

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS DE BELGIQUE

25 avril 2014

PROPOSITION DE LOI

**modifiant la loi du 29 juillet 1934
interdisant les milices privées
en vue d'interdire les groupements
non démocratiques**

PROPOSITION DE LOI

**modifiant la législation relative à la répression
du racisme en vue d'interdire les réunions de
groupes racistes et néonazis**

RAPPORT SUR LES AUDITIONS

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

MM. **Jan VAN ESBROECK** ET **André FRÉDÉRIC** ET
MME **Nahima LANJRI**

SOMMAIRE

Pages

I. Audition du 27 juin 2012	5
II. Auditions du 29 juin 2012	19
Annexe: avis écrit du parquet fédéral.....	71

Documents précédents:

Doc 53 **0809/ (2010/2011):**

- 001: Proposition de loi de MM. Vanvelthoven et Geerts.
- 002: Addendum.
- 003 à 007: Amendements.
- 008: Avis du Conseil d'état.
- 009 à 011: Amendements.
- 012: Avis du Conseil d'état.
- 013 et 014: Amendements.

Doc 53 **2160/ (2012/2013):**

- 001: Proposition de loi de M. Terwingen et consorts.
- 002: Avis du Conseil d'Etat.

BELGISCHE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

25 april 2014

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van de wet 29 juli 1934
waarbij de private militias verboden worden,
wat het verbod van ondemocratische
groeperingen betreft**

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van de racismewetgeving wat
het verbod van bijeenkomsten van racistische
en neonazistische groeperingen betreft**

VERSLAG OVER DE HOORZITTINGEN

NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE BINNENLANDSE ZAKEN,
DE ALGEMENE ZAKEN EN HET OPENBAAR AMBT
UITGEBRACHT DOOR
DE HEREN **Jan VAN ESBROECK** EN **André FRÉDÉRIC**
EN MEVROUW **Nahima LANJRI**

INHOUD

Blz.

I. Hoorzitting van 27 juni 2012	5
II. Hoorzittingen van 29 juni 2012	19
Bijlage: schriftelijk advies van het federaal parket	71

Voorgaande documenten:

Doc 53 **0809/ (2010/2011):**

- 001: Wetsvoorstel van de heren Vanvelthoven en Geerts.
- 002: Addendum.
- 003 tot 007: Amendementen.
- 008: Advies van de Raad van State.
- 009 tot 011: Amendementen.
- 012: Advies van de Raad van State.
- 013 en 014: Amendementen.

Doc 53 **2160/ (2012/2013):**

- 001: Wetsvoorstel van de heer Terwingen c.s.
- 002: Advies van de Raad van State.

9122

**Composition de la commission à la date de dépôt du rapport/
Samenstelling van de commissie op de datum van indiening van het verslag**
Président/Voorzitter: Siegfried Bracke

A. — Titulaires / Vaste leden:

N-VA	Siegfried Bracke, Koenraad Degroote, Jan Van Esbroeck, Ben Weyts
PS	Laurent Devin, Julie Fernandez Fernandez, André Frédéric, Eric Thiébaud
CD&V	Jenne De Potter, Bercy Slegers
MR	Denis Ducarme, Jacqueline Galant
sp.a	Peter Vanvelthoven
Ecolo-Groen	Eric Jadot
Open Vld	Bart Somers
VB	Filip De Man
cdH	Josy Arens

B. — Suppléants / Plaatsvervangers:

Daphné Dumery, Theo Francken, Bert Maertens, Sarah Smeyers, Kristien Van Vaerenbergh
Philippe Blanchart, Alain Mathot, Özlem Özen
Leen Dierick, Nahima Lanjri, Jef Van den Bergh
Corinne De Permentier, Luc Gustin, Marie-Christine Marghem
Karin Temmerman, Bruno Tuybens
Kristof Calvo, Fouad Lahssaini
Carina Van Cauter, Frank Wilrycx
Peter Logghe, Tanguy Veys
Christian Brotcorne, Catherine Fonck

C. — Membre sans voix délibérative / Niet-stemgerechtigd lid:

INDEP-ONAFH Laurent Louis

N-VA	:	Nieuw-Vlaamse Alliantie
PS	:	Parti Socialiste
MR	:	Mouvement Réformateur
CD&V	:	Christen-Democratisch en Vlaams
sp.a	:	socialistische partij anders
Ecolo-Groen	:	Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
Open Vld	:	Open Vlaamse liberalen en democraten
VB	:	Vlaams Belang
cdH	:	centre démocrate Humaniste
FDF	:	Fédéralistes Démocrates Francophones
LDD	:	Lijst Dedeker
MLD	:	Mouvement pour la Liberté et la Démocratie
INDEP-ONAFH	:	Indépendant-Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:

DOC 53 0000/000:	Document parlementaire de la 53 ^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)

Afkortingen bij de nummering van de publicaties:

DOC 53 0000/000:	Parlementair document van de 53 ^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)

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

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

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre commission a examiné ces propositions de loi jointes au cours de ses réunions des 13, 27 et 29 juin, 4 juillet et 4 décembre 2012, 10 juillet 2013, 11 et 19 février et 23 avril 2014.

Au cours de sa réunion du 13 juin 2012, votre commission a décidé, en application de l'article 28.1 du Règlement, d'organiser des auditions. Celles-ci ont eu lieu les 27 et 29 juin 2012.

Le 27 juin 2012, la Commission a entendu les personnes suivantes:

— M. Gunter Ceuppens, directeur Politique de sécurité intégrale et de prévention du SPF Intérieur, Direction générale Sécurité et Prévention;

— M. Alain Winants, administrateur général de la Sûreté de l'État;

— M. Claude Fontaine, directeur de la direction de la lutte contre la criminalité contre les personnes, Police fédérale - DGJ DJP Direction générale de la police judiciaire;

— M. Olivier Libois, directeur général de la police administrative.

Au cours de sa réunion de l'avant-midi du 27 juin 2012, votre commission a auditionné les personnes suivantes:

— le professeur Rik Coolsaet, professeur à l'Université de Gand;

— le professeur Patrick Loobuyck, chargé de cours à l'Université d'Anvers;

— le professeur Guy Haarscher, professeur à l'Université libre de Bruxelles.

Au cours de sa réunion de l'après-midi du 27 juin 2012, votre commission a auditionné les personnes suivantes:

— M. Jozef De Witte, directeur du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (CECLR);

— M. Edouard Delruelle, directeur adjoint du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (CECLR);

DAMES EN HEREN,

Uw commissie heeft de samengevoegde wetsvoorstellen besproken tijdens haar vergaderingen van 13, 27 en 29 juni, 4 juli en 4 december 2012, 10 juli 2013, 11 en 19 februari en 23 april 2014.

Tijdens haar vergadering van 13 juni 2012 heeft uw commissie met toepassing van artikel 28.1. Rgt. beslist om hoorzittingen te organiseren. De hoorzittingen vonden plaats op 27 en 29 juni 2012.

De commissie heeft op 27 juni 2012 de volgende personen gehoord:

— de heer Gunter Ceuppens, directeur Integraal veiligheids- en preventiebeleid van de FOD Binnenlandse Zaken, Algemene Directie Veiligheid en Preventie;

— de heer Alain Winants, administrateur-generaal van de Veiligheid van de Staat;

— de heer Claude Fontaine, directeur van de Directie van de bestrijding van de criminaliteit tegen personen, Federale Politie - DGJ DJP Algemene directie gerechtelijke politie;

— de heer Olivier Libois, directeur-generaal van de bestuurlijke politie.

Tijdens haar vergadering van 27 juni 2012 heeft uw commissie tijdens de voormiddag de volgende personen gehoord:

— professor Rik Coolsaet, hoogleraar aan de Universiteit Gent;

— professor Patrick Loobuyck, hoofddocent aan de Universiteit Antwerpen;

— professor Guy Haarscher, hoogleraar aan de *Université Libre de Bruxelles*.

Haar namiddagvergadering van 27 juni 2012 heeft uw commissie gewijd aan een hoorzitting met de volgende personen:

— de heer Jozef De Witte, directeur van het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding (CGKR);

— de heer Edouard Delruelle, adjunct-directeur van het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding (CGKR);

— M. Jos Vander Velpen, président de la *Liga voor Mensenrechten*;

— M. Alexis Deswaef, président de la *Ligue des droits de l'homme*;

— le professeur Paul Ponsaers, Faculté de droit de l'Université de Gand;

— le groupe de recherche *Governance of Security* (GofS);

— M. Pierre-Arnaud Perrouy, directeur *Europe & International* du Centre d'action laïque;

— M. André Gantman, juriste;

— M. Jean-Francois Macours, conseiller Département social, FGTB.

Par courrier du 2 juillet 2012, le parquet fédéral a transmis un avis écrit annexé au présent rapport.

Le 23 avril 2014, compte tenu de l'importance de ces auditions, votre commission a décidé qu'elles feraient l'objet d'un rapport.

— de heer Jos Vander Velpen, voorzitter van de Liga voor Mensenrechten;

— de heer Alexis Deswaef, voorzitter van de *Ligue des droits de l'homme*;

— professor Paul Ponsaers, Faculteit Rechtsgeleerdheid, Universiteit Gent;

— Associatieonderzoeksgroep *Governance of Security* (GofS);

— de heer Pierre-Arnaud Perrouy, directeur Europe & International van het *Centre d'action Laïque*;

— de heer André Gantman, jurist;

— de heer Jean-Francois Macours, adviseur Sociaal Departement, ABVV.

Bij brief van 2 juli 2012 heeft het federaal parket een schriftelijk advies overgezonden, dat als bijlage gaat bij dit verslag.

Op 23 april 2014 heeft uw commissie beslist om, gelet op het belang van de hoorzittingen, een verslag op te stellen.

I. — AUDITION DU 27 JUIN 2012

Audition de MM. Gunter Ceuppens, directeur Politique de Sécurité Intégrale du SPF Intérieur — DG sécurité et prévention, Alain Winants, administrateur général de la Sûreté de l'État, Claude Fontaine, directeur de la direction de la criminalité contre les personnes, Police fédérale — DJP DG police judiciaire et Olivier Libois, directeur général de la Police administrative

1) *Exposés introductifs*

a) *Exposé introductif de M. Gunter Ceuppens, directeur Politique de Sécurité Intégrale du SPF Intérieur — DG sécurité et prévention*

M. Gunter Ceuppens, directeur Politique de Sécurité Intégrale du SPF Intérieur — DG sécurité et prévention, précise que la DG Sécurité et Prévention du SPF Intérieur met avant tout l'accent sur l'approche socio-préventive de la violence et de la radicalisation. La présente proposition de loi vise à interdire les groupements non démocratiques. Il est essentiel que cette problématique soit recadrée dans un contexte plus large.

La radicalisation est un processus dans lequel une personne n'aboutit pas du jour au lendemain. Il convient de prendre quatre éléments en compte:

- les émetteurs du message;
- les récepteurs de ce message;
- la frontière entre les deux;
- la terre nourricière qui rend la frontière plus ou moins perméable.

La direction générale se focalise d'abord sur les récepteurs des messages, qui sont généralement de jeunes personnes vulnérables, que l'on tente de protéger.

b) *Exposé introductif de M. Alain Winants, administrateur général de la Sûreté de l'État*

M. Alain Winants, administrateur général de la Sûreté de l'État, est d'avis qu'une éventuelle interdiction de groupements extrémistes doit s'inscrire dans une approche plus large de la lutte contre le radicalisme, comprenant des éléments aussi bien réactifs que

I. — HOORZITTING VAN 27 JUNI 2012

Hoorzitting met de heer Gunter Ceuppens, directeur Integraal veiligheids- en preventiebeleid van de FOD Binnenlandse Zaken — Algemene Directie Veiligheid en Preventie, de heer Alain Winants, administrateur-generaal van de Veiligheid van de Staat, de heer Claude Fontaine, directeur van de Directie van de bestrijding van de criminaliteit tegen personen, Federale Politie — DGJ DJP Algemene directie gerechtelijke politie en de heer Olivier Libois, directeur-generaal van de bestuurlijke politie

1) *Inleidende uiteenzettingen*

a) *Inleidende uiteenzetting van de heer Gunter Ceuppens, directeur Integraal veiligheids- en preventiebeleid van de FOD Binnenlandse Zaken — Algemene Directie Veiligheid en Preventie*

De heer Gunter Ceuppens, directeur Integraal veiligheids- en preventiebeleid van de FOD Binnenlandse Zaken — Algemene Directie Veiligheid en Preventie, preciseert dat de Algemene Directie Veiligheid en Preventie van de FOD Binnenlandse Zaken zich voornamelijk toelegt op de sociaalpreventieve benadering van geweld en radicalisering. Het ter bespreking voorliggende wetsvoorstel beoogt de niet-democratische groeperingen te verbieden. Het is van essentieel belang dat dit vraagstuk in een ruimere context wordt beschouwd.

Een mens wordt niet "radicaal" van de ene dag op de andere, maar doorloopt een proces dat uitmondt in radicalisering. Daarbij moet rekening worden gehouden met vier factoren:

- de zenders van de boodschap;
- de ontvangers van die boodschap;
- de scheiding tussen beiden;
- de voedingsbodem die bewerkstelligt dat die scheiding in mindere of meerdere mate vervaagt.

De algemene directie concentreert zich bovenal op de ontvangers van de boodschap — doorgaans zijn dat jonge, kwetsbare personen — en tracht die te beschermen.

b) *Inleidende uiteenzetting van de heer Alain Winants, administrateur-generaal van de Veiligheid van de Staat*

De heer Alain Winants, administrateur-generaal van de Veiligheid van de Staat, meent dat een eventueel verbod op extremistische groeperingen moet worden ingebed in een ruimere aanpak van de bestrijding van het radicalisme, met zowel reactieve als preventieve

préventifs. L'interdiction d'un groupement ne devrait par ailleurs être qu'une mesure à prendre en dernier recours, dans des cas exceptionnels.

Une interdiction est susceptible de générer aussi bien des aspects positifs, que négatifs.

Les points positifs d'une telle interdiction:

- il est possible de relever la plus grande clarté de la législation en la matière;
- la possibilité d'exclure plus facilement toute collaboration avec ces groupes (tel que par exemple la location de biens immobiliers);
- la mise en avant du caractère problématique de ces groupements, qui permettrait d'alerter l'entourage des adhérents;
- le signal que la Belgique enverrait à la communauté internationale sur le fait qu'elle s'engage sur la même voie que de nombreux autres États pour lutter contre les groupements radicaux;
- enfin, idéalement l'interdiction pourrait servir à bloquer les flux financiers avec le groupement concerné.

Il existe cependant également un certain nombre de points négatifs:

- une interdiction risquerait ainsi de faire de la publicité supplémentaire pour le groupement concerné, qui pourrait également attirer plus de jeunes en raison de son caractère illégal;
- il y a également un risque de voir sombrer le groupement dans la clandestinité;
- enfin, une interdiction risque aussi de mener à une plus grande radicalisation des membres individuels et des contacts plus importants avec d'autres groupements étrangers.

Il ressort de la situation en Grande-Bretagne, qu'une interdiction ne règle pas nécessairement tous les problèmes. Ainsi, l'équivalent de *Sharia4Belgium*, à savoir *Islam4UK*, est réapparu à plusieurs reprises suite à diverses interdictions sous d'autres noms et est à l'heure actuelle encore actif.

Afin d'éviter un tel problème, il serait peut-être opportun de lier l'interdiction du groupement à une poursuite pénale ou administrative de ses dirigeants et à une mise sous tutelle de ses biens. Un meilleur suivi de ses transactions financières serait également plus efficace.

elementen. Voorts zou pas in laatste instantie en in uitzonderlijke gevallen een groepering mogen worden verboden.

