal opgenomen worden in het nieuwe nationaal veiligheidsplan. België heeft ook nog steeds geen noemenswaardige regulering van de tussenhandel van wapens. Het gaat hier over een belangrijke tussenschakel van de overgang van legale naar illegale wapenhandel en is een federale materie.

Tot besluit pleit *mevrouw Montserrat Carreras* ervoor dat de bestaande terrorismebestrijdingswetgeving wordt geëvalueerd. In dat verband moet worden nagegaan welke impact die heeft op de mensenrechten, wat de relevantie ervan is en of ze conform is met de internationale instrumenten.

Voorts benadrukt zij dat elke parlementair optreden moet zijn ingegeven door de beginselen van wettigheid, evenredigheid en non-discriminatie.

Ten slotte moet het belang van intentionaliteit worden beklemtoond bij de beoordeling van de met het hoofdmisdrijf samenhangende misdrijven. Gezien de zwaarte

la Cour de cassation concernant la nullité d'éléments de preuve (14/10/2003, P.03.0762.N/1)) a été transposée dans la loi, la nullité des informations obtenues par la torture n'est pas prévue. L'affaire *El Haski contre la Belgique* montre clairement que les garanties quant à l'irrecevabilité des éléments obtenus par la torture sont insuffisantes en Belgique.

Une collaboration étroite et l'échange d'informations doivent aller de pair avec l'accentuation de garanties qui ont pour but le bannissement de la torture et d'autres violations des droits humains.

Les 12 mesures présentées par le gouvernement fédéral afin de lutter contre le radicalisme et le terrorisme ne traduisent pas l'intention de donner la priorité à la lutte contre l'impunité des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité et des crimes internationaux dans les stratégies concernant les individus et les groupes armés. L'orateur souligne que, par le passé, la Belgique a joué un rôle de pionnier en matière de juridiction universelle. Aussi appelle-t-il le gouvernement et le Parlement à prévoir des stratégies complémentaires.

Une évaluation de la législation existante serait opportune en l'espèce.

Enfin, M. Jan Pollet constate que le gouvernement n'aborde pas la lutte contre le trafic d'armes dans son plan. Il plaide dès lors en faveur d'un plan d'action élaboré contre le trafic d'armes. Il convient d'améliorer la réglementation relative au marquage des munitions ainsi que la traçabilité des armes. Il espère que le nouveau plan national de sécurité s'intéressera de nouveau à ce problème. La Belgique ne dispose toujours pas d'une réglementation digne de ce nom en matière de courtage en armes. Il s'agit en l'occurrence d'un chaînon important entre le commerce d'armes et le trafic d'armes et cela constitue une matière fédérale.

Mme Montserrat Carreras plaide en conclusion pour que la législation existante en matière de lutte contre le terrorisme fasse l'objet d'une évaluation. Dans ce cadre, il convient de vérifier son impact sur le respect des droits humains, sa pertinence ainsi que sa conformité aux instruments internationaux.

Elle insiste en outre sur le fait que les principes de légalité, de proportionnalité et de non-discrimination doivent guider toute action parlementaire.

Enfin, il faut souligner l'importance de l'intentionnalité dans l'appréciation des délits connexes par rapport au délit principal. Compte tenu de la lourdeur des peines,

van de straffen is het op menselijk vlak van cruciaal belang na te gaan of de uitgevaardigde maatregelen gewettigd zijn in verhouding tot de gevolgen ervan.

II. — GEDACHTEWISSELING

A. Vragen en opmerkingen van de leden

Mevrouw Laurette Onkelinx (PS) wijst erop dat elke regering die wordt geconfronteerd met spanningen onder de bevolking, geneigd is te reageren met een uitzonderingswetgeving. Vaak ontbreekt de nodige afstand om na te gaan of die wetgeving niet in strijd met de beginselen van wettigheid, evenredigheid en non-discriminatie, maar ook of ze voldoende doeltreffend is om aan de vooropgestelde oogmerken tegemoet te komen.

De spreekster vraagt zich af of Amnesty International een vergelijking heeft kunnen maken van de maatregelen die de Europese Staten na de bomaanslagen in Parijs hebben getroffen om de moeilijkheden aan te pakken die rijzen als gevolg van het vertrek (en de terugkeer) van jonge strijders naar (en uit) Syrië, en of Amnesty International heeft kunnen uitmaken welke van die maatregelen de mensenrechten beter in acht namen en welke dat minder goed deden.