Een verbod kan zowel positieve als negatieve gevolgen hebben.

De positieve aspecten van een dergelijk verbod:

- de wetgeving terzake zou overduidelijk zijn;
- elke vorm van samenwerking met die groeperingen kan makkelijker worden uitgesloten (bijvoorbeeld bij het verhuren van onroerend goed);
- er wordt duidelijk gemaakt dat die groeperingen problemen doen rijzen, zodat de mensen rond de aanhangers op hun hoede zijn;
- ons land geeft aldus aan de internationale gemeenschap het signaal dat België bij de bestrijding van radicale groeperingen dezelfde weg volgt als veel andere landen;
- ten slotte kunnen de financiële stromen van en naar de betrokken groepering de pas worden afgesneden.

Er zijn echter ook negatieve aspecten:

- een verbod kan de activiteiten van de betrokken groepering extra in de kijker zetten, en zo nog meer jongeren kunnen aantrekken, precies omdat het om een illegale groepering gaat;
- de groepering dreigt ondergronds te gaan;
- ten slotte kan een verbod ertoe leiden dat de individuele leden zich nog radicaler opstellen en dat zij nauwer contact onderhouden met andere buitenlandse groeperingen.

Uit de toestand in Groot-Brittannië, waar een verbod op radicale groeperingen geldt, blijkt dat een dergelijk verbod niet noodzakelijk alle problemen wegwerkt. De Britse tegenhanger van *Sharia4Belgium*, *Islam4UK*, werd wel diverse malen verboden, maar dook vervolgens telkens weer op met een andere naam en is nu nog steeds actief.

Om dat probleem te voorkomen, ware het wellicht wenselijk het verbod op de groepering gepaard te doen gaan met een strafrechtelijke dan wel bestuursrechtelijke vervolging van de leiders van de groepering en de bezittingen ervan onder bewindvoering te plaatsen. Tevens zou het efficiënter zijn de financiële transacties van de groepering beter op te volgen.

2) Discussion

a) Questions et interventions des membres

M. Peter Vanvelthoven (sp.a) constate qu'il y a une volonté politique de lutter contre les groupements radicaux, tels que *Sharia4Belgium*. Se pose néanmoins la question de principe de savoir dans quelle mesure une interdiction de ce type de groupements risquerait de porter atteinte à la liberté d'expression et la liberté d'association.

Est-ce que la législation actuelle permettrait déjà d'interdire de tels groupements?

La notion de groupement non démocratique est difficile à définir. Ne serait-il dès lors pas préférable de parler de groupements qui incitent à la haine ou la violence?

*
* *

M. Rachid Madrane (PS) se demande de quelle manière la Belgique pourrait collaborer avec les autres États qui interdisent déjà les groupements radicaux.

Se pose également le problème des plateformes Internet. Quel type de contrôle et d'action peut-on avoir au niveau national et européen?

Quel type de contrôle est-il également possible de mettre en place au niveau du financement des groupements radicaux? Le plus efficace serait d'arriver à repérer à partir des financements les organisations qui posent problème et de les bloquer.

*
* *

M. Jan Van Esbroeck (N-VA) constate que l'interdiction en Grande-Bretagne n'est apparemment pas efficace et qu'il serait plus efficace de s'en prendre directement aux dirigeants du groupement ou à son financement.

Il existe déjà de nombreux outils dans la législation actuelle permettant de lutter contre le radicalisme. Est-il dès lors réellement opportun de prévoir en plus l'interdiction des groupements en tant que tels?

*
* *

2) Bespreking

a) Vragen en betogen van de leden

De heer Peter Vanvelthoven (sp.a) stelt vast dat de beleidsmakers bereid zijn de radicale groeperingen, zoals *Sharia4Belgium*, te bestrijden. In dat verband rijst desondanks de principiële vraag in welke mate een verbod op soortgelijke groeperingen afbreuk dreigt te doen aan de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van vereniging.

Het lid vraagt zich af of dergelijke groeperingen op grond van de vigerende wetgeving al kunnen worden verboden.

Het concept "niet-democratische groepering" is moeilijk te omschrijven. Ware het dan ook niet beter uit te gaan van groeperingen die aanzetten tot haat en geweld?

*
* *

De heer Rachid Madrane (PS) vraagt zich af hoe ons land zou kunnen samenwerken met de andere landen waar radicale groeperingen al verboden zijn.

Bovendien rijst het probleem van de webplatforms. Hoe kan men die op nationaal en op Europees niveau controleren en ertegen optreden?

Hoe kan men voorts de financiering van de radicale groeperingen controleren? De efficiëntste oplossing zou erin bestaan dat men erin slaagt via de financieringsbronnen de problematische organisaties op te sporen, en vervolgens hun financiering te blokkeren.

*
* *

De heer Jan Van Esbroeck (N-VA) stelt vast dat het verbod in Groot-Brittannië klaarblijkelijk niet veel uithaalt en dat het doeltreffender zou zijn zich toe te spitsen op de leiders van de groepering of de financieringskanalen van de groepering.

In de bestaande wetgeving zijn al talrijke instrumenten voorhanden om radicalisme te bestrijden. Is het dan echt opportuun daarnaast te voorzien in een verbod op de groeperingen als dusdanig?

*
* *

M. Denis Ducarme (MR) rappelle que son groupe souhaite être particulièrement dur face à ces groupements radicaux. Se pose toutefois la question de savoir comment être le plus efficace. Dès lors, si l'intervenant est par nature favorable à une interdiction des groupements radicaux, il se demande si une telle interdiction ne va pas trop compliquer leur traçabilité, alors qu'ils agissent pour l'instant à visage découvert. Il n'y aurait par ailleurs pas de sens d'interdire un groupement si c'est pour qu'il réapparaisse un mois plus tard sous un autre nom.

L'actualité se focalise pour l'instant sur *Sharia4Belgium*. Il ne s'agit cependant pas du seul groupement. Combien pourraient être visés par une interdiction? Y a-t-il également des groupements autres que islamistes radicaux qui pourraient être concernés?

Il serait également intéressant de bloquer les flux financiers de ces groupements, qui sont généralement financés à partir de l'étranger.

L'interdiction de groupements pourrait être complétée par d'autres mesures. Lesquelles?

*
* *

Mme Bercy Slegers (CD&V) note que d'autres États ont déjà adopté une législation similaire. Cette dernière est-elle évaluée de manière positive?

Il faut également faire attention au risque de radicalisation du groupe si celui-ci est obligé de plonger dans la clandestinité.

*
* *

M. Eric Jadot (Ecolo-Groen) souligne que tout le monde est d'accord pour condamner les faits commis par *Sharia4Belgium*. Faut-il pour autant intervenir sur le plan législatif? La législation actuelle n'est-elle pas suffisante?

Il faut également éviter toute conséquence néfaste d'une telle interdiction. N'y a-t-il ainsi pas de risque de voir interdire à l'avenir des organisations comme Greenpeace, suite à leur récente campagne de publicité. Ce serait inadmissible.

Se pose enfin le problème de la clandestinité du groupe en cas d'interdiction.

De heer Denis Ducarme (MR) herinnert eraan dat zijn fractie bijzonder streng wil optreden tegen die radicale groeperingen. De vraag rijst evenwel hoe dat zo doeltreffend mogelijk kan. Zelf is de spreker voorstander van een verbod op de radicale groeperingen, maar hij vraagt zich af of een dergelijk verbod het niet moeilijker zal maken dergelijke groeperingen op te volgen, aangezien zij momenteel de openbaarheid niet schuwen. Bovendien zou het geen zin hebben een welbepaalde groepering te verbieden om die een maand later te zien opduiken met een andere naam.

Op dit ogenblik is alle aandacht gericht op *Sharia4Belgium*. Nochtans is dat niet de enige groepering. Hoeveel groeperingen zou een eventueel verbod treffen? Zijn er ook andere dan radicaal-islamistische groeperingen waarop het verbod van toepassing zou zijn?

Ook zou het interessant zijn de — doorgaans in het buitenland gelegen — financieringsbronnen van die groeperingen droog te leggen.

Het verbod op die groeperingen zou kunnen worden aangevuld met andere maatregelen. Welke?

*
* *

Mevrouw Bercy Slegers (CD&V) merkt op dat andere landen al soortgelijke wetgeving hebben aangenomen. Worden die teksten gunstig geëvalueerd?

Bovendien moet men voor ogen houden dat een groepering dreigt te radicaliseren als zij wordt gedwongen ondergronds te gaan.

*
* *

De heer Eric Jadot (Ecolo-Groen) onderstreept dat iedereen het erover eens is dat de door *Sharia4Belgium* gepleegde feiten te veroordelen zijn. Of daarom in de wetgeving moet worden ingegrepen, is een andere vraag. Voldoet de bestaande wetgeving niet?

Bovendien mag een dergelijk verbod geen enkel negatief effect hebben. Bestaat immers niet het risico dat in de toekomst ook een verbod wordt ingesteld op organisaties als Greenpeace, gelet op diens recente mediacampagne? Dat zou onaanvaardbaar zijn.

Ten slotte rijst het probleem dat een groepering die wordt verboden, ondergronds kan gaan.

*
* *

M. Bart Somers (Open Vld) explique qu'il est essentiel de garantir la liberté et la sécurité des citoyens. Il est toutefois également important de garantir la pérennité de notre État de droit. Jusqu'où peut-on dès lors aller pour assurer notre sécurité?

La question principale est de savoir si des instruments législatifs supplémentaires sont nécessaires. Pour y répondre, il convient de répondre à trois sous-questions:

— Quel est l'ampleur du danger généré par le radicalisme?

— Est-ce que les instruments qui permettent de lutter actuellement contre le radicalisme sont correctement employés? À ce titre, il convient de mettre l'accent sur l'importance de la détection du danger dans les premiers stades de son développement. Y a-t-il par ailleurs une collaboration efficace entre les différents niveaux de pouvoir?

— Les sanctions sont-elles exécutées de manière effective?

S'il ressort des réponses apportées à ces trois questions, qu'une adaptation de la loi s'avère nécessaire, il existe deux possibilités:

— Interdire les groupements radicaux. Est-ce qu'une telle mesure serait toutefois efficace?

— Poursuivre les membres du groupement qui ont commis des délits, en élargissant l'arsenal de sanctions actuellement disponible (interdiction de publication, de prendre la parole, etc.).

*
* *

M. Georges Dallemagne (cdH) constate qu'il existe une large majorité pour aller de l'avant. Se pose toutefois la question de savoir comment la législation peut être la plus efficace possible et comment préserver les libertés fondamentales.

La législation actuelle ne semble pas efficace. Jamais aucune organisation n'a été interdite sur cette base, car elle ne permet que de sanctionner préalablement des personnes qui appartiennent à ces organisations. Or, il faut également permettre la dissolution de ces organisations. Certes, le risque existe de voir réapparaître l'organisation sous un autre nom, mais une telle législation présente l'avantage de donner un signal fort

*
* *

De heer Bart Somers (Open Vld) geeft aan dat het heel belangrijk is de vrijheid en de veiligheid van de burgers te waarborgen. Tevens is het belangrijk het voortbestaan van onze rechtsstaat te vrijwaren. Hoe ver kan men dan gaan om onze veiligheid te waarborgen?

De hamvraag is of bijkomende wetgevingsinstrumenten noodzakelijk zijn. Om dat te weten, moeten eerst deze drie onderliggende vragen worden beantwoord:

— welke reikwijdte heeft het gevaar dat uit radicalisme voortspuit?

— worden de thans bestaande instrumenten om radicalisme aan te pakken, correct benut? In dat opzicht moet worden gewezen op het belang gevaar te detecteren in zijn eerste ontwikkelingsstadia. Werken de verschillende beleidsniveaus doeltreffend samen?

— worden de opgelegde sancties ook daadwerkelijk uitgevoerd?

Mocht uit de antwoorden op die drie vragen blijken dat de wetgeving moet worden aangepast, dan zijn er twee mogelijkheden:

— radicale groeperingen verbieden (maar zou een dergelijke maatregel soelaas bieden?);

— de leden van de groepering die strafbare feiten plegen, vervolgen door het bestaande arsenaal van sancties te verruimen (publicatieverbod, spreekverbod in het openbaar enzovoort).

*
* *

De heer Georges Dallemagne (cdH) stelt vast dat er een ruime meerderheid bestaat om strenger op te treden. Niettemin rijst de vraag hoe de wetgeving zo doeltreffend mogelijk kan zijn en hoe tegelijkertijd de fundamentele vrijheden kunnen worden gewaarborgd.

De vigerende wetgeving lijkt niet echt doeltreffend. Nog nooit werd een groepering op grond van de bestaande wetgeving veroordeeld, aangezien volgens de wetgeving alleen de personen die tot die organisaties behoren, kunnen worden gestraft. Het moet echter ook mogelijk worden dergelijke organisaties te ontbinden. Uiteraard bestaat het gevaar dat een verboden organisatie opduikt met een andere naam, maar een dergelijke

envers ces groupements, ainsi qu'envers la communauté internationale.

Quelle serait la procédure la plus efficace pour interdire les groupements radicaux? Est-ce qu'une procédure judiciaire est absolument nécessaire, ou est-ce qu'une procédure administrative, avec un contrôle du Conseil d'État en dernier ressort, pourrait également être retenue? Cette dernière solution permettrait notamment de prendre une décision dans des temps raisonnables.

*
* *

M. André Frédéric (PS) note qu'il y a une intention générale de lutter contre les groupements radicaux. Comment toutefois trouver le juste équilibre entre le caractère démocratique de l'État et certains fondements de cette même démocratie, que l'on retrouve notamment aux articles 19, 24 et 25 de la Constitution?

Le Code pénal actuel n'offre-t-il pas suffisamment de possibilités en la matière?

Enfin, s'il s'avère nécessaire de permettre une interdiction de certains groupements, ne serait-il pas préférable de laisser cette compétence au pouvoir judiciaire, plutôt qu'au monde politique?

*
* *

Mme Eva Brems (Ecolo-Groen) attire l'attention sur les risques de porter atteinte à la liberté d'association, mais rappelle également que la Convention de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale impose d'interdire toute organisation qui prône la haine.

La Belgique a délibérément opté pour limiter la liberté d'expression, mais pas la liberté d'association. Par contre, l'adhésion à un groupement radical peut être poursuivie pénalement. Cette solution ne suffit-elle pas?

*
* *

verruiming van de wetgeving is alleszins een krachtig signaal voor zowel die groeperingen als de internationale gemeenschap.

Welke procedure zou het meest geschikt zijn om de radicale groeperingen te verbieden? Is een gerechtelijke procedure absoluut noodzakelijk, of valt ook iets te zeggen voor een bestuurlijke procedure, waarbij de Raad van State in laatste aanleg als toezichhoudende instantie zou optreden? Die oplossing zou meer bepaald het voordeel bieden dat binnen redelijke termijnen beslissingen kunnen worden genomen.

*
* *

De heer André Frédéric (PS) merkt op dat nagenoeg iedereen de strijd wil aanbinden met de radicale groeperingen. Hoe kan echter het midden worden gehouden tussen ons democratisch staatsbestel en bepaalde grondslagen van diezelfde democratie, meer bepaald die welke zijn vervat in de artikelen 19, 24 en 25 van de Grondwet?

Biedt het bestaande Strafwetboek niet genoeg mogelijkheden om terzake op te treden?

Mocht het ten slotte noodzakelijk blijken bepaalde groeperingen te verbieden, zou het dan niet beter zijn de bevoegdheid daarvoor bij de rechterlijke macht in plaats van bij de uitvoerende macht?

*
* *

Mevrouw Eva Brems (Ecolo-Groen) vestigt de aandacht op de risico's dat de vrijheid van vereniging wordt ondermijnd, maar herinnert er ook aan dat het Verdrag van 1965 inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie oplegt dat elke organisatie die haat voorstaat, wordt verboden.

België heeft er bewust voor gekozen wel de vrijheid van meningsuiting, maar niet de vrijheid van vereniging in te perken. Lidmaatschap van een radicale groepering daarentegen kan strafrechtelijk worden vervolgd. Volstaat die oplossing niet?

*
* *

M. Gerolf Annemans (VB) rappelle que son groupe a depuis longtemps la volonté de voir interdire les organisations extrémistes islamistes, qui sont en totale contradiction avec les valeurs démocratiques de la Belgique. L'intervenant s'inquiète toutefois de voir que certains membres tentent de réorienter le présent débat sur toute forme d'organisation, en ce compris les groupements d'extrême-droite. Il est essentiel de ne pas perdre l'objectif réel de la présente proposition de loi, à savoir l'interdiction des groupements extrémistes islamistes, qui sont caractérisés par un fanatisme religieux.

*
* *

M. Siegfried Bracke (N-VA) estime que s'il est exact que la législation interdisant les groupements radicaux en Grande-Bretagne n'a pas porté ses fruits, il faut se dire qu'à tout choisir, la visibilité d'un tel groupement est toujours à préférer à sa clandestinité. Il ne faut en effet pas oublier que ce qui est généralement visible, ne présente pas de réels dangers, ce qui n'est pas le cas de ce qui est caché en dessous.

b) Réponses des personnes auditionnées

M. Alain Winants, administrateur général de la Sûreté de l'État, précise que la sûreté de l'État contrôle tous les groupements radicaux et non pas uniquement les islamistes radicaux.

Il convient également de préciser que le salafisme est un courant radical et non pas un groupement.

Il est exact qu'il faut veiller à la liberté d'expression ou de religion, mais ces libertés ne sont pas non plus illimitées. Il faut pouvoir y fixer des frontières.

Concernant les moyens de lutter contre les groupements radicaux, l'intervenant attire l'attention des membres sur le fait que la loi du 4 février 2010 relative aux méthodes de recueil des données par les services de renseignement et de sécurité ne permet pas à la Sûreté de l'État d'utiliser des moyens exceptionnels pour lutter contre l'extrémisme. Il n'est ainsi par exemple pas possible de placer Fouad Belkacem sur écoute.

L'idée de contrôler les plateformes internet est une chose, mais arriver à utiliser les informations obtenues par ces canaux en est une autre, car cela demande

De heer Gerolf Annemans (VB) herinnert eraan dat zijn fractie al lang een verbod wil doen instellen op de islamitische extremistische organisaties, die volstrekt strijdig zijn met de democratische waarden van België. De spreker is evenwel bezorgd dat sommige leden proberen om dit debat bij te sturen naar elke vorm van organisatie, inclusief de extreemrechtse groeperingen. Het is van essentieel belang niet uit het oog te verliezen wat het werkelijke doel van dit wetsvoorstel is, namelijk het verbod op islamitische extremistische groeperingen, die worden gekenmerkt door religieus fanatisme.

*
* *

Hoewel het volgens *de heer Siegfried Bracke (N-VA)* klopt dat in Groot-Brittannië de wetgeving tot instelling van een verbod op de radicale groeperingen geen resultaten heeft opgeleverd, moet voor ogen worden gehouden dat een dergelijke groepering te allen tijde "zichtbaar" blijft in plaats dat ze ondergronds gaat. Vergeten we immers niet dat wat over het algemeen zichtbaar is, geen reëel gevaar inhoudt, hetgeen geenszins het geval is met wat achter de schermen verborgen is.

b) Antwoorden van de gehoorde personen

De heer Alain Winants, administrateur-generaal van de Veiligheid van de Staat, licht toe dat de Veiligheid van de Staat toezicht uitoefent op alle radicale groeperingen en niet alleen op radicale islamisten.

Ook moet worden gepreciseerd dat het salafisme een radicale stroming is, geen radicale groepering.

Het klopt dat moet worden toegezien op de vrijheid van meningsuiting of van godsdienst, maar die vrijheden zijn evenmin onbeperkt. Er moeten krijtlijnen kunnen worden getrokken.

In verband met de middelen om de radicale groeperingen tegen te gaan, attendeert de spreker de leden erop dat de wet van 4 februari 2010 betreffende de methoden voor het verzamelen van gegevens door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten de Veiligheid van de Staat niet toestaat uitzonderlijke middelen te gebruiken om het extremisme tegen te gaan. Het is dus bijvoorbeeld niet mogelijk Fouad Belkacem aan telefoontap te onderwerpen.

Het idee om de internetplatforms te controleren is één zaak, erin slagen de via die kanalen verkregen informatie te gebruiken, is nog wel iets anders, omdat

énormément de moyens.

Concernant l'énumération des différents groupements radicaux, l'intervenant renvoie au rapport annuel de 2010 de la Sûreté de l'État. Il en ressort principalement que l'extrême-droite en Belgique est sur la pente descendante, alors qu'au contraire les mouvements d'extrême-gauche et anarchistes se développent. Ces groupements étaient initialement non-violents, mais ont désormais de plus en plus recours à la violence. Il y a un risque que cela continue d'augmenter avec la crise financière.

Le salafisme reste pour l'instant la plus grande menace pour la démocratie en Belgique. Il s'agit d'un mouvement qui appelle à un repli identitaire et pousse une partie de la société démocratique à se démarquer de cette dernière par un réseau autonome allant de l'enseignement, en passant par les banques et autres. Ce mouvement renie les valeurs de la société et crée une bipolarisation de cette dernière. Il fait principalement appel aux personnes défavorisées, ce qui rend une approche globale de la problématique indispensable. Il faut ainsi mettre en place une politique de déradicalisation par la mise en place notamment de formations, de logements ou d'accueil.

*
* *

M. Claude Fontaine, directeur de la direction de la criminalité contre les personnes, Police fédérale — DJP DG police judiciaire, explique qu'il s'agit d'un phénomène qui préoccupe énormément la police, mais qu'il ne souhaite néanmoins pas s'exprimer sur l'opportunité d'une nouvelle loi en la matière, qui constituerait, il est vrai, un signal fort.

La police fédérale contribue activement, avec les différents partenaires en la matière, à l'élaboration d'un plan global de lutte contre le radicalisme, qui est indéniablement nécessaire au vu de l'importance de cette problématique. De ce point de vue, l'interdiction des groupements radicaux n'est qu'une des nombreuses mesures qui pourrait être envisagée pour lutter contre le radicalisme.

Il est également important d'examiner l'opportunité d'interdiction à la lumière des moyens déjà existants. Il ne faut en effet pas perdre de vue que des condamnations ont déjà pu être prononcées. Il est dès lors préférable d'aborder le sujet par le biais d'une enveloppe

die aanpak enorm veel middelen vergt.

Wat de lijst van de verschillende radicale groeperingen aangaat, verwijst de spreker naar het jaarverslag 2010 van de Veiligheid van de Staat. De belangrijkste bevinding daaruit is dat extreemrechts aan het afkalven is, terwijl de extreemlinkse en anarchistische bewegingen aan een opmars bezig zijn. Die groeperingen waren oorspronkelijk niet gewelddadig, maar nemen voortaan almaar vaker hun toevlucht tot geweld. Er bestaat een risico dat dit ingevolge de financiële crisis nog verder toeneemt.

Momenteel blijft het salafisme de grootste bedreiging voor de democratie in België. Het gaat om een beweging die oproept zich terug te plooiën op de eigen groep, en die een deel van de democratische samenleving ertoe aanzet zich van die samenleving te onderscheiden door een eigen netwerk, dat onderwijs, banken en andere instanties omvat. Deze beweging verloochent de waarden van de samenleving en veroorzaakt een polarisatie met die laatste. Zij doet vooral een beroep op de minvermogenen, wat een alomvattende aanpak van het vraagstuk onontbeerlijk maakt. Daarom moet uitvoering worden gegeven aan een deradicaliseringsbeleid, met name via opleidingen, huisvesting of opvang.

*
* *

De heer Claude Fontaine, directeur van de Directie van de bestrijding van de criminaliteit tegen personen, Federale Politie — DGJ DJP, legt uit dat het een verschijnsel betreft dat de politie enorme zorgen baart, maar dat hij zich niettemin niet wenst uit te spreken over de wenselijkheid van een nieuwe wet terzake, hoewel het klopt dat er een krachtig signaal van zou uitgaan.

Samen met de verschillende bij dat dossier betrokken partners levert de federale politie een actieve bijdrage tot de uitwerking van een alomvattend plan om het radicalisme tegen te gaan, iets wat ontegensprekelijk noodzakelijk is, gezien het belang van dat vraagstuk. Uit dit oogpunt is het verbod op radicale groeperingen slechts één van de vele maatregelen die zouden kunnen worden overwogen om de strijd aan te binden met het radicalisme.

Voorts is het belangrijk na te gaan of een verbod wel wenselijk is in het licht van de al bestaande middelen. Er mag immers niet uit het oog worden verloren dat reeds veroordelingen zijn uitgesproken. Het is dus verkieslijk de zaak te benaderen aan de hand van een totaalpakket

globale de mesures contre le radicalisme.

*
* *

M. Olivier Libois, directeur général de la Police administrative, estime que la question que les membres de la commission devraient se poser est de savoir s'ils sont satisfaits des résultats de la législation actuelle.

L'interdiction est un signal fort. Par ailleurs, si un groupe tombe dans la clandestinité à cause de cette interdiction, il ne faut pas oublier que l'on dispose de moyens pour continuer à les tracer. Peut-être y aura-t-il toutefois plus de difficultés à contrôler les personnes souhaitant adhérer au groupement.

À côté de cela, il ne faut pas perdre de vue qu'il y a des moyens judiciaires qui existent et qui ont été mis en œuvre. Il y a également des moyens administratifs. Il faut ici voir si ces moyens sont suffisants.

Sur ce point, l'intervenant attire l'attention des membres sur l'article 44/1 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police qui autorise les services de police à recueillir et traiter des données à caractère personnel et des informations relatives notamment à des événements, à des groupements et à des personnes présentant un intérêt concret pour l'exécution de leurs missions de police administrative et pour l'exécution de leurs missions de police judiciaire conformément aux articles 28*bis*, 28*ter*, 55 et 56 du Code d'instruction criminelle. Cet article nécessite toutefois l'adoption de dispositions d'exécution par voie d'arrêté royal, qui n'ont pas encore vu le jour. Il serait utile de déterminer ce que la police peut faire en la matière. Il ne faut en effet pas oublier que la police est formée pour assurer le respect des droits et libertés des citoyens, ce qui fait d'elle un acteur important de la lutte contre le radicalisme.

Un policier exécutera toujours ce que la loi lui demande de faire et ce, de manière intelligente.

*
* *

M. Gunter Ceuppens, directeur Politique de Sécurité Intégrale du SPF Intérieur — DG sécurité et prévention, rappelle en ce qui concerne les autres mesures à prendre que non seulement la détection à un stade embryonnaire est importante, mais également la prévention à un tel stade.

aan maatregelen ter bestrijding van radicalisme.

*
* *

Volgens de heer *Olivier Libois, directeur-generaal van de bestuurlijke politie*, zouden de commissieleden zich de vraag moeten stellen of zij tevreden zijn over de resultaten van de vigerende wetgeving.

Het verbod is een sterk signaal. Wanneer bovendien een groepering ingevolge dat verbod ondergronds gaat, mag niet worden vergeten dat er middelen voorhanden zijn om die groepering te blijven traceren. Wel wordt het misschien moeilijker mensen te controleren die tot de groepering willen toetreden.

Daarnaast mag niet uit het oog worden verloren dat er rechtsmiddelen bestaan en dat er uitvoering aan is gegeven. Voorts zijn er administratieve middelen. Daarbij moet worden nagegaan of die middelen toereikend zijn.

In dat opzicht vestigt de spreker de aandacht van de leden op artikel 44/1 van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, dat de politiediensten toestaat gegevens van persoonlijke aard en inlichtingen in te winnen en te verwerken, "meer bepaald met betrekking tot de gebeurtenissen, de groeperingen en de personen die een concreet belang vertonen voor de uitoefening van hun opdrachten van bestuurlijke politie en voor de uitoefening van hun opdrachten van gerechtelijke politie overeenkomstig de artikelen 28*bis*, 28*ter*, 55 en 56 van het Wetboek van Strafvordering". Dit artikel vereist echter dat bij wege van koninklijk besluit uitvoeringsbepalingen worden uitgevaardigd, wat tot dusver niet gebeurd is. Het ware nuttig te bepalen wat de politie terzake mag doen. Men mag immers niet uit het oog verliezen dat de politie opgeleid is om ervoor te zorgen dat de rechten en de vrijheden van de burgers in acht worden genomen, wat van haar een belangrijke speler maakt in de strijd tegen het radicalisme.

Een politieagent zal steeds op een intelligente manier doen wat de wet hem vraagt.

*
* *

De heer Gunter Ceuppens, directeur Integraal Veiligheids- en preventiebeleid van de FOD Binnenlandse Zaken — Algemene Directie Veiligheid en Preventie, herinnert er in verband met de andere te nemen maatregelen aan dat niet alleen de opsporing in een vroeg stadium belangrijk is, maar ook de preventie in dat

Il faut veiller à aboutir à une collaboration efficace entre les différentes autorités, pour aboutir à une plus grande intégration des personnes vulnérables. A ce titre, il est également essentiel que chacun reste à sa place et n'outrepasse pas ces compétences. Le rôle de l'enseignant n'est pas celui de la police, ni celui des parents.

c) Répliques

M. Rachid Madrane (PS) aimerait savoir s'il y a une coopération avec les pays d'origine des adhérents des groupes radicaux?

Un élargissement des méthodes particulières de recherches serait-il souhaitable?

Ne serait-il pas opportun de se concentrer également sur le financement des groupements concernés?

*
* *

M. Jan Van Esbroeck (N-VA) retient des interventions des personnes auditionnées qu'une interdiction des groupements ne simplifiera pas leur contrôle dans la mesure où il tomberont dans la clandestinité.

Il est par ailleurs important que les sanctions soient claires.

*
* *

M. Denis Ducarme (MR) aimerait savoir si la police estime que le suivi judiciaire des dossiers touchant au radicalisme est à la hauteur de la menace présente sur le terrain. Une interdiction des groupements apporterait-elle un plus?

Pourquoi y a-t-il une telle différence de personnel entre la police judiciaire de Bruxelles et celle des provinces? La menace est-elle à ce point plus présente dans la capitale?

Le programme COBRA devrait permettre de donner la possibilité à tous les agents de terrain de dénicher le radicalisme. La formation mise en place pour se faire a-t-elle porté ses fruits?

En l'absence d'interdiction, on évite la clandestinité d'un groupe, ce qui devrait faciliter les contrôles. Ce raisonnement est-il correct?

stadium.

Men moet zorgen voor een doeltreffende samenwerking tussen de verschillende overheden om de kwetsbaren beter te integreren. Het is in dat opzicht ook van groot belang dat iedereen zijn plaats kent en zijn bevoegdheden niet overschrijdt. De leerkracht treedt niet op als politiemann, noch als ouder.

c) Replieken

De heer Rachid Madrane (PS) wenst te weten of wordt samengewerkt met de landen van oorsprong van de aanhangers van de radicale groeperingen.

Is een uitbreiding van de bijzondere opsporingsmethoden wenselijk?

Ware het niet opportuun zich ook op de financiering van de betrokken groeperingen toe te spitsen?

*
* *

De heer Jan Van Esbroeck (N-VA) maakt uit de betogen van de gehoorde personen op dat het verbieden van de groeperingen de controle erop niet zal vergemakkelijken, omdat ze ondergronds dreigen te gaan.