Mevrouw Vanessa Matz (cdH) beklemtoont dat het betoog van de Amnesty-vertegenwoordigers genuanceerd is.

De spreekster verwijst naar de wetsvoorstellen die zij mede heeft ondertekend. Zij vermeldt het wetsvoorstel betreffende de intrekking van de identiteits- en reisdocumenten van wie naar het buitenland wil vertrekken om er te gaan strijden en er terroristische daden te plegen (DOC 54 0797/001), het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van de Belgische nationaliteit, teneinde de mogelijkheden tot vervallenverklaring van de nationaliteit uit te breiden (DOC 54 0796/001) en het 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, teneinde het vertrek van strijders naar Syrië of Irak te verbieden (DOC 54 0795/001).

Aangaande de vervallenverklaring van de nationaliteit wenst mevrouw Matz de draagwijdte te verduidelijken van het wetsvoorstel dat zij heeft ingediend. De vigerende wet staat de strafrechter die over bepaalde strafbare feiten uitspraak moet doen, nu al toe tegelijk met de straf de vervallenverklaring van de nationaliteit uit te spreken. Misdrijven die tot vervallenverklaring aanleiding kunnen geven, zijn onder meer de terroristische misdrijven. Aangezien het aantal terroristische

il est essentiel, sur le plan humain, de vérifier que les mesures arrêtées sont légitimes par rapport à leurs conséquences.

II. — ÉCHANGE DE VUES

A. Questions et observations des membres

Mme Laurette Onkelinx (PS) remarque que tout gouvernement, confronté à une situation de tension populaire, est tenté de réagir avec des législations d'exception. Bien souvent, le recul nécessaire fait défaut pour vérifier que ces législations ne bafouent pas les principes de légalité, de proportionnalité et de non-discrimination mais aussi qu'elles sont suffisamment efficaces pour rencontrer les objectifs poursuivis.

L'intervenante se demande si Amnesty International a pu comparer les mesures prises par les États européens à la suite des attentats de Paris et pour répondre aux problèmes résultant du départ (et du retour) de jeunes combattants vers la Syrie et distinguer parmi ces mesures celles qui étaient plus respectueuses des droits humains de celles qui l'étaient moins.

Mme Vanessa Matz (cdH) souligne le caractère nuancé de l'exposé des représentants d'Amnesty.

L'intervenante se réfère aux propositions de loi qu'elle a cosignées concernant le retrait des documents d'identité et des documents de voyage des personnes qui souhaitent partir combattre à l'étranger et y commettre des actes terroristes (DOC 54 0797/001), concernant l'extension des possibilités de déchéance de la nationalité (DOC 54 0796/001) et l'interdiction de départ de combattants en Syrie ou en Irak (DOC 54 0795/001).

Concernant la déchéance de nationalité, Mme Matz souhaite clarifier la portée de la proposition de loi qu'elle a déposée. La loi actuelle permet déjà au juge pénal, appelé à statuer sur certains faits délictueux, de prononcer la déchéance de la nationalité en même temps que la peine. Parmi les infractions pouvant donner lieu à la déchéance, l'on trouve les infractions terroristes. Dans la mesure où le nombre d'infractions terroristes sanctionnées par le Code pénal a récemment été étendu,

misdrijven waarop krachtens het Strafwetboek straffen staan onlangs werd uitgebreid, beoogt het wetsvoorstel alleen de mogelijkheden tot vervallenverklaring tot die nieuwe misdrijven uit te breiden.

In verband met de intrekking van de reisdocumenten (*a priori* een doeltreffende maatregel), onderstreept de spreker dat, in tegenstelling tot de door de regering aangekondigde maatregelen, wetsvoorstel DOC 54 0797/001 erop gericht is de rechter — en niet de minister van Binnenlandse Zaken — de beslissingsbevoegdheid te verlenen.

Aangaande activering van de “huurlingenwet” erkent mevrouw Matz dat die maatregel juridisch moeilijk ten uitvoer te leggen valt.

Volgens de informatie die de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken heeft meegedeeld, zullen de regeringsteksten over die emblematische maatregelen niet vóór september klaar zijn, onder meer wegens de termijn waarbinnen de Raad van State zijn advies zal uitbrengen. De spreker is het ermee eens dat men zich met voldoende juridische waarborgen moet toerusten, maar betreurt dat die termijn zo lang aansleept, terwijl het voor de regering toch een prioriteit betrof.