Het is voorts belangrijk dat de sancties duidelijk zijn.

*
* *

De heer Denis Ducarme (MR) wenst te weten of de politie vindt dat de gerechtelijke follow-up van de aan het radicalisme gerelateerde dossiers in verhouding staat tot de dreiging in het veld. Zou het verbieden van de groeperingen een meerwaarde hebben?

Waarom is er een zo groot personeelsverschil tussen de gerechtelijke politie in Brussel en in de provincies? Is de dreiging zo veel groter in de hoofdstad?

Het COBRA-programma zou alle politieagenten in het veld de mogelijkheid moeten bieden het radicalisme op te sporen. Heeft de daartoe ingerichte opleiding resultaten opgeleverd?

Een niet-verboden groepering zal wellicht niet ondergronds gaan, hetgeen de controles zou moeten vergemakkelijken. Klopt die redenering?

*
* *

M. Patrick Dewael (Open Vld) fait remarquer que la menace provient d'un nombre limité de groupements. L'erreur à ne pas commettre serait de se rabaisser à leur niveau pour les combattre. Il faut être dès lors particulièrement vigilant dans l'édiction d'exceptions aux libertés fondamentales.

Personne ne semble vouloir affirmer que l'interdiction de groupements apporterait une solution au problème. Est-ce que des modifications à l'arsenal législatif existant ne seraient pas suffisantes?

Ce sont les individus qu'il faut viser avant tout. De plus, qui serait compétent pour prononcer l'interdiction d'un groupement? Selon l'intervenant, il s'agit d'une compétence qui devrait relever du pouvoir judiciaire et non du pouvoir exécutif.

*
* *

M. Georges Dallemagne (cdH) estime qu'il faut avant tout essayer d'éviter que des personnes rejoignent ces groupes radicaux. Quel est dès lors l'intérêt d'attendre que ceux-ci atteignent une masse critique avant de les interdire?

Il serait également intéressant de travailler sur les méthodes particulières de recherche.

*
* *

M. Bart Somers (Open Vld) pense lui-aussi qu'il pourrait être intéressant d'adapter la loi sur les méthodes particulières de recherche, de même que l'article 44/1 de la loi sur la fonction de police.

Par ailleurs, si une approche préventive est essentielle, notamment au niveau de la politique de la jeunesse, de l'enseignement ou de la culture, il convient de souligner qu'il s'agit là des compétences clés des Communautés.

L'intervenant n'a pas entendu d'argument déterminant justifiant une interdiction des groupements radicaux.

*
* *

M. Peter Vanvelthoven (sp.a) a été confronté en tant que bourgmestre à des groupements extrémistes,

*
* *

De heer Patrick Dewael (Open Vld) merkt op dat de dreiging van een beperkt aantal groeperingen komt. Men mag niet de fout begaan zich te verlagen tot hun niveau om ze te bestrijden. Men moet dus bijzonder waakzaam zijn bij het uitvaardigen van uitzonderingen op de fundamentele vrijheden.

Kennelijk wil niemand aangeven dat het verbieden van groeperingen een oplossing zou aanreiken. Zouden wijzigingen van de bestaande wetgeving niet volstaan?

Men moet in de eerste plaats de individuen viseren. Wie zou bovendien bevoegd zijn om een groepering te verbieden? Dat is volgens de spreker een bevoegdheid van de rechterlijke macht en niet van de uitvoerende macht.

*
* *

Volgens *de heer Georges Dallemagne (cdH)* moet men vooral alles in het werk stellen om te voorkomen dat mensen aansluiten bij die radicale groepen. Waarom wacht men dan tot die groepen een kritische massa hebben om ze te verbieden?

Het ware ook interessant aandacht te besteden aan de bijzondere opsporingsmethoden.

*
* *

Ook *de heer Bart Somers (Open Vld)* acht het interessant de wet inzake de bijzondere opsporingsmethoden, alsook artikel 44/1 van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt aan te passen.

Een preventieve aanpak is weliswaar van essentieel belang, onder meer op het vlak van het beleid inzake jeugd, onderwijs en cultuur, maar dat zijn kernbevoegdheden van de gemeenschappen.

De spreker heeft geen doorslaggevend argument gehoord om het verbieden van radicale groeperingen te rechtvaardigen.

*
* *

Als burgemeester is *de heer Peter Vanvelthoven (sp.a)* geconfronteerd geweest met extremistische

qu'il ne pouvait pas interdire. Il a dès lors modifié les règlements communaux en la matière en vue de leur interdiction. Suite à cette interdiction, les groupements se sont déplacés vers d'autres communes, démontrant par la même l'intérêt d'agir au niveau national.

Une telle mesure permettrait d'éviter des violences et d'intervenir de manière préventive.

L'intervenant reste ouvert à toute autre proposition, pour autant qu'il reste possible d'intervenir de manière préventive.

*
* *

M. Siegfried Bracke (N-VA) note que les personnes auditionnées ne se positionnent pas clairement en faveur d'une interdiction des groupements radicaux. Tel n'est dès lors probablement pas le cas.

Il faut être particulièrement vigilant lorsqu'on légifère en la matière. Il s'agit par ailleurs également d'un débat communautaire important.

*
* *

M. Alain Winants, administrateur général de la Sûreté de l'État, rappelle tout d'abord que le risque qu'un groupe radical tombe dans la clandestinité ne doit pas être retenu comme argument pour rejeter l'idée d'interdire de tels groupements, car le rôle de la Sûreté de l'État est justement de suivre des groupes clandestins. Ce n'est dès lors pas comme si l'on se retrouvait complètement désarmé.

Concernant le gel du financement de groupements radicaux, il faudrait vérifier dans quelle mesure il ne serait pas légalement nécessaire que le groupement visé soit interdit pour que l'on puisse geler son financement.

Toutes les méthodes particulières de recherche sont interdites vis-à-vis des groupements radicaux. Autoriser la Sûreté de l'État à recourir à de telles méthodes pourrait aider dans la lutte contre les groupements radicaux.

Par rapport au financement du salafisme, il convient de préciser qu'il ne s'agit pas d'un groupement, mais plutôt d'une philosophie. Si l'on connaît les pays

groeperingen, die hij niet kon verbieden. Hij heeft met het oog op dat verbod het gemeentelijk reglement van Lommel gewijzigd. Als gevolg van dat verbod zijn de groeperingen naar andere gemeenten getrokken, wat het belang aantoont van op nationaal vlak op te treden.

Een dergelijke maatregel zou kunnen voorkomen dat geweld moet worden gebruikt. Ook kan preventief worden opgetreden.

De spreker staat open voor ieder ander voorstel, op voorwaarde dat het mogelijk blijft preventief op te treden.

*
* *

De heer Siegfried Bracke (N-VA) merkt op dat de gehoorde personen zich niet duidelijk uitspreken voor een verbod op de radicale groeperingen. Dat is dus wellicht ook niet het geval.

Men moet bijzonder waakzaam zijn als men terzake wetgevend optreedt. Bovendien gaat het ook om een belangrijk communautair debat.

*
* *

De heer Alain Winants, administrateur-generaal van de Veiligheid van de Staat, herinnert er allereerst aan dat het risico dat een radicale groepering ondergronds gaat, geen argument mag zijn om een mogelijk verbod op dergelijke groeperingen van de hand te wijzen. De Veiligheid van de Staat heeft precies tot taak clandestiene groeperingen op te volgen. Het betekent dan ook niet dat we volkomen machteloos staan.

In verband met de bevrozing van de financiering van radicale groeperingen zou moeten worden nagegaan in hoeverre het wettelijk noodzakelijk is dat de groepering verboden is om haar financieringsbron te kunnen droogleggen.

Alle bijzondere opsporingsmethoden jegens radicale groeperingen zijn verboden. De Veiligheid van de Staat toestaan in dat verband om van die methoden gebruik te maken, zou kunnen helpen in de strijd tegen de radicale groeperingen.

Wat het salafisme en de financiering ervan betreft, dient opgemerkt dat dat niet zozeer een groepering is maar eerder een geloofsstroming. Het is bekend welke

soutenant financièrement cette dernière, le tracé financier reste clandestin, avec notamment le transport d'argent qui se fait en espèce par le biais de personnes physiques.

Sur le plan relatif à la lutte contre le radicalisme, il pourrait être intéressant d'accorder également une attention aux mesures administratives, telles que par exemple le retrait des subventions. Une autre piste à explorer serait de sanctionner certains comportements radicalisant, tels que par exemple la participation à l'étranger à des camps d'entraînement pour y suivre une formation militaire, avant de revenir ensuite en Belgique. Cette dernière piste pourrait s'avérer intéressante, mais pose évidemment des problèmes au niveau de la preuve.

*
* *

M. Olivier Libois, directeur général de la Police administrative, estime que la problématique de l'éventuelle clandestinité d'un groupement qui aurait été interdit appelle avant tout la question des moyens particuliers dont on disposerait pour continuer à surveiller le groupement concerné, ainsi que de la nécessité de mettre en place un organe de contrôle efficace qui pourrait dire aux policiers s'ils travaillent bien.

Le projet COBRA a pour objet de donner des instruments à l'ensemble des fonctionnaires de police pour pouvoir détecter un processus de radicalisation. Pour cela, il a d'abord fallu déterminer les signes de radicalisation et de les reprendre dans un guide. Ce guide doit toutefois absolument s'accompagner d'une explication adéquate aux policiers concernant son utilisation. Les policiers devraient prochainement recevoir cette formation, ainsi que le guide en question.

Concernant le processus de radicalisation, il convient de préciser qu'il ne s'agit pas de repérer un fait, mais bien un ensemble d'éléments qui seraient rassemblés par différents policiers. Pour l'instant, l'article 44 de la loi sur la fonction de police ne permet donc pas de répertorier ces différents éléments, étant donné qu'un fait ne peut être répertorié dans une banque de données que lorsqu'elle peut être directement liée à un fait répréhensible, ce qui n'est généralement pas le cas en la matière. Il serait dès lors intéressant de modifier l'article 44 pour permettre la collecte de telles données, qui analysées ensembles pourraient permettre de déceler un processus de radicalisation.

landen die stroming financieel ondersteunen, maar de financiële transacties spelen zich ondergronds af, onder meer via cash geld dat door fysieke personen wordt vervoerd.

Met het oog op de strijd tegen radicalisme zou het nuttig kunnen zijn ook aandacht te besteden aan de administratieve maatregelen, zoals de intrekking van subsidies. Een ander denkspoor is het bestraffen van gedrag dat op radicalisering duidt, zoals het volgen van een militaire opleiding in buitenlandse trainingskampen, met de bedoeling daarna naar België terug te keren. Dat kan een interessant denkspoor zijn, maar het doet natuurlijk problemen rijzen wat de bewijslast betreft.

*
* *

De heer Olivier Libois, directeur-generaal van de bestuurlijke politie, is van mening dat de kans dat een verboden groepering ondergronds blijft voortbestaan, in eerste instantie de vraag doet rijzen over welke specifieke middelen men beschikt om de bewuste groepering te blijven schaduwen en of er een efficiënte toezicht instantie moet worden opgericht die de politiemensen begeleidt om goed werk te leveren.

Het COBRA-project is erop gericht de voltallige politie instrumenten in handen te geven om een geval van radicalisering op het spoor te komen. Daartoe moesten eerst de uiterlijke tekenen van radicalisering worden geïdentificeerd en in een handleiding opgenomen; die moet echter ten behoeve van de politiemensen zeker vergezeld gaan van een toelichting omtrent het gebruik ervan. De politiemensen zullen die opleiding in principe binnenkort krijgen en ze zullen daarbij een exemplaar van die handleiding ontvangen.

In verband met radicalisering zij opgemerkt dat het er niet om te doen is een feit op te sporen, maar een aantal elementen, die door verschillende politiemensen worden verzameld. Thans belet artikel 44 van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt dat die verschillende elementen worden gerepertorieerd, aangezien een feit slechts in een gegevensbank kan worden opgenomen wanneer het rechtstreeks gerelateerd is aan een laakbaar feit, wat in deze doorgaans niet het geval is. Het zou dan ook nuttig zijn artikel 44 in die zin te wijzigen dat het verzamelen van die gegevens voortaan toegestaan wordt, omdat door een analyse van alle gegevens samen, een radicaliseringsproces op het spoor kan worden gekomen.

*
* *

M. Gunter Ceuppens, directeur Politique de Sécurité Intégrale du SPF Intérieur — DG sécurité et prévention, estime que quelle que soit la solution retenue par le législateur, il faut avant tout s'assurer de son efficacité, au risque d'être contreproductif. Envoyer un signal n'est pas suffisant.

*
* *

M. Claude Fontaine, directeur de la direction de la criminalité contre les personnes, Police fédérale — DJP DG police judiciaire, estime que la proposition de loi est claire et permet d'envoyer un signal fort aux groupements radicaux. Elle n'est par contre certainement pas nécessaire pour lutter contre des individus, étant donné que la législation existe déjà en la matière. Reste alors au législateur à évaluer cette proposition par rapport au respect des droits fondamentaux.

La raison pour laquelle la capacité disponible pour travailler dans ce secteur est beaucoup plus importante à Bruxelles que dans les provinces, se justifie outre par la plus grande présence de groupements à Bruxelles, également par le fait que les manifestations y sont beaucoup plus importantes et nombreuses.

Afin de palier à cette différence, une procédure de la capacité hypothéquée permet à n'importe quelle police judiciaire de faire appel aux autres polices judiciaires pour le cas échéant venir donner un renfort. L'intervenant rappelle enfin que le projet COBRA présente l'avantage de servir également de balise au travail policier. Parce qu'on veut éviter de stigmatiser le policier, on essaie de l'informer. Les effets positifs s'en ressentent d'ailleurs déjà maintenant.

*
* *

Volgens de heer Gunter Ceuppens, directeur Integraal Veiligheids- en preventiebeleid van de FOD Binnenlandse Zaken — Algemene Directie Veiligheid en Preventie, moet men zich, welke oplossing de wetgever ook kiest, vergewissen van de doeltreffendheid ervan, om te voorkomen dat contraproductief te werk wordt gedaan. Een signaal uitzenden volstaat niet.

*
* *

De heer Claude Fontaine, directeur van de Directie van de Bestrijding van de criminaliteit tegen personen, Federale Politie — DGJ DJP Algemene Directie gerechtelijke politie, geeft aan dat het wetsvoorstel duidelijk is en dat het een krachtig signaal stuurt naar de radicale groeperingen. Anderzijds is het wetsvoorstel zeker niet noodzakelijk in de strijd die zich richt op individuen, omdat in dat opzicht al wetgeving bestaat. De wetgever moet het wetsvoorstel alleen nog toetsen aan de inachtneming van de basisrechten.

De reden waarom Brussel op dit vlak over veel meer middelen beschikt dan de rest van het land, ligt in het feit dat in Brussel meer van die groeperingen actief zijn en dat in de hoofdstad bovendien veel meer en grotere betogingen plaatsvinden.

Ter compensatie biedt de procedure van gehypothekeerde capaciteit aan iedere afdeling van de gerechtelijke politie de mogelijkheid een beroep te doen op de andere afdelingen van diezelfde politie om indien nodig ondersteuning te bieden. Tot slot wijst de spreker erop dat het COBRA-project het bijkomend voordeel biedt dat het dient als ijkpunt voor het politiewerk. Om te voorkomen dat de politiemensen worden gestigmatiseerd, tracht men ze te informeren. De positieve effecten daarvan zijn overigens nu al voelbaar.

II. — AUDITIONS DU 29 JUIN 2012

A. Audition de MM. Rik Coolsaet, professeur à l'Université Gent, Patrick Loobuyck, chargé de cours principal à l'Université Antwerpen et Guy Haarscher, professeur à l'Université Libre de Bruxelles

1) *Exposés introductifs*

a) Exposé introductif de M. Rik Coolsaet, professeur à l'Université Gent

*M. Rik Coolsaet, professeur à l'Université Gent, souligne tout d'abord que la présente discussion a déjà eu lieu dans d'autres États et que l'on sait désormais que la philosophie sur laquelle la proposition de loi en question, ainsi que les amendements, sont basés n'est pas correcte. Celle-ci part du principe qu'il y aurait un lien entre des discours et idéologies extrémistes mais non violentes et le terrorisme. Cette affirmation n'est pas conforme aux résultats des recherches menées ces dix dernières années, notamment aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, sur le terrorisme et le radicalisme. Une personne emprunte la voie du radicalisme politique pour des raisons de toute autre nature que religieuses ou idéologiques. L'intervenant renvoie sur ce point au rapport de 2008 du *European Commission's Expert Group on Violent Radicalisation* "Radicalisation Processes leading to Acts of Terrorism" (voir point 3).*

Si les personnes concernées ont recours à une idéologie ou une religion, c'est dans le but de déshumaniser et de justifier à leurs yeux les actes de violence qu'ils commettent. Sur ce point, il convient de préciser que de nombreuses études démontrent qu'il n'y a aucun lien entre le salafisme et le terrorisme. Pour les personnes qui tombent dans le terrorisme, les relations familiales et amicales jouent par contre un rôle prépondérant. C'est avant tout par ses relations qu'un individu va emprunter la voie du terrorisme.

b) Exposé introductif de M. Patrick Loobuyck, chargé de cours principal à l'Université Antwerpen.

Selon M. Patrick Loobuyck, chargé de cours principal à l'Université Antwerpen, la question qui se pose est la suivante: comment une démocratie libérale/un État de droit démocratique peut-elle/il s'accommoder d'opinions et d'actes d'individus et d'organisations qui rejettent la démocratie libérale?

L'État de droit démocratique a le droit et même le devoir de se défendre, dans certaines circonstances, contre ceux (individus ou organisations) qui menacent la

II. — HOORZITTINGEN VAN 29 JUNI 2012

A. Hoorzitting met de heren Rik Coolsaet, hoogleraar aan de Universiteit Gent, Patrick Loobuyck, hoofddocent aan de Universiteit Antwerpen en Guy Haarscher, hoogleraar aan de Université Libre de Bruxelles

1) *Inleidende uiteenzettingen*

a) Inleidende uiteenzetting door de heer Rik Coolsaet, hoogleraar aan de Universiteit Gent

*De heer Rik Coolsaet, hoogleraar aan de Universiteit Gent, beklemtoont in eerste instantie dat deze discussie al in andere Staten heeft plaatsgevonden, en dat voortaan bekend is dat de opvatting waardoor het desbetreffende wetsvoorstel en de amendementen zijn ingegeven, niet klopt. Die opvatting gaat er vanuit dat er een verband zou bestaan tussen het terrorisme en het weliswaar extremistische, maar niet gewelddadige discours en dito ideologieën. Die stelling strookt niet met de bevindingen van het met name in Nederland en Groot-Brittannië de afgelopen tien jaar verrichte onderzoek in verband met terrorisme en radicalisme. Een persoon kiest voor politiek radicalisme om volstrekt andere dan religieuze of ideologische redenen. De spreker verwijst dienaangaande naar het rapport over 2008 van de *European Commission's Expert Group on Violent Radicalisation* "Radicalisation Processes leading to Acts of Terrorism" (zie punt 3).*

Zo de betrokkenen al naar een ideologie of godsdienst teruggrijpen, dan is dat om de gewelddaden die zij plegen in hun ogen te ontmenselijken en te verantwoorden. Op dat punt moet worden opgemerkt dat veel onderzoeken volstrekt geen verband aantonen tussen salafisme en terrorisme. Voor mensen die tot terrorisme vervallen, spelen de betrekkingen met familie en vrienden daarentegen een doorslaggevende rol. Iemand gaat vooral tot terrorisme over door zijn relaties.

b) Inleidende uiteenzetting van de heer Patrick Loobuyck, hoofddocent aan de Universiteit Antwerpen

Volgens de heer Patrick Loobuyck, hoofddocent aan de Universiteit Antwerpen, is de vraag die voorligt de volgende: hoe kan een liberale democratie/democratische rechtstaat omgaan met meningen en handelingen van individuen en organisatie die de liberale democratie de wacht aanzeggen?

De democratische rechtstaat heeft het recht, zelfs de plicht, zich in bepaalde omstandigheden te verdedigen tegen diegenen (individuen of organisatie) die de

démocratie (de l'intérieur ou de l'extérieur). Une société démocratique ouverte ne peut l'être au point de tolérer des agissements qui rendent cette ouverture impossible.

Cette affirmation soulève deux questions:

1. À partir de quel moment l'État de droit démocratique est-il menacé au point de nécessiter une intervention des autorités?

2. De quelle manière la démocratie doit-elle se défendre?

En ce qui concerne le deuxième point, l'État de droit démocratique doit lui-même prendre en charge cette défense, d'une manière qui soit digne de la démocratie libérale. L'État de droit ne peut en effet, dans son autodéfense, trahir sa propre essence. Ce cœur de la démocratie libérale se caractérise par un double aspect: l'un de forme, et l'autre de contenu. Le premier a trait au processus démocratique sur la base duquel des mesures sont élaborées, tandis que le second a trait aux droits fondamentaux. L'objectif minimal du mode de gouvernement libéral est de protéger et de garantir les libertés classiques de ses administrés. La liberté d'expression et la liberté d'association sont cruciales à cet égard. On les retrouve respectivement à l'article 19 et à l'article 27 de la Constitution.

Si les autorités veulent restreindre la liberté — fût-ce dans un souci de légitime défense —, elles doivent tenir compte de ces éléments essentiels de la démocratie libérale. L'intervention des autorités doit donc se fonder sur des lois générales, élaborées démocratiquement — il s'agit là de la procédure. Sur le fond, l'intervention des autorités doit rester dans les limites des droits fondamentaux et donc respecter la liberté d'expression et la liberté d'association. À cet égard, la manifestation d'opinions et de convictions — aussi vexatoires, inquiétantes ou choquantes soient-elles — ne devrait jamais pouvoir être réprimée en soi. C'est ainsi que la loi antinégationniste¹ va déjà trop loin. Les opinions et les convictions ne devraient pouvoir être réprimées que si elles sont utilisées dans des contextes afin d'inciter à la haine, à la violence ou à la discrimination.

Il en va de même pour le droit d'association. Ce droit ne peut être soumis à aucune mesure préventive (c'est d'ailleurs ce que dit la Constitution). En outre, les autorités ne peuvent intervenir que lorsque cette

démocratie (van binnen- of van buiten uit) bedreigen. Een open democratische samenleving, mag niet zo open zijn dat ze handelingen toelaat die deze openheid onmogelijk maken.

Er dringen zich twee vragen op:

1. Wanneer wordt de democratische rechtstaat zodanig bedreigd dat er door de overheid moet worden opgetreden?

2. Op welke manier moet de democratie zich verdedigen?

Wat het tweede punt betreft moet de democratische rechtstaat die verdediging op zich nemen op een manier die de liberale democratie waardig is. De rechtstaat mag in haar zelfverdediging haar eigen wezen niet verraden. Die kern van de liberale democratie is tweeledig: de democratie laat zich kenmerken door een formele en een inhoudelijke kant. Met het eerste bedoelt men de democratische procedure op basis waarvan maatregelen tot stand komen, met het tweede de grondrechten. De liberale overheid heeft als minimaal doel om de klassieke vrijheidsrechten van haar onderdanen te beschermen en te garanderen. De vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van vereniging zijn hierbij cruciaal. We vinden ze respectievelijk in artikel 19 en 27 van de Grondwet.

Wanneer de overheid nu vrijheidsbeperkend wil optreden — ook al is het uit legitieme zelfverdediging — dan moet ze rekening houden met deze kernelementen van de liberale democratie. Het overheidsoptreden moet dus gebaseerd zijn op algemene, democratisch tot stand gekomen wetten — dat is de procedurele kant. Inhoudelijk, moet het overheidsoptreden binnen de lijnen van de grondrechten blijven en dus respect betonen voor de vrijheid van meningsuiting en vrijheid van vereniging. Hierbij zouden uitingen van meningen en overtuiging op zich nooit strafbaar mogen zijn — hoe kwetsend, verontrustend of schokkend die ook zijn. Zo is de negationismewet¹ al een brug te ver. Meningen en overtuigingen zouden pas strafbaar gemaakt moeten worden als ze in contexten gebruikt worden om mensen aan te zetten tot haat, het plegen van geweld of discriminatie.

Hetzelfde geldt voor het recht op vereniging. Preventief kan hiertegen niets worden ingebracht (dat zegt ook de Grondwet). Bovendien kan de overheid pas optreden wanneer die vereniging daden stelt of wanneer

¹ Loi du 23 mars 1995 tendant à réprimer la négation, la minimisation, la justification ou l'approbation du génocide commis par le régime national-socialiste allemand pendant la seconde guerre mondiale

¹ Wet van 23 maart 1995 tot bestraffing van het ontkennen, minimaliseren, rechtvaardigen of goedkeuren van de genocide die tijdens de Tweede Wereldoorlog door het Duitse nationaalsocialistische regime is gepleegd.

association pose des actes ou lorsqu'elles peuvent clairement démontrer que cette association planifie des actes qui porteraient atteinte de manière illégitime à la liberté fondamentale d'autrui.

Dans ce sens, le passage fréquemment cité de Karl Popper² n'est pas tout à fait exact.

“Si l'on est d'une tolérance absolue, même envers les intolérants, et qu'on ne défende pas la société tolérante contre leurs assauts, les tolérants seront anéantis, et avec eux la tolérance.”

Pour une bonne compréhension, nous devons approfondir la question de savoir qui sont ces intolérants, à l'égard desquels les autorités peuvent adopter une attitude répressive.

1. Il ne saurait être question d'interdire les associations non démocratiques, car cette catégorie semble englober également des associations qui, quoique fonctionnant en interne sur un mode non démocratique, ne constituent pas une menace pour l'État de droit. Nous songeons notamment à cet égard à l'Église catholique, une association non démocratique qui ne menace toutefois pas l'État de droit. Même le fait que l'Église ne respecte pas, en interne, l'égalité entre hommes et femmes, ou qu'elle considère l'homophilie comme une déviance pathologique intrinsèquement mauvaise, ne constitue pas un problème. Tant que les homosexuels ne sont pas inquiétés, il n'y a aucun problème. La condition essentielle à respecter en la matière est l'“*exit option*”. L'affiliation à une association — qui peut très bien fonctionner en interne de façon non démocratique — doit toujours rester libre. En revanche, il est inadmissible d'obliger une personne à adhérer à une association ou qu'elle perde son autonomie à la suite de cette adhésion. C'est pour ce motif que nous avons le droit d'agir contre les sectes.

Eu égard à ce qui précède, l'extension de la loi du 29 juillet 1934 interdisant les milices privées ne nous semble pas souhaitable. La proposition de loi à l'examen vise à remplacer l'intitulé par une interdiction des milices privées et des groupements non démocratiques. Mais cette notion est trop large. De plus, le terme “extrémistes” prête trop à interprétation.

2. Il ne saurait être question d'interdire les groupes qui, bien que désapprouvant ouvertement la démocratie en tant que système politique, se limitent à exercer des activités pacifiques. Le *Staatkundig Gereformeerde*

de overheid duidelijk kan aantonen dat die vereniging daden plant die de basisvrijheid van anderen op illegitieme wijze zouden schaden.

In die zin is de veel geciteerde passage van Karl Popper² niet helemaal correct.

“Indien we onbeperkte verdraagzaamheid zelfs uitstrekken tot de zulken die onverdraagzaam zijn, als we niet bereid zijn een verdraagzame samenleving te verdedigen tegen de woedende aanvallen der onverdraagzamen, dan zullen de verdraagzamen vernietigd worden, en verdraagzaamheid met hen.”

Voor een juist begrip moeten we nader ingaan op de vraag wie die onverdraagzamen zijn, waartegen de overheid zich repressief mag opstellen.

1. Het kan niet gaan om het verbieden van ondemocratische verenigingen. Want daaronder lijken ook verenigingen te vallen die intern niet democratisch werken, maar geen bedreiging vormen van de rechtstaat. Men kan hierbij denken aan de Katholieke Kerk, een ondemocratische vereniging, maar geen bedreiging voor de rechtstaat. Het is zelfs geen probleem dat de kerk intern de gelijkheid van man en vrouw niet respecteert of dat het homofilie als een intrinsiek slechte ziekelijke afwijking beschouwt. Zolang men homo's met rust laat is er geen probleem. De meest fundamentele voorwaarde hier is de zogenaamde exit optie. Mensen moeten steeds vrijwillig lid zijn van een vereniging — en deze vereniging mag intern best ondemocratisch zijn. Wat niet kan is dat mensen verplicht worden om lid te zijn van een vereniging of door hun lidmaatschap hun autonomie verliezen. Dit is de reden waarom we wel tegen sektes mogen optreden.

In dat opzicht lijkt de uitbereiding van de wet van 29 juli 1934 die de private militias verbiedt ongelukkig. Het voorliggend wetsvoorstel wil het opschrift vervangen door verbod op private militias en ondemocratische groeperingen. Maar deze term is te ruim. Ook de term “extremistische” organisaties is teveel voor interpretatie vatbaar.

2. Het kan niet gaan om het verbieden van groepen die openlijk de democratie als politiek systeem niet genegen zijn, maar voor de rest vreedzaam activiteiten ontplooiën. Het schoolvoorbeeld is hier de Staatkundig

² Karl Popper, *La société ouverte et ses ennemis*.

² Open Samenleving en haar vijanden.

Partij (SGP), aux Pays-Bas, en fournit une illustration caractéristique. Ce parti, au sein duquel les hommes et les femmes ne sont pas traités sur un pied d'égalité, fonde sa démarche politique sur les valeurs et normes contenues dans la Bible. "Chaque être humain a donc la mission biblique de vivre selon la Parole de Dieu. Les autorités ont aussi cette mission". Le SGP s'efforce donc d'établir une forme de théocratie plutôt qu'un État de droit libéral neutre. Malgré cela, il n'appartient pas aux pouvoirs publics de l'interdire — précisément parce qu'il n'a jusqu'à présent posé aucun acte bafouant les droits fondamentaux de l'homme et portant de ce fait atteinte à l'essence de la démocratie.

3. Il peut par contre se justifier d'interdire les actes qui portent atteinte aux droits fondamentaux de l'homme, ainsi que l'expression d'opinions incitant à la violence, à la haine ou à la discrimination. En d'autres termes, il doit y avoir un danger concret pour autrui.

Telle est également la teneur de la loi réprimant le racisme (et de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle) qui porte essentiellement sur: l'incitation à la discrimination, l'incitation à la haine ou à la violence, l'incitation à l'exclusion et la diffusion d'idées fondées sur la supériorité ou la haine raciale.

Indépendamment du caractère non démocratique de l'opinion exprimée, la liberté d'expression ne peut être restreinte et l'opinion exprimée ne peut être sanctionnée que si l'appel à causer des dommages est compris dans l'expression elle-même. En d'autres termes, il doit s'agir d'actes de parole performatifs (*performative speech acts*) qui, outre qu'ils expriment une opinion, incitent également à agir (expressions d'opinion constitutives d'une action plutôt que d'une opinion).

Cependant, si une personne s'appuie par exemple sur les convictions de telle organisation antidémocratique X pour commettre un acte donné — par exemple pour assassiner quelqu'un —, c'est cet assassin qui sera poursuivi, et non l'organisation X — pour autant que l'on ne puisse pas démontrer que cette organisation a appelé à commettre cet acte.