Tot slot denkt de spreker net zoals de vertegenwoordigers van Amnesty International dat, hoewel het noodzakelijk is mensen die in Europa aanslagen plegen, te vervolgen en streng te veroordelen, het evenzeer van essentieel belang is degenen die ginds barbaarse feiten plegen, te vervolgen en te veroordelen. Ook de vervallenverklaring van de nationaliteit van die criminelen is voor de betrokken bevolkingsgroepen een belangrijke symbolische maatregel.

De heer Hans Bonte (sp.a) stipt aan dat in tijden van angst wetgeving tot stand kan komen die eerder symbolisch van aard is doch gevaren in zich kan houden op het vlak van de eerbiediging van de mensenrechten. In het verlengde hiervan acht hij het aangewezen om dergelijke wetsontwerpen altijd voor advies over te zenden naar Amnesty international.

België heeft internationaal gezien een reputatie hoog te houden. In 2015 heeft de Europese Commissie inzake antiterrorisme rond de volgende 4 assen algemene richtlijnen gegeven:

- preventie;
- uitwisseling van informatie en het opsporen van reisbewegingen;

la proposition de loi n'a d'autre objet que d'étendre les possibilités de déchéance à ces nouvelles infractions.

Par ailleurs, en ce qui concerne le retrait des documents de voyage, mesure *a priori* efficace, l'intervenante souligne qu'à la différence des mesures annoncées par le gouvernement, la proposition de loi 797/001 réserve au juge — et non au ministre de l'Intérieur — le pouvoir de décision.

Quant à l'activation de la loi “mercenaires”, Mme Matz reconnaît que la mesure est difficile à mettre en œuvre juridiquement.

Selon les informations communiquées par le ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, les textes gouvernementaux relatifs à ces mesures emblématiques ne seront pas prêts avant septembre et ce, en raison — notamment — du délai dans lequel le Conseil d'État rendra son avis. L'intervenante souscrit à la nécessité de s'entourer des garanties juridiques suffisantes mais déplore la longueur de ce délai alors qu'il s'agissait d'une priorité pour le gouvernement.

Enfin, l'intervenante pense, à l'instar des représentants d'Amnesty International, que s'il est nécessaire de poursuivre et de condamner sévèrement des personnes qui commettent des attentats en Europe, il est également essentiel de poursuivre et de condamner celles qui commettent des actes barbares là-bas. La déchéance de nationalité de ces criminels est également une mesure symbolique importante pour les populations concernées.

M. Hans Bonte (sp.a) indique que, lorsque la peur règne, on peut voir émerger une législation qui, malgré sa nature plutôt symbolique, peut comporter des risques pour les droits de l'homme. Dès lors, il juge opportun de soumettre systématiquement de tels projets de loi à l'avis d'Amnesty international.

Sur la scène internationale, la Belgique a une réputation à défendre. En 2015, la Commission européenne a formulé des directives générales dans le domaine de la lutte contre le terrorisme, articulées autour des quatre axes suivants:

- la prévention;
- l'échange d'informations et l'identification des voyageurs et le repérage des déplacements;

- strafrechtelijke respons;
- samenwerking met derde landen.

De spreker is van oordeel dat, de al genomen initiatieven ten spijt, het nog altijd mank loopt op het gebied van preventie. Een anti-radicalismebeleid is een beleid van elke dag. Het is een beleid van preventie, van uitwisseling van informatie. Het gaat verder dan wetgeving alleen.

Een, weliswaar niet door de spreker, breed gedragen hypothese is dat in de strijd tegen terrorisme de mate van efficiëntie van de verschillende politiediensten, veiligheidsdiensten en andere in een rechtstaat, het risico op schendingen van mensenrechten doet dalen. De heer Bonte stelt vast dat onze rechtstaat niet goed georganiseerd is. Er wordt hier ook niet de nodige aandacht aan besteed. Hij toont dit aan de hand van de volgende 2 voorbeelden:

— In het plan Radicalisme en de “*Foreign Fighters*” richtlijn krijgen de burgemeesters een (te) belangrijke verantwoordelijkheid toebedeeld. Zij moeten het veiligheidsrisico van een terugkerende strijder beoordelen, de adequate maatregelen nemen en de politiediensten hierop aansturen. In Brussel gaat het echter wel over 19 burgemeesters en 6 politiezones en stelt zich veelal een communicatieprobleem.