Dans la perspective de l'État de droit libéral, il convient de se montrer très circonspect s'agissant de l'appel à interdire les organisations (et les opinions) non démocratiques. La liberté d'expression et le droit d'association doivent être préservés en toute circonstance et servir d'étalon pour toute intervention des pouvoirs publics visant à restreindre la liberté. Interdire une association avant qu'elle ait enfreint la loi en inci-

Gereformeerde Partij (SGP) in Nederland. Deze partij, waarin mannen en vrouwen ongelijk behandeld worden, doet aan politiek op basis van Bijbelse waarden en normen. "Elk mens heeft dus de Bijbelse opdracht om te leven volgens Gods Woord. Ook de overheid heeft die opdracht.". De SGP streeft dus eerder naar een vorm van theocratie dan naar een neutrale liberale rechtstaat. Toch is het niet aan de overheid om ze te verbieden — precies omdat ze vooralsnog geen handelingen stelt die de grondrechten van mensen met voeten treden en aldus de democratie in haar wezen zouden aantasten.

3. Waar het wel kan over gaan is het verbieden van handelingen die grondrechten van mensen schaden en het verbieden van meningsuitingen die aanzetten tot geweld, haat of discriminatie. Er moet met andere woorden sprake zijn van een concreet gevaar voor andere mensen.

Dit is ook de teneur van de antiracismewet (en de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof) waarbij het in essentie ook gaat over: *aanzetten* tot discriminatie, *aanzetten* tot haat of geweld, *aanzetten* tot uitsluiting; het verspreiden van denkbepelden gegrond op rassuperioriteit of rassenhaat.

De vrije meningsuiting — hoe ondemocratisch de verkondigde mening ook is — kan pas aan banden gelegd en de mening kan pas gesanctioneerd worden, wanneer het oproepen tot het aanbrengen van schade in de meningsuiting zelf vervat zit. Het moet met andere woorden gaan over *performative speech acts* die naast het verkondigen van een mening ook tot handelen aanzetten. (meningsuitingen *which constitute action rather than opinion*)

Evenwel, als iemand zich bijvoorbeeld op de overtuigingen van een ondemocratische organisatie X zou beroepen om een bepaalde daad te plegen — iemand te vermoorden bijvoorbeeld, blijft die moordenaar de te vervolgen persoon en niet organisatie X — zolang organisatie X niet aantoonbaar tot het stellen van zo'n daad heeft opgeroepen.

Vanuit het perspectief van de liberale rechtstaat moeten we zeer omzichtig omspringen met de roep om niet-democratische organisaties (en opinies) te willen verbieden. De vrijheid van meningsuiting en het recht op vereniging moeten te allen tijde gevrijwaard blijven en dienen als toets voor elk vrijheidbeperkend optreden van de overheid. Een vereniging verbieden vooraleer ze de wet heeft overtreden door effectief aan te zetten

tant effectivement à la haine, à la discrimination ou au racisme est une mesure préventive qui va à l'encontre de l'article 27 de la Constitution.

La question n'est pas tellement de savoir si *Sharia4Belgium* doit, oui ou non, pouvoir être condamnée. Il s'agit surtout de veiller à ne pas établir, dans une nouvelle loi, une interdiction qui va au-delà de ce qui est souhaitable dans notre propre perspective démocratique ...

L'arsenal légal et réglementaire existant semble, du reste, suffisamment adéquat pour lutter contre les groupuscules radicaux tels que *Sharia4Belgium*. En l'occurrence, il s'agit moins de se concentrer sur l'interdiction de telle organisation que de punir efficacement ceux de ses membres qui enfreignent la loi. Il est superflu de compléter l'article 1^{er} ainsi que le propose l'article 3 de la proposition de loi DOC 53 0809/001. Les violences et la perturbation de l'ordre public sont déjà punissables, de même que les appels à la haine, à la violence, au racisme et à l'exclusion. Sous l'angle de l'efficacité, il est d'ailleurs préférable de se focaliser sur l'affiliation car l'interdiction de telle association aura pour seule conséquence qu'elle renaisse sous une autre dénomination. Le paragraphe 22 de la loi réprimant le racisme dispose déjà qu'il est punissable de faire "partie d'un groupement ou d'une association qui, de manière manifeste et répétée, prône la discrimination ou la ségrégation". En s'en prenant aux membres d'une organisation, on s'en prend également à cette organisation.

c) Exposé introductif de M. Guy Haarscher, professeur à l'Université Libre de Bruxelles

M. Guy Haarscher, professeur à l'Université Libre de Bruxelles, explique que la relation de cause à effet d'un discours extrémiste et le passage à l'acte est une problématique complexe. Il ne s'agit certainement pas d'une relation linéaire, dans la mesure où beaucoup d'autres facteurs entrent également en compte pour aboutir au passage à l'acte.

Le fait de s'en prendre à des discours ou des organisations présente le risque de porter atteinte à la liberté d'expression ou d'association. La rigueur est donc de mise. De ce point de vue, l'intervenant attire l'attention sur une série de notions ou termes repris dans la proposition de loi en débat qui pourraient faire l'objet d'interprétations divergentes. Qu'entend-t-on par exemple à l'article 3 lorsqu'on parle de "danger" ou d'"acte ou activité"?

tot haat, discriminatie of racisme is een preventieve maatregel die indruist tegen artikel 27 van de Grondwet.

Het is niet zozeer de vraag of *Sharia4Belgium* al dan niet bestraft moet kunnen worden. We moeten er vooral waakzaam voor zijn dat we met een nieuwe wet niet meer zullen verbieden dan vanuit ons eigen democratisch perspectief wenselijk is...

Overigens lijkt het bestaand arsenaal aan wet- en regelgeving adequaat genoeg om de radicale groeperingen zoals *Sharia4Belgium* te bestrijden. Hierbij moet niet zozeer worden ingezet op het verbieden van die organisaties, maar op het efficiënt bestraffen van leden die de wet overtreden. Een aanvulling van artikel 1 zoals voorgesteld in artikel 3 van het wetsvoorstel nr. 809 is overbodige wetgeving. Het plegen van geweld en het verstoren van de openbare orde zijn al strafbaar, het oproepen tot haat, geweld, racisme en uitsluiting is al strafbaar... Vanuit het perspectief van efficiëntie is het trouwens beter om lidmaatschap aan te pakken, want verenigingen verbieden, zal alleen maar tot gevolg hebben dat de verboden vereniging onder een andere naam opduikt. Paragraaf 22 van de antiracismewet bepaalt al dat het strafbaar is om te "behoren tot een groep of vereniging die kennelijk en herhaaldelijk tot discriminatie en segregatie verkondigt". Door de leden van een organisatie aan te pakken, pakt men ook de organisatie aan.

c) Inleidende uiteenzetting door de heer Guy Haarscher, hoogleraar aan de Université Libre de Bruxelles

De heer Guy Haarscher, hoogleraar aan de Université Libre de Bruxelles, legt uit dat het oorzakelijk verband tussen een extremistisch discours en het overgaan tot daden een complex vraagstuk is. Het gaat zeker niet om een lineair verband, aangezien veel andere factoren ook meespelen wanneer iemand uiteindelijk tot daden overgaat.

Het feit dat vertogen of organisaties worden aangepakt, houdt het risico in dat afbreuk wordt gedaan aan de vrijheid van meningsuiting of vereniging. Omzichtigheid is dus geboden. Uit dat oogpunt bekeken, vestigt de spreker de aandacht op een reeks in het ter bespreking voorliggende wetsvoorstel vervatte begrippen of termen die wel eens vatbaar zouden kunnen zijn voor uiteenlopende interpretaties. Wat wordt bijvoorbeeld verstaan onder "gevaar" of "daden of activiteiten", twee begrippen die voorkomen in artikel 3?

Par ailleurs, il ne s'agit pas de la même chose de tenir un discours au journal télévisé ou de tenir ce même discours devant une foule agitée et conditionnée.

Durant longtemps les mouvements communistes étaient interdits aux États-Unis car ils avaient pour objectif le renversement violent de l'État démocratique. La *Supreme Court* suivait initialement également ce raisonnement. Dans les années 20 et 30 sont apparues les premières opinions dissidentes et en 1969 la *Supreme Court* établit qu'on ne peut criminaliser que des discours dont la transformation en actes violents était probable.

Etendre la criminalisation de l'incitation à la violence et la haine à des groupements ne devrait pas poser de problème étant donné que notre société criminalise déjà ce genre de comportements pour les individus.

De manière général, il faut faire une distinction entre l'incitation et l'*advocacy*, qui relève de la défense intellectuelle. Par ailleurs, même si l'on s'en tient à la notion d'incitation, cette dernière peut être interprétée de manières différentes. Ces différences sont particulièrement visibles entre les États-Unis et l'Europe par exemple.

2) Discussion

a) Questions et interventions des membres

M. Peter Vanvelthoven (sp.a) considère que personne ne souhaite porter atteinte à la liberté d'expression et d'association. Toutefois, la société a le devoir de se protéger.

Dans la mesure où l'incitation à la haine et la violence est déjà interdite pour les individus, il est logique d'imposer également cette interdiction aux groupements.

Dans quelle mesure serait-il alors possible d'interdire de tels groupements?

*
* *

M. Rachid Madrane (PS) se demande comment l'on pourrait interdire des groupements qui incitent à la violence et la haine sans porter atteinte à la liberté d'association.

Que penser de la situation en France où le gouvernement peut dissoudre une organisation? N'est-il pas préférable de laisser cette compétence au pouvoir judiciaire?

Bovendien is een toespraak in het televisiejournaal houden nog niet hetzelfde als dezelfde toespraak houden voor een opgehitste en gemanipuleerde menigte.

Lange tijd waren communistische bewegingen verboden in de Verenigde Staten, omdat zij de gewelddadige omverwerping van de democratische Staat beoogden. Oorspronkelijk volgde ook het *Supreme Court* die redenering. In de jaren 20 en 30 doken de eerste afwijkende meningen op, en in 1969 bepaalde het *Supreme Court* dat een discours dat waarschijnlijk tot gewelddaden zou leiden, niet strafbaar mocht worden gesteld.

Het zou geen moeilijkheden mogen doen rijzen de strafbaarstelling van aanzetting tot geweld en haat ook te doen gelden voor groeperingen, aangezien onze samenleving dergelijk gedrag nu al voor individuen strafbaar stelt.

Over het algemeen moet een onderscheid worden gemaakt tussen aanzetting en *advocacy*, die onder intellectuele verdediging ressorteert. Bovendien kan, zelfs als men zich aan het begrip "aanzetting" houdt, die term op verschillende manieren worden geïnterpreteerd. Die verschillen zijn vooral duidelijk tussen bijvoorbeeld de VS en Europa.

2) Bespreking

a) Vragen en betogen van de leden

De heer Peter Vanvelthoven (sp.a) gaat er vanuit dat niemand de vrijheid van meningsuiting en van vereniging wil ondermijnen. Toch heeft de samenleving de plicht zich te beschermen.

Aangezien aanzetting tot haat en geweld al verboden zijn voor personen, is het logisch dat verbod ook op te leggen aan groeperingen.

In hoeverre zou het dan mogelijk zijn dergelijke groeperingen te verbieden?

*
* *

De heer Rachid Madrane (PS) vraagt zich af hoe het mogelijk ware groeperingen die tot geweld en haat aanzetten te verbieden zonder afbreuk te doen aan de vrijheid van vereniging.

Wat te denken van de toestand in Frankrijk, waar de overheid een vereniging mag ontbinden? Is het niet verkieslijk die bevoegdheid over te laten aan de rechterlijke macht?

Le peuple n'a-t-il pas parfois le droit de se rebeller, par exemple lors d'un accès au pouvoir d'un parti extrémiste?

*
* *

M. Jan Van Esbroeck (N-VA) aimerait connaître l'approche retenue dans les autres États, qui ont déjà réfléchi à cette problématique.

Il n'a par ailleurs pas l'impression qu'une interdiction des groupements radicaux ait un sens pour lutter contre ces derniers.

*
* *

M. Denis Ducarme (MR) s'interroge quant à l'opportunité de la présente proposition de loi. Il note également que si de nombreuses autres personnes se posent la même question, il n'en va pas de même pour les sanctions infligées aux individus pour les mêmes faits. La liberté d'association serait-elle dès lors plus importante que la liberté individuelle?

*
* *

M. Bart Somers (Open Vld) constate que certains États ont déjà poussé plus loin la réflexion en la matière. Quelles sont leurs conclusions?

À la question de savoir comment aborder la présente problématique, l'intervenant est tenté de suivre la piste de l'incrimination des individus. Pour ce faire, l'appareil législatif actuel offre des possibilités. Une extension de cet arsenal ne serait-il toutefois pas opportun?

Serait-il intéressant de reprendre dans la législation la distinction entre l'incitation et l'*advocacy*?

*
* *

M. Eric Jadot (Ecolo-Groen) rappelle qu'il ressortait des premières auditions qu'il était nécessaire d'avoir une approche globale de la problématique et qu'une interdiction des groupements radicaux serait insuffisante.

Décider que l'État est mis en danger est une décision d'ordre politique. Trois aspects doivent être pris en compte. Tout d'abord le cas des individus, puis celui des manifestations (où il n'est pas toujours évident de faire une distinction entre l'*advocacy* et l'incitation) et enfin les groupements.

Heeft het volk niet het recht soms te rebelleren, bijvoorbeeld wanneer een extremistische partij aan de macht komt?

*
* *

De heer Jan Van Esbroeck (N-VA) wenst te vernemen voor welke aanpak wordt geopteerd in de andere staten die zich al over dit vraagstuk hebben beraden.

Voorts heeft het lid niet het gevoel dat een verbod op radicale groeperingen zinvol is om tegen dergelijke groeperingen in te gaan.

*
* *

De heer Denis Ducarme (MR) vraagt zich af in hoeverre dit wetsvoorstel opportuun is. Ook merkt hij op dat heel wat anderen zich dezelfde vraag stellen, maar dat er over de straffen die aan de plegers van identieke misdrijven worden opgelegd, veel minder eensgezindheid is. Is de vrijheid van vereniging dan belangrijker dan de individuele vrijheid?

*
* *

De heer Bart Somers (Open Vld) stelt vast dat sommige landen al verder staan in de analyse van dit probleem. Wat zijn hun conclusies?

Op de vraag hoe deze kwestie moet worden benaderd, is de spreker geneigd te opteren voor een strafbaarstelling van de individuen. Het wetgevend arsenaal biedt daartoe mogelijkheden, maar zou het toch niet nuttig zijn dat arsenaal uit te breiden?

Misschien moet het onderscheid tussen aansporing en *advocacy* in de wetgeving worden opgenomen?

*
* *

De heer Eric Jadot (Ecolo-Groen) wijst erop dat uit de eerste hoorzittingen naar voren is gekomen dat deze problematiek een totaalbenadering vergt en dat een verbod op radicale groeperingen niet zal volstaan.

Of de rechtsstaat al dan niet gevaar loopt, is een vraag die de politieke besluitvormers moeten beantwoorden. Drie gevallen moeten daarbij worden onderscheiden: personen, manifestaties (waarbij het niet altijd duidelijk is of het gaat om *advocacy* dan wel aansporing) en groeperingen.

La proposition de loi porte sur ce troisième aspect. Elle pourrait envoyer un signal fort selon certains, mais d'autres s'interrogent quant à ses effets concrets. Quel est l'avis des personnes auditionnées sur ce point?