— De spreker heeft, ten einde raad, zelf het wetsvoorstel tot intrekking van een identiteitskaart, paspoort en reisdocumenten van minderjarigen die in het buitenland willen gaan strijden (DOC 54 0768/001) ingediend. Hij blijft immers vaststellen dat minderjarige kinderen, veelal uit kansarme allochtone gezinnen, tegen de wil van de ouders in naar oorlogsgebieden vertrekken zonder dat hierop reactie komt van de jeugdbeschermingsinstanties.

Een goede informatie-uitwisseling is cruciaal in de strijd tegen het terrorisme. Er is hier weliswaar vooruitgang gemaakt maar kan het nog veel beter. Hij vraagt in het bijzonder ook aandacht voor de perverse gevolgen van niet gecontroleerde informatie die in politiebestanden terecht komt.

De heer Bonte besluit daarom dat er moet gestreefd worden naar een veiligheidsbeleid met de nadruk op efficiëntie. Niet alleen de wetgeving ter zake maar ook het totale beleid moet hierbij in ogenschouw worden genomen.

- l’action sur le plan de la justice pénale;
- la coopération avec les pays tiers.

L’intervenant considère que, malgré les initiatives déjà prises, le bât blesse encore dans le domaine de la prévention. La politique antiradicalisme doit être menée au quotidien. C’est une politique de prévention, d’échange d’informations. Il ne s’agit pas uniquement de législation.

Une hypothèse largement répandue, mais à laquelle l’intervenant ne souscrit pas, est que, dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, le degré d’efficacité des différents services de police, de sécurité, etc. dans un État de droit, permet de réduire le risque de violations des droits de l’homme. M. Bonte constate que notre État de droit n’est pas bien organisé. En outre, cet aspect ne bénéficie pas d’une attention suffisante. Il cite deux exemples pour étayer son propos:

— Le plan “radicalisme” et la directive “combattants étrangers” confient aux bourgmestres une responsabilité (trop) importante. Ils doivent apprécier le risque pour la sécurité que représente un combattant de retour d’une zone de conflit, prendre les mesures adéquates et piloter en conséquence les services de police. Bruxelles compte toutefois 19 bourgmestres et 6 zones de police, ce qui pose souvent des problèmes de communication.

— En désespoir de cause, l’intervenant a lui-même déposé la proposition de loi relative au retrait de la carte d’identité, du passeport et des documents de voyage des mineurs qui souhaitent partir combattre à l’étranger (DOC 54 0768/001). Il continue en effet à constater que des enfants mineurs, souvent issus de familles allochtones défavorisées, partent dans des régions en guerre contre la volonté de leurs parents, sans que les instances chargées de la protection de la jeunesse ne réagissent.

Un bon échange d’informations est crucial dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Des avancées ont certes été réalisées en la matière, mais il est possible de faire encore beaucoup mieux. Il demande en particulier que l’on soit aussi attentif aux effets pervers des informations non contrôlées qui se retrouvent dans les fichiers de la police.

M. Bonte conclut dès lors qu’il convient d’élaborer une politique de sécurité qui mette l’accent sur l’efficacité. À cet égard, il convient de tenir compte non seulement de la législation en la matière, mais aussi de la politique dans son ensemble.

De heer Stefaan Van Hecke (Ecolo-Groen) beaamt dat aangezien de concrete keuzes nog niet in wetsontwerpen zijn gegoten, het in deze fase moeilijk is om dieper in te gaan op de uitwerking van de aangekondigde maatregelen.

Het is inderdaad belangrijk om eerst en vooral het bestaande wetgevingsarsenaal te evalueren. Als hieruit blijkt dat bijkomende maatregelen vereist zijn dan dienen zij tegen het licht van de proportionaliteit en de eerbiediging van de privacy- en mensenrechten te worden gehouden.

De strijd tegen de illegale wapenhandel is een belangrijk aandachtspunt. Er worden hieromtrent weliswaar veel plannen gemaakt doch nooit gerealiseerd.

Het is daarom des te belangrijker dat het Parlement een democratische controle uitoefent. Er is hier ook een rol weggelegd voor het Comité P, het Comité I, de Privacycommissie, De wetgeving moet duidelijk en precies zijn. De kwalificaties mogen geen aanleiding tot discussie geven. De spreker stelt tevreden vast dat de regering de aangekondigde maatregelen in wetsontwerpen zal gieten.

Net als de heer Bonte is hij van oordeel dat in deze problematiek de problemen op het terrein belangrijker zijn dan het gebrek aan bepaalde nieuwe wetgeving. Preventie is primordiaal. Samenwerking met de lokale besturen en de gemeenschappen en de gewesten met het oog op een geïntegreerd beleid is dan ook uitermate belangrijk.

De heer Franky Demon (CD&V) meent dat inzake wapenhandel het internationale aspect niet uit het oog mag worden verloren. Een land op zich heeft immers veel minder slagkracht. Heeft Amnesty International voorstellen omtrent de aanpak in de strijd tegen de illegale wapenhandel?

De heer Brecht Vermeulen (N-VA) merkt op dat extreme gebeurtenissen vaak aanleiding geven tot extreme reacties. Hij geeft hier het voorbeeld van de Amerikaanse reactie op het 9/11 drama met de oprichting van het gevangenenkamp Guantanamo Bay en de invoering van de *patriot act*. Europa heeft met meer reserves op dit drama gereageerd.

Oorlogspartijen houden zich in de regel aan bepaalde internationale afspraken. Terreurorganisaties doen dit niet en storen zich niet aan de mensenrechten.

M. Stefaan Van Hecke (Ecolo-Groen) reconnaît que, comme les choix concrets n'ont pas encore fait l'objet de projets de loi, il est difficile, dans la phase actuelle, de détailler la mise en œuvre des mesures annoncées.

Il importe en effet d'abord et avant tout d'évaluer l'arsenal législatif existant. S'il en ressort que des mesures supplémentaires sont nécessaires, ces dernières doivent être évaluées à l'aune du principe de proportionnalité et du respect de la vie privée et des droits de l'homme.

La lutte contre le trafic d'armes constitue un enjeu important. De nombreux projets existent certes sur ce plan, mais ils ne sont jamais réalisés.

C'est pourquoi il est d'autant plus important que le Parlement exerce un contrôle démocratique. Le Comité P, le Comité R, la Commission de la protection de la vie privée, ... ont également un rôle à jouer en la matière. La législation doit être claire et précise. Les qualifications ne peuvent donner lieu à aucune discussion. L'intervenant constate avec satisfaction que le gouvernement inscrira les mesures annoncées dans des projets de loi.

Tout comme M. Bonte, il estime que dans ce dossier, les problèmes qui se posent sur le terrain sont plus importants que l'absence de telle ou telle nouvelle législation. La prévention est primordiale. C'est pourquoi la coopération avec les pouvoirs locaux ainsi qu'avec les Communautés et les Régions dans la perspective d'une politique intégrée est extrêmement importante.

M. Franky Demon (CD&V) estime qu'en matière de trafic d'armes, on ne peut perdre de vue la dimension internationale du problème. En agissant seul, un pays aura en effet beaucoup moins d'impact. Amnesty International a-t-elle des propositions en matière de lutte contre le commerce illégal des armes?

M. Brecht Vermeulen (N-VA) fait observer que les événements qui revêtent un caractère extrême donnent souvent lieu à des réactions également extrêmes. Il donne à cet égard l'exemple de la réaction des États-Unis aux attentats du 11 septembre, avec la création du camp de détention de Guantanamo Bay et l'adoption du *patriot act*. L'Europe a réagi avec davantage de retenue à ce drame.

En général, les parties belligérantes respectent certaines conventions internationales. Les organisations terroristes ne le font pas et ne se préoccupent aucunement des droits de l'homme.

De strijd tegen de illegale wapenhandel is een belangrijk aandachtspunt. Frankrijk heeft er België al op gewezen dat nogal wat wapens die gebruikt worden in terreuracties op Frans grondgebied in België werden aangekocht.

Over bewijsmateriaal dat mogelijks bekomen werd na foltering merkt hij op dat het niet evident is om aan te tonen dat dit niet met foltering werd bekomen. Het risico is ook reëel dat de verdediging van de verdachten van terroristen het argument foltering gebruiken om bepaalde bewijsstukken nietig te doen verklaren. Het lid vraagt dan ook om deze problematiek met de nodige omzichtigheid te behandelen.

Tot slot merkt hij op dat veel van de door de regering voorgestelde 12 maatregelen in de strijd tegen terrorisme geïnspireerd zijn door buitenlandse praktijken. Hij acht het dan ook aangewezen om na te gaan in welke mate deze praktijken in deze landen bijgestuurd werden in functie van de eerbiediging van de mensenrechten.