*
* *

M. Peter Logghe (VB) rappelle que le débat principal porte sur l'interdiction de groupements radicaux tels que Sharia4Belgium. Il est important de se focaliser sur ces groupements islamistes radicaux et ne pas diluer le débat en abordant la problématique d'autres groupements, tels que les groupements d'extrême droite. Il ne faudrait pas non plus remettre en question le débat communautaire qui pourrait être visé du fait que certains discours remettent en cause l'existence de la Belgique.

*
* *

M. Georges Dallemagne (cdH) estime que l'on est confronté ici à un problème choquant et inquiétant. Certains groupements menacent, passent à l'acte et tentent de remettre en cause l'ordre social. Il y a aussi un risque de radicaliser l'opinion publique et de créer une bipolarisation.

La réponse est complexe et variée. Un plan global est ainsi discuté au sein du gouvernement.

La question principale est de savoir si la législation actuelle suffit pour lutter contre ce phénomène de radicalisation. Celle-ci n'est pas toujours précise. Elle permet de sanctionner des individus, alors que les associations subsistent. Ne serait-il dès lors pas opportun de disposer d'une législation plus rigoureuse?

L'intervenant souligne que des discours indépendantistes ne sont évidemment pas visés, dans la mesure où l'objectif serait d'incriminer toute incitation à la haine et la violence. Une volonté d'indépendance ne véhicule pas nécessairement un tel discours.

Certains sont opposés à une interdiction qui serait prononcée par l'administration, en estimant que le pouvoir judiciaire est seul habilité pour ce faire. Celle-ci est toutefois plus efficace. N'y aurait-il pas moyen de l'assortir de certaines garanties?

Het wetsvoorstel behandelt dit derde geval. Volgens sommigen kan met deze tekst een krachtig signaal worden uitgestuurd, anderen stellen zich vragen bij de concrete draagwijdte. Wat denken de gehoorde personen daarover?

*
* *

De heer Peter Logghe (VB) herinnert eraan dat het debat in wezen gaat over het verbod op radicale groeperingen zoals Sharia4Belgium. Het is belangrijk dat de focus op die radicale islamistische groeperingen ligt en dat de discussie niet nodeloos wordt uitgebreid tot andere, onder meer extreemrechtse groeperingen. Ook moet er zorg voor worden gedragen dat niet wordt afgezien van de communautaire afspraken; dit debat heeft immers ook een communautaire dimensie, aangezien sommige stemmen het bestaan van België ter discussie stellen.

*
* *

De heer Georges Dallemagne (cdH) meent dat we hier te maken hebben met een buitengewoon ernstig en verontrustend probleem. Sommige groeperingen uiten bedreigingen, plegen gewelddaden en trachten de maatschappelijke orde te ondermijnen. Een bijkomend risico is de radicalisering van de publieke opinie en de toenemende polarisering.

De aanpak van dit probleem is complex en vertoont heel wat facetten. Zo wordt op regeringsniveau over een alomvattend plan gesproken.

De hamvraag luidt of de bestaande wetgeving volstaat om de radicalisering te bestrijden. Soms laat die wetgeving te wensen over. Individuen kunnen worden bestraft, maar verenigingen worden ongemoeid gelaten. Zou een strengere wetgeving niet wenselijk zijn?

De spreker benadrukt dat het separatistische idee-engoed uiteraard buiten het bestek van dit wetsontwerp valt. De tekst strekt ertoe het aanzetten tot haat en geweld strafbaar te stellen. De voorstanders van het onafhankelijkheidsstreven prediken toch niet allemaal haat en geweld?

Sommigen zijn gekant tegen een verbod dat door de overheid wordt opgelegd, omdat ze vinden dat de rechterlijke macht daar als enige voor bevoegd is. De overheid werkt echter efficiënter. Kunnen daar niet bepaalde waarborgen aan worden verbonden?

*
* *

M. Siegfried Bracke (N-VA) s'intéresse à la question du contexte dans lequel est prononcé le discours. Sur ce point on pourrait également s'interroger sur la part de responsabilité des personnes qui relayent le discours incriminé, tels que les cameramen par exemple lors d'une émission télévisée.

b) Réponses des personnes auditionnées

M. Rik Coolsaet, professeur à l'Université Gent, explique que l'attitude française, où il est possible par voie de décret présidentiel d'interdire une organisation, ne correspond pas à la philosophie de la législation belge. Si l'on compare la législation belge en matière de lutte contre le terrorisme avec celles d'autres États, on note immédiatement le rôle central du pouvoir judiciaire en la matière.

La législation existante en la matière dans les autres pays est généralement très divergente. Tout au plus retrouve-t-on une certaine unicité entre les États membres de l'Union européenne, qui découle en réalité directement de la législation de l'Union. Ainsi, certaines organisations salafistes sont autorisées en Grande-Bretagne et interdites en Allemagne. Les allemands, en raison de leur passé, sont très attentifs aux atteintes à la démocratie et à la nature de l'État démocratique. Les britanniques par contre sont extrêmement soucieux de la liberté d'expression et liberté d'association. Ils laissent donc une grande plateforme aux organisations fondamentalistes ou salafistes. Par contre, pour tout ce qui concerne le terrorisme, l'incitation ou la glorification du terrorisme, les États membres sont sur un pied d'égalité, compte tenu de la législation européenne en la matière.

En 2004-2005, les Pays-Bas ont été confrontés à des organisations comparables à Sharia4Belgium. Le *Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst* (AIVD) néerlandais avait alors pris la décision de lutter contre les organisations non-démocratiques salafistes. Les plus récents rapports de l'AIVD constate cependant que ce type d'organisation perd en importance et ne constitue plus un danger réel. L'AIVD note que les grands centres salafistes aux Pays-Bas ne représentent pas ou plus un danger pour la démocratie et ne font dès lors plus l'objet d'une enquête rigoureuse. Par ailleurs, le *Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid* (NCTV), qui est l'équivalent de l'OCAM belge (Organe de coordination pour l'Analyse de la Menace) aux Pays-Bas, affirme dans son rapport de 2010 que les centres salafistes ne constitue pas une source

*
* *

De heer Siegfried Bracke (N-VA) wenst aandacht te besteden aan de context waarin bepaalde meningen worden verkondigd. In dat verband kan de vraag worden gesteld naar de verantwoordelijkheid van de personen die een rol spelen in de verspreiding van strafbare meningsuitingen, zoals cameramannen tijdens een televisie-uitzending.

c) Antwoorden van de gehoorde personen

De heer Rik Coolsaet, hoogleraar aan de Universiteit Gent, legt uit dat het Franse standpunt, waarbij een presidentieel decreet een organisatie kan verbieden, niet spoort met de logica van de Belgische wetgeving. Een vergelijking tussen de Belgische wetgeving inzake terrorismebestrijding en die van andere landen, laat meteen zien dat in dat verband de centrale rol is weggelegd voor de rechterlijke macht.

De overeenkomstige wetgeving in de andere landen loopt over het algemeen erg uiteen. Hooguit is er een zekere eenheid waar te nemen tussen de lidstaten van de Europese Unie, maar die eenheid vloeit feitelijk voort uit de wetgeving van de Unie. Sommige salafistische organisaties zijn bijvoorbeeld toegestaan in Groot-Brittannië, maar zijn verboden in Duitsland. De Duitsers zijn, vanwege hun verleden, heel gevoelig voor de aantasting van de democratie en het wezen van de democratische staat. De Britten, daarentegen, dragen de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van vereniging hoog in het vaandel. Ze bieden fundamentalistische of salafistische organisaties dan ook een breed forum. Maar voor al wat het terrorisme, het aanzetten ertoe of de verheerlijking ervan betreft, staan de lidstaten op één lijn, als gevolg van de Europese wetgeving ter zake.

In 2004-2005 had Nederland te maken met organisaties van het type Sharia4Belgium. De landelijke *Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst* (AIVD) heeft daarop beslist de strijd aan te binden met ondemocratische, salafistische organisaties. Uit de recentste rapporten van de AIVD blijkt echter dat dit soort organisaties aan belang inboet en niet langer een echt gevaar vormt. De AIVD laat optekenen dat de grote salafistische centra in Nederland geen gevaar (meer) vormen voor de democratie en dat ze daarom niet langer angstvallig in de gaten worden gehouden. De *Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid* (NCTV), de Nederlandse tegenhanger van het Belgische OCAM (Coördinatieorgaan voor de Analyse van de Dreiging), bevestigt bovendien in zijn verslag over 2010 dat de salafistische centra geen toeleidingsbron vormen voor

d'approvisionnement pour le terrorisme jihadiste. Il ne s'agit pas d'un problème de sécurité.

Il faut donc clairement faire la distinction entre les actions à entreprendre contre les groupements antidémocratiques et les actions à entreprendre contre les groupements qui prônent la violence et peuvent s'orienter vers le terrorisme.

Il faut par ailleurs bien distinguer la radicalisation religieuse de la radicalisation politique qui n'ont rien en commun. Les deux ont une finalité différente, à savoir le débat relatif à l'intégration et le débat relatif à la sécurité de l'État, mais également des origines différentes. Dans le cadre d'une radicalisation religieuse, le problème se situe au niveau de l'intégration et de l'identité, alors que la radicalisation politique part quant à elle d'un refus de l'injustice qui se transforme en radicalisme.

M. Peter Logghe (VB) fait tout de même remarquer que dans le chef de Fouad Belkacem, le volet religieux est également clairement présent.

M. Rik Coolsaet, professeur à l'Université Gent, précise que tout mouvement radical ou terroriste évolue. Le radicalisme jihadiste a atteint un pic en 2004-2005. Depuis, le nombre d'attentats et la radicalisation politique baissent.

Dans les années 70 et au début des années 80 le radicalisme politique qui menait au terrorisme était d'extrême gauche. Dans les années 90, il s'agissait de l'extrême droite, puis dans les années 2000 des anarchistes. Actuellement, il s'agit des jihadistes. Concrètement, ce n'est ni dans la pensée marxiste, ni dans l'islam que l'on retrouve les raisons qui poussent au terrorisme. Il s'agit uniquement de courants à la mode repris par des personnes qui veulent justifier leur recours au terrorisme.

À l'heure actuelle, la Belgique n'a encore développé aucun plan de lutte préventive contre le radicalisme. À ce titre, il convient de souligner qu'un tel plan est très compliqué à mettre en place en raison de la structure institutionnelle belge. Un plan de lutte préventive doit être mis en place au niveau le plus bas, ce qu'ont fait les Pays-Bas. Il faut travailler au niveau des individus, qui sont généralement faibles et qui décident de suivre un mouvement radical. Par ailleurs, il faut tenter d'éviter de mettre les dirigeants de tels groupes sur un piédestal.

*
* *

het jihadistisch terrorisme. Er is in dat verband geen sprake van een veiligheidsprobleem.

Er moet dan ook een duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen de aanpak van antidemocratische groeperingen en de aanpak van groeperingen die oproepen tot geweld en naar terrorisme kunnen afglijden.

Overigens moet een duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen de religieuze en de politieke radicalisering. Beide tendensen hebben niets met elkaar gemeen. Niet alleen verschillen ze qua oogmerk (integratievraagstuk *versus* veiligheidsvraagstuk), maar ook qua oorsprong. De religieuze radicalisering heeft te maken met de thema's integratie en identiteit. De politieke radicalisering heeft dan weer haar wortels in een zich afzetten tegen onrecht, dat vervolgens in radicalisme verglijdt.

De heer Peter Logghe (VB) vindt het toch nuttig erop te wijzen dat de religieuze dimensie bij Fouad Belkacem ook duidelijk aanwezig is.

De heer Rik Coolsaet, hoogleraar aan de Universiteit Gent, preciseert dat elke radicale of terroristische beweging evolueert. Het radicalisme van jihad-strekking bereikte in 2004-2005 een piek. Sindsdien daalt het aantal aanslagen en neemt de politieke radicalisering af.

In de jaren 70 en begin de jaren 80 was het tot terrorisme leidende politiek radicalisme extreemlinks geïnspireerd. In de jaren 90 werd dat extreemrechts en in het eerste decennium van de 20^{ste} eeuw anarchistisch. Momenteel is de inspiratiebron jihadistisch. Concreet zit de kiem van het terrorisme niet verscholen in het marxisme of in de islam. Het gaat om stromingen die op een bepaald ogenblik aanslaan en die worden misbruikt door mensen die er hun terreurdaden mee willen vergoelijken.

Tot dusver heeft België nog geen enkel plan ter preventie van radicalisme uitgewerkt. Door de institutionele structuur van België is de uitwerking van een dergelijk plan overigens een zeer complexe aangelegenheid. Een preventieplan wordt het best, zoals in Nederland, vanuit het laagste niveau opgebouwd, wat erop neer komt dat men de individuele burgers moet volgen; zij zijn vaak beïnvloedbaar en daardoor vatbaarder voor radicaal ideeëngoed. Bovendien moeten we proberen te vermijden leiders van radicale groeperingen op een voetstuk te plaatsen.

*
* *

M. Patrick Loobuyck, professeur à l'Université Antwerpen, pense qu'il ne faut pas sous-estimer la force d'attraction des idéologies et des religions en particulier.

Sur la question de savoir si l'on peut interdire une organisation, cela devrait être possible, mais uniquement à partir du moment où des actes sont posés. Il faut éviter une interdiction en tant que mesure préventive. Se pose par ailleurs la question de l'efficacité d'une telle mesure. Il s'agirait d'un signal fort, mais cette mesure serait-elle vraiment efficace? Que va-t-on par ailleurs concrètement interdire, dans la mesure où il s'agit de groupements de fait? De ce point de vue, la législation actuelle, qui permet de poursuivre les membres d'un tel groupement, pourrait peut-être s'avérer suffisante. Sans membre, un groupement de fait n'existe plus.

Il est important que les sanctions soient effectives. Pour ce faire, il peut en effet être intéressant de faire preuve d'une certaine créativité et réfléchir à certaines sanctions qui pourraient s'avérer plus adaptées face à la présente problématique.

En Belgique, la ligne de démarcation entre l'incitation à la violence et la légitimation de celle-ci n'est pas clairement établie. C'est ainsi par exemple, que le négationnisme est un acte répréhensible.

Si cette distinction peut sembler relativement claire en théorie, elle ne l'est pas d'un point de vue juridique. Un discours n'est pas le même en fonction de son contexte. Ainsi, un appel à la haine qui se fait dans un champ n'est pas le même qu'à la télévision.

Par rapport à la problématique des manifestations, il est là aussi difficile de pouvoir intervenir de manière préventive. Il doit pouvoir être démontré que le but est de commettre des violences. Par contre, le fait que certains avis exprimés sont blessants ne peut pas justifier l'interdiction de ces avis.

En aucun cas le débat communautaire n'est concerné par la présente problématique. Il faudrait pour cela, qu'il y ait une incitation à la violence ou à la haine.

Concernant le rôle des médias, l'intervenant est d'avis qu'il est nécessaire d'informer la population sur l'ensemble des composantes de notre société. À ce titre, il ne faut pas non plus ignorer l'information concernant les groupements radicaux ou les incitations à la haine et la violence. Par contre, il faut veiller à ce que l'information ne passe pas elle-même comme une incitation à la haine ou la violence.

De heer Patrick Loobuyck, hoogleraar aan de Universiteit Antwerpen, vindt dat de aantrekkingskracht van de ideologieën en de godsdiensten in het bijzonder niet mag worden onderschat.

Hij denkt dat het mogelijk moet zijn een organisatie te verbieden, maar pas als zij daden heeft gepleegd. Een preventief verbod moet worden voorkomen. Hoewel met een verbod een sterk signaal wordt uitgestuurd, rijst de vraag of een dergelijke maatregel doeltreffend is. Wat gaat men trouwens concreet verbieden, zeker in het geval van feitelijke verenigingen? Misschien volstaat de thans vigerende wetgeving in dat opzicht wel, aangezien ze het mogelijk maakt de leden van feitelijke verenigingen te vervolgen. Zonder leden bestaat een groepering niet langer.