B. Antwoorden

De heer Jan Pollet antwoordt dat Amnesty International aanwezig is in de meeste EU-landen en derhalve over veel documentatie beschikt. Hieruit blijkt dat veel landen met dezelfde maar ook met veel verschillende problemen geconfronteerd worden. De EU-landen hebben immers verschillende mensenrechtenculturen. Amnesty International is dusver nog niet in staat geweest om een vergelijkend onderzoek te maken. Andere instanties dan Amnesty International zijn volgens de spreker meer geschikt om dit te doen omdat ze over meer gegevens beschikken.

Maatregelen zoals de administratieve intrekking van identiteitsbewijzen of het weigeren van uitgifte of verlenging van paspoorten zijn niet inherent in strijd met de mensenrechten. Een overheid kan beslissen om dit te doen mits zij de geldende regels eerbiedigt. Het is dan ook belangrijk om correcte procedurele waarborgen in te voeren. Zoals voorgesteld door mevrouw Matz biedt de rechterlijke macht hier de grootste waarborg.

Inzake de afname van de nationaliteit dienen de concrete wetsontwerpen te worden afgewacht. Er stellen zich evenwel al pertinente vragen zoals onder meer over de procedure *in absentia* en over het recht van verzet in voorkomend geval? Het is immers belangrijk

La lutte contre le commerce illégal des armes est un élément important de ce dossier. La France a déjà indiqué à la Belgique que bon nombre d'armes utilisées dans des actes terroristes commis sur le territoire français avaient été achetées en Belgique.

Sur la question de l'obtention d'éléments de preuve par la torture, l'intervenant fait observer qu'il n'est pas évident de prouver que des preuves n'ont pas été obtenues par la torture. Le risque est par ailleurs réel que la défense des personnes soupçonnées de terrorisme utilisent l'argument de la torture pour invalider certaines preuves. Le membre demande dès lors que l'on traite ce problème avec la prudence nécessaire.

Pour conclure, il remarque que nombre des 12 mesures proposées par le gouvernement en vue de lutter contre le terrorisme sont inspirées de pratiques en vigueur à l'étranger. Il considère, par conséquent, qu'il convient de vérifier dans quelle mesure ces pratiques ont été adaptées dans ces pays afin de les mettre en conformité avec les droits de l'homme.

B. Réponses

M. Jan Pollet répond qu'Amnesty International est présent dans la majorité des États membres de l'UE et dispose, par conséquent, d'une documentation fournie. Il en ressort que beaucoup de pays connaissent les mêmes problèmes mais aussi des quantités de problèmes différents. Les États membres de l'UE n'ont pas tous la même culture en matière de droits de l'homme. Amnesty International n'a jusqu'à présent pas encore été en mesure de réaliser une étude comparative. L'orateur estime que d'autres instances qu'Amnesty International sont plus qualifiées à cet égard parce qu'elles disposent d'une plus grande quantité de données.

Des mesures telles que le retrait administratif de pièces d'identité ou le refus de délivrer ou de prolonger la validité de passeports ne sont pas, en soi, contraires aux droits de l'homme. Une autorité publique peut prendre ces décisions à condition de respecter les règles en vigueur. Il importe dès lors d'instaurer des garanties procédurales correctes. Comme l'a suggéré Mme Matz, le pouvoir judiciaire offre la meilleure garantie en l'espèce.

En matière de retrait de la nationalité, il faut attendre les projets de loi concrets. Néanmoins, des questions pertinentes se posent déjà comme notamment au sujet de la procédure *in absentia* et du droit d'opposition, le cas échéant. Il importe, en effet, que le retrait de la

dat de weg naar het Belgisch gerecht voor eventuele misdaden niet afgesneden wordt door de ontneming van de nationaliteit.

Zodra ze zijn ingediend, zal Amnesty international in de mate van het mogelijke de wetsontwerpen onderzoeken. Amnesty international België beschikt echter over een vrij beperkte capaciteit. De Raad van State geeft juridisch-technisch advies. De Privacycommissie heeft dan weer voornamelijk aandacht voor de privacyaspecten. Geen enkele organisatie onderzoekt echter het volledige plaatje. De spreker herinnert daarom ook aan de oproep om in België een nationaal mensenrechteninstituut op te richten dat mee kan zorgen voor een controle op wetsontwerpen en wetsvoorstellen en de gevolgen ervan voor de mensenrechten. Het is voor Amnesty international ook niet evident om de reële uitvoering van al dan niet administratieve maatregelen en gerechtelijke onderzoeken op te volgen. De spreker drukt dan ook de hoop uit dat mevrouw Elke Sleurs, staatssecretaris voor Armoedebestrijding, Gelijke Kansen, Personen met een beperking en Wetenschapsbeleid, belast met Grote Steden, toegevoegd aan de minister van Financiën, werk zal maken van de oprichting van een nationaal mensenrechteninstituut.

Wat de uitwisseling van informatie betreft, verduidelijkt hij dat niet enkel de informatie bekomen uit foltering bedoeld wordt. Het gaat uiteraard ook over de kwaliteit van de informatie en over de eerbiediging van alle mensenrechten. Informatie uitwisseling is cruciaal in de strijd tegen terrorisme. De juiste manier moet echter gevonden worden om de informatie met elkaar in verband te brengen.

De heer Pollet merkt voorts op dat de kans dat terreurverdachten ten tijde van het onderzoek in de zaak El Haski in Marokko gefolterd werden zeer reël was. De vraag stelt zich wie de foltering moet bewijzen: het slachtoffer of de overheid die de informatie wenst te gebruiken? De spreker meent dat de overheid moet bewijzen dat haar methodes om bewijsmateriaal te verzamelen correct en niet in strijd met de mensenrechten zijn.

De vraag of het gaan strijden in een gewapend conflict een al dan niet toegestane inperking rechtvaardigt op mensenrechten is een voor mensenrechtenspecialisten moeilijk te beantwoorden vraag. Amnesty International heeft over deze hypothetische vraag nog geen standpunt ingenomen.

De meeste illegale wapenhandel begint met legale wapenhandel. Een begin van oplossing is het markeren van munitie en het efficiënter maken van de

nationalité ne fasse pas obstacle au recours à la justice belge en cas de crimes.

Dès que les projets de loi auront été déposés, Amnesty International les analysera dans la mesure du possible. Amnesty International Belgique dispose toutefois d'une capacité assez limitée. Le Conseil d'État formule un avis d'ordre juridique et technique. La Commission de la protection de la vie privée s'attache quant à elle principalement aux aspects liés à la protection de la vie privée. Aucune organisation n'examine toutefois l'ensemble global. Pour cette raison, l'orateur rappelle également l'appel à la création, en Belgique, d'un institut national des droits de l'homme, qui pourrait contrôler les projets de loi et les propositions de loi ainsi que leurs conséquences en termes de droits de l'homme. Il n'est pas non plus évident, pour Amnesty International, de réaliser un suivi de l'exécution réelle de mesures administratives ou non et d'enquêtes judiciaires. L'orateur espère dès lors que Mme Elke Sleurs, secrétaire d'État à la Lutte contre la pauvreté, à l'Égalité des chances, aux Personnes handicapées et à la Politique scientifique, chargée des Grandes villes, adjointe au ministre des Finances, s'attèlera à la mise en place d'un institut national des droits de l'homme.

En ce qui concerne l'échange d'informations, l'orateur précise qu'il n'est pas seulement question des informations obtenues par la torture. Il s'agit évidemment également de la qualité des informations et du respect de tous les droits de l'homme. L'échange d'informations est crucial dans la lutte contre le terrorisme. Il convient toutefois de trouver la bonne manière de relier les informations entre elles.

M. Pollet fait en outre observer que la probabilité est réelle qu'au moment de l'enquête dans l'affaire El-Haski des personnes soupçonnées d'activités terroristes aient été torturées au Maroc. Reste à savoir qui doit prouver la torture: la victime ou l'autorité qui souhaite utiliser l'information? L'orateur estime que l'autorité doit prouver que les méthodes qu'elle utilise pour recueillir des preuves sont correctes et ne sont pas contraires aux droits de l'homme.

Pour les spécialistes des droits de l'homme, il est difficile de répondre à la question de savoir si la participation à un conflit armé justifie une restriction autorisée ou non des droits de l'homme. Amnesty International n'a pas encore pris position sur cette question hypothétique.

La plupart des trafics d'armes commencent par un commerce légal d'armes. Le marquage des munitions et une efficacité accrue de la traçabilité des armes et

traceerbaarheid van wapens en munities. Voorts zijn veel diensten op verschillende bestuursniveaus bij deze problematiek betrokken. Het ware dan ook aangewezen om de coördinatie tussen deze diensten te stroomlijnen.

De reactie van de Amerikaanse overheid op 9/11 en de daaropvolgende schending van de mensenrechten (het gevangenenkamp Guantanamo Bay, ...) is de beste propaganda gebleken voor milities als Daesh. Dit is een belangrijke les die niet vergeten mag worden. In dit verband merkt hij op dat verschillende EU-landen zelf medeplichtig zijn aan excessen die voortgevloeid zijn uit maatregelen in het kader van de "war on terror". Sommige lidstaten hebben onder meer op hun bodem illegale gevangenis toegeestaan. Tot op vandaag is daar bijna niemand ter verantwoording voor geroepen. In crisissituaties komen de mensenrechten veelal onder druk te staan. Het is een belangrijk dat het Parlement hier tegen ingaat.

Tot slot merkt hij op dat het bijzonder interessant is om de Canadese wetgeving in de strijd tegen het terrorisme en de reactie van de mensenrechtengemeenschap in het algemeen hierop nader op te volgen.

Mevrouw Montserrat Carreras voegt daaraan toe dat het geruststellend is dat de wetsontwerpen door de Raad van State grondig tegen het licht worden gehouden. Die adviezen zijn de waarborg dat met die teksten een doorwrocht juridisch en parlementair debat gepaard gaat. Bovendien kan het Parlement intussen bijkomende externe adviezen inwinnen.

Aangaande de vraag van mevrouw Onkelinx over het vergelijkend onderzoek van de door andere Staten genomen maatregelen, verwijst mevrouw Carreras naar de gegevensuitwisselingen tussen de verschillende afdelingen van Amnesty, waaruit blijkt dat verscheidene landen al teksten hebben aangenomen die uit het oogpunt van de mensenrechten op zijn minst zorgwekkend zijn. Dat geldt onder meer voor Frankrijk en Spanje.

des munitions constituent un début de solution. De nombreux services à différents niveaux de pouvoir sont par ailleurs concernés par cette problématique. Il serait dès lors opportun de rationaliser la coordination de ces services.

La réaction des autorités américaines après les attentats du 11 septembre et la violation consécutive des droits de l'homme (camp de prisonniers de Guantanamo Bay, ...) se sont avérées la meilleure propagande pour les milices telles que Daesh. Ceci est une leçon importante qu'il faut retenir. Il fait observer, à ce propos, que différents États de l'UE sont même complices d'excès découlant de mesures prises dans le cadre de la "guerre contre le terrorisme". Certains États membres ont notamment autorisé la présence de prisons illégales sur leur territoire. Jusqu'à présent, presque personne n'a été appelé à se justifier à ce propos. Les droits de l'homme sont généralement soumis à des pressions en situation de crise. Il est important que le Parlement s'y oppose.

Enfin, il relève qu'il est particulièrement intéressant de suivre de près la législation canadienne en matière de lutte contre le terrorisme et la réaction qu'elle suscite auprès des associations de défense des droits de l'Homme en général.

Mme Montserrat Carreras ajoute qu'il est rassurant que les projets de loi fassent l'objet d'un examen approfondi au Conseil d'État. Ces avis constituent la garantie que ces textes feront l'objet d'un bon débat juridique et parlementaire. Le Parlement peut d'ailleurs mettre ce délai à profit pour recueillir des avis externes complémentaires.

À la question de Mme Onkelinx concernant l'étude comparative des mesures prises par les autres États, Mme Carreras se réfère aux échanges d'informations entre les différentes sections d'Amnesty dont il ressort que plusieurs États se sont d'ores et déjà dotés de textes pour le moins préoccupants sous l'angle des droits de l'homme. Tel est notamment le cas de la France et de l'Espagne.

Ten slotte pleit zij ervoor dat in het huidige beleid niet langer met twee maten zou worden gemeten: er zitten nog altijd 122 mensen vast in Guantanamo. De situatie van die gevangenen, die eveneens aan martelingen worden onderworpen, kan alleen maar een voedingsbodem zijn voor terrorisme en oorlogsmisdaden, en doet ontegensprekelijk afbreuk aan de legitimiteit van de strijd voor de rechtsstaat.

De rapporteur,

Vanessa MATZ

De voorzitter,

Brecht VERMEULEN

Enfin, elle plaide pour que l'on abandonne la politique actuelle de deux poids, deux mesures: il reste encore cent-vingt-deux détenus à Guantanamo. La situation de ces détenus, soumis eux aussi à la torture, ne peut qu'alimenter le terrorisme et les crimes de guerre et constitue indéniablement une perte de légitimité dans le combat pour l'État de droit.

Le rapporteur,

Vanessa MATZ

Le président,

Brecht VERMEULEN