Het is van belang dat de straffen effectief zijn. Daartoe kan het inderdaad interessant zijn een zekere creativiteit aan de dag te leggen en na te denken over sancties die zo goed mogelijk aansluiten bij het radicaliseringsvraagstuk.

In België ligt de grens tussen aanzetten tot geweld en de vergoelijking ervan niet duidelijk vast. Zo komt het bijvoorbeeld dat negationisme als een laakbare daad wordt aangemerkt.

Al lijkt die grens in theorie duidelijk, juridisch is dat niet zo. Een discours kan verschillen naar gelang van de context waarin het wordt uitgesproken. Ergens te velde haat prediken is niet hetzelfde als haat prediken op de televisie.

Preventief optreden tegen manifestaties ligt eveneens moeilijk. Men moet kunnen aantonen dat het de bedoeling is geweld te plegen. Bovendien kunnen meningen niet zomaar worden verboden omdat ze kwetsend zijn.

Het debat over het samenleven van de verschillende gemeenschappen in ons land valt buiten de toepassingssfeer van dergelijke maatregelen. Die zijn immers alleen maar van toepassing indien wordt aangezet tot geweld of haat.

Wat de rol van de media betreft, is de spreker van mening dat het noodzakelijk is de bevolking in te lichten over alle componenten van onze samenleving. Daarom mogen wij evenmin voorbijgaan aan informatie over radicale groeperingen of over oproepen tot haat en geweld. Daarentegen moet er wel voor worden gezorgd dat de aldus verstrekte informatie zelf niet overkomt als een oproep tot haat of geweld.

*
* *

M. Guy Haarscher, professeur à l'Université Libre de Bruxelles, pense que la liberté d'expression et la liberté d'association sont toutes les deux aussi importantes. Il n'y en a pas une qui prime sur l'autre.

Il est dans tous les cas important qu'une éventuelle interdiction soit prononcée par un juge. Cette intervention pourrait se faire également en dernier ressort, suite à une décision administrative.

Il est exact que l'on fait trop facilement le lien entre les idéologies fondamentalistes ou le salafisme et le jihadisme. Ainsi, le cas de Sharia4Belgium est pour l'instant limité à l'incitation à la haine et la violence, mais n'a pas encore atteint un niveau de gravité tel que l'on se trouverait face à des actions terroristes. Par contre, le discours salafiste est particulièrement négatif par rapport à nos valeurs démocratiques. Collaborer avec des salafistes pour lutter contre le jihadisme risque dès lors d'avoir des conséquences imprévisibles et dangereuses.

Il peut arriver qu'un groupement extrémiste accède au pouvoir par le jeu démocratique et dispose de suffisamment de voix pour modifier la Constitution. Il s'agit d'une situation complexe. À partir de quand le peuple peut-il se rebeller? L'analyse sur ce point est très graduelle, car s'il peut y avoir rébellion, il ne doit pas toujours y avoir un recours à la violence.

Par rapport au contexte du discours, il existe aux États-Unis la notion de *captive audience*. Concrètement, un discours dans une salle de théâtre, où le public vient de son plein gré et peut quitter la salle à tout moment doit être plus protégé qu'un discours publicitaire par exemple, auquel on est continuellement confronté.

L'*advocacy* est sanctionné en Belgique. Le négationnisme en est un exemple concret.

*
* *

Les membres de la commission demandent à ce que le rapport du *European Commission's Expert Group on Violent Radicalisation "Radicalisation Processes leading to Acts of Terrorism"* soit joint au présent rapport. Il est en conséquent reproduit au point suivant.

*
* *

De heer Guy Haarscher, hoogleraar aan de Université Libre de Bruxelles, vindt de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van vereniging beide even gewichtig. De ene vrijheid mag geen voorrang krijgen op de andere.

Hoe dan ook is het belangrijk dat een eventueel verbod wordt uitgesproken door een rechter. De rechter zou ook kunnen oordelen in laatste aanleg, na een administratieve beslissing.

Het klopt dat men al te makkelijk de link legt tussen de fundamentalistische ideologieën, zeg maar het salafisme, en het jihadisme. Zo beperkt Sharia4Belgium zich er momenteel toe aan te zetten tot haat en geweld, maar heeft de beweging nog niet een niveau bereikt waarop haar daden voldoende ernstig zijn om ze als terroristische acties te kunnen bestempelen. Het salafistische discours klinkt echter bijzonder negatief als men het afzet tegen onze democratische waarden. Met salafisten samenwerken om het jihadisme te bestrijden dreigt dan ook onvoorspelbare en gevaarlijke gevolgen te hebben.

Het kan gebeuren dat een extremistische groepering aan de macht wordt gebracht via de toepassing van de democratische spelregels en dan over voldoende stemmen beschikt om de Grondwet te wijzigen. De situatie is complex. Vanaf wanneer kan het volk in opstand komen? Dat moet stapsgewijs worden geanalyseerd, want ook al is er dan een rebellie, daarom hoeft nog niet altijd geweld te worden gebruikt.

Om de invloed van een discours te duiden wordt in de Verenigde Staten het begrip *captive audience* gehanteerd. Concreet verdient een vertoog dat wordt gehouden in een theaterzaal, waar het publiek uit vrije wil heengaat en die het op ieder ogenblik kan verlaten, meer bescherming dan bijvoorbeeld een via een reclameboodschap verbreid discours, waarmee men voortdurend wordt geconfronteerd.

In België staat straf op *advocacy*. Het negationisme is daarvan een concreet voorbeeld.

*
* *

De commissieleden vragen dat het verslag van de *European Commission's Expert Group on Violent Radicalisation*, namelijk "Radicalisation Processes leading to Acts of Terrorism", bij dit verslag wordt gevoegd. Het gaat hierna, onder het volgende punt.

*3) European Commission's Expert Group on
Violent Radicalisation "Radicalisation Processes
leading to Acts of Terrorisme"*

*3) European Commission's Expert Group on
Violent Radicalisation "Radicalisation Processes
leading to Acts of Terrorisme"*

Radicalisation Processes Leading to Acts of Terrorism

**A concise Report prepared by the
European Commission's Expert Group on Violent Radicalisation**

Submitted to the European Commission on 15 May 2008

Disclaimer: The views and opinions expressed in this Report do not necessarily represent those of the European Commission and are attributable only to the Expert Group

Foreword

The Expert Group on Violent Radicalisation was set up by a European Commission Decision of 19 April 2006¹ to provide policy-advice to the European Commission on fighting violent radicalisation. The members of the Group and its Chairman were subsequently appointed by the Director General for DG Justice, Freedom and Security in accordance with article 3 of the same Decision.

This Report has been drawn up in response to one of the tasks assigned to the Group and outlined in the Decision, namely that of preparing a concise Report on the current state of academic research on violent radicalisation. Neither the Chairman nor the members of the Group received any remuneration in the performance of this task.

The Group met twice in Brussels, in September 2006 and November 2007, to prepare this Report. In-depth discussions were held with regard to its structure, content and conceptual approach. Upon the request of the Group, the European Commission commissioned four background studies to help the drafting process. These are:

- *Analysis of the sources of information used to indicate empirical facts on violent radicalisation*, John Morrison (University of St Andrews, UK);
- *A review of recent academic literature on the subject of violent radicalisation*, Dr. Manuela Caiani (European University Institute, Italy)
- *Assessment of the link between external conflicts and violent radicalisation processes* Matenia Sirseloudi (University of Augsburg, Germany) ;
- *Analysis of security indicators*, Jesús Javier Castán Areso

¹ Official Journal of the European Union, L 111/9 of 25.04.2006

The Chairman of the Group, Prof. Fernando Reinares, was in charge of coordinating the compilation of this Report. The members of the Group who contributed to the elaboration of this document are², in alphabetical order:

Dr. Rogelio ALONSO

Universidad Rey Juan Carlos, Spain

Prof. Tore BJØRGO

Norwegian Police University College (PHS) and
Norwegian Institute of International Affairs (NUPI), Norway

Prof. Donatella DELLA PORTA

European University Institute, Italy

Prof. Rik COOLSAET

Ghent University, Belgium

Prof. Farhad KHOSROKHAVAR

Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales (EHSS), France

Prof. Rüdiger LOHLKER

Department for Near Eastern Studies, University of Vienna, Austria

Dr. Magnus RANSTORP

Centre for Asymmetric Threat Studies at the Swedish National Defence College, Sweden

Prof. Fernando REINARES (Chairman)

Real Instituto Elcano and
Universidad Rey Juan Carlos, Spain

Prof. Alex P. SCHMID

Centre for the Study of Terrorism and Political Violence
University of St Andrews, UK

Prof. Andrew SILKE

University of East London, UK

Michael TAARNBY

Danish Institute for International Studies (DIIS), Denmark

Gijs DE VRIES

Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael', Netherlands

² On behalf of the Expert Group, the Chairman would also like to express his gratitude to Prof. Peter Waldmann and Dr. John Horgan who, though not any more members of the Group at the time of its drafting, substantially contributed to the intellectual debate during the conceptual discussions at the initial stages of this Report.

Contents

I. Some Conceptual Caveats	5
II. Enabling environment, past and present	7
III. On the actors and their motivations	11
IV. A rallying ideology	14
V. Conclusion	17
VI. Recommendations	19

I. Some Conceptual Caveats

According to the definition provided by the European Commission in its 2005 Communication *'Terrorist Recruitment: addressing the factors contributing to violent radicalisation'*, “violent radicalisation” involves embracing opinions, views and ideas which could lead to acts of terrorism. Actually, the term “violent radicalisation” originated in EU policy circles and was coined after the Madrid bombing of 11 March 2004. It is not widely used in social science as a concept but it obviously refers to a process of socialisation leading to the use of violence.

However, the term can be misleading because the socialisation process itself does not have to be “violent”. Moreover, there is no uniform usage of the terms “radicalisation” and “violent radicalisation” in the social sciences and humanities literature. Some authors and experts refer now to violent radicalisation as a path that inherently involves concrete violent behaviour while others qualify the mere acceptance of certain ideas which condone or justify violence as an indicator of violent radicalisation. For some authors and experts, the path to violent radicalisation is an individual one whereas for others it is considered to be a collective process.

In addition, the word “violent” also needs further qualification. Socialisation into violence is not necessarily co-terminous with socialisation into terrorism. While there are various forms of violence, not necessarily of a political nature, terrorism is a special kind of political violence. Among the various expressions of terrorism, suicide terrorism stands out as a particular phenomenon. Arguably, there is only a partial overlap between the pathways to political violence in general, terrorism in particular and suicide terrorism as a special case where the perpetrator is among the victims of an attack.

Furthermore, the term “radicalisation” is problematic in that its relationship to “radicalism” as an expression of legitimate political thought, still reflected in the titles of some political parties in Europe, is confusing. Radicalism as advocacy of, and commitment to, sweeping change and restructuring of political and social institutions has historically been associated with left- and right-wing political parties - at times even with centrist and liberal ideologies - and involves the wish to do away with traditional and procedural restrictions which support the status quo. As an ideology, radicalism challenges the legitimacy of established norms and policies but it does not, in itself, lead to violence. There have been many radical groups in European political history which were reformist rather than revolutionary. In other words, there can be radicalism without the advocacy of violence to strive for the realisation of social or political change.

When it comes to “religious radicalism” within strands of contemporary political Islam or Islamism, as both ideology and movement, one can for instance find Salafist groups which are non-violent. Some of these groups are even reluctant to become involved in politics. Religious radicalism uses various strategies that may include political and reformist actions, cultural struggle and the strengthening of the community of believers through missionary work.

Violence against heretics and non-believers is not an automatic outcome of every kind of religious radicalism.

Salafism, for instance, seeks to purge Islam of outside influences and strives for a return to the Islam practiced by the “pious ancestors”, that is Muhammad and the early Islamic community. It stresses adherence to a rigorist interpretation of the Quran and the Hadith and aims at reforming the personal behaviour of every Muslim. It also involves the duty to advise other believers to change their way of life in the same sense. Salafi thinkers insist on the right of believers to interpret the fundamental texts for themselves through independent reasoning. Only one specific interpretation of Salafism focuses on the use of violence to bring about such radical change and is commonly known as Salafist Jihadism.

In general, radicalisation to any form of terrorist violence is a phased process. There are various descriptions in the relevant social science literature with regard to the number and type of phases, stages or steps within the radicalisation process. In the framework of this concise Report, “violent radicalisation” often refers to radicalisation to jihadist violence or jihadist terrorism. Yet there are, as will be stressed below, remarkable parallels between radicalisation to current jihadist terrorism and radicalisation to left-wing, right-wing or nationalist separatist terrorism. Western Europe has witnessed all these manifestations of the terrorist phenomenon since the late 1960s.

The concept of terrorism, as used in this Report, also requires some further explanation. Terrorism has been defined by the European Union's Framework Decision on Combating Terrorism of 2002 as “an intentional act which may seriously damage a country or an international organisation, committed with the aim of seriously intimidating a population, unduly compelling a Government or an international organisation to perform or abstain from performing any act, seriously destabilizing or destroying fundamental political, constitutional, economic or social structures by means of attacks upon a person's life, attacks upon the physical integrity of a person, kidnapping, hostage-taking, seizure of aircraft or ships, or the manufacture, possession or transport of weapons or explosives”.

This is a legal definition and as such it only partially overlaps with some of the more widely used academic definitions. There are in fact hundreds of definitions of terrorism. They emphasize a variety of features of terrorism such as its often symbolic character, its often indiscriminate nature, its typical focus on civilian and non-combatant targets, its sometimes provocative and retributive aims, the disruption of public order and endangering of public security, the creation of a climate of fear to influence an audience wider than the direct victims as well as its disregard of the rules of war and the rules of punishment.

Some key elements of many definitions also refer to the fact that terrorism is usually an instrument through which its perpetrators, lacking mass support, attempt to realise a political or religious project. It also generally involves a series of punctuated acts of demonstrative public violence, followed by threats of continuation in order to impress, intimidate and/or coerce target audiences. This Report does not offer or advocate any new or specific definition of terrorism. However it is worth highlighting a few considerations which should be kept in mind in the public and political discourse on terrorism.

Firstly, since 1794 when the term “terrorisme” came into existence during the French revolution to refer to a policy of more or less arbitrary victimisation of alleged and real political opponents, the understanding of what constitutes “terrorism” has been changing.

While the term initially referred to the exercise of punitive and deterrent public violence by the state, current usage tends to associate terrorism mainly, although not exclusively and sometimes erroneously, with acts of non-state actors only.

Secondly, there are three major contexts in which the term terrorism has been used: (i) as a form of repressive state policy as under totalitarian regimes such as National Socialism and Communism; (ii) as a special shock tactic linked usually to irregular warfare; and (iii) as an extreme form of protest and agitation. Nowadays, there is a certain overlap between the last two of these contexts.

Thirdly, groups that engage in tactics of terrorism are often linked, or emerge from wider social, political or religious movements. Their repertoire of advocacy and militancy can include legal political activities as well as illegal activities and extreme forms of violence which are often referred to as “acts of terrorism”. While there are grey zones and borderline cases of what is and what is not acceptable in certain political contexts, there are certain forms of peacetime political violence and wartime activities which are widely seen as totally unacceptable. These include unprovoked attacks on civilians and the taking of hostages and other forms of wilful killings. Terrorism is considered extra-normal because the violence is usually one-sided, the victims cannot save their lives through surrender and unarmed civilians are often terrorism’s main targets.

Fourthly, terrorists generally stress the political character of their collective action. However, the generally political character of terrorism does not make it legitimate. A crime does not lose its criminal character merely because it is committed for political purposes. The same applies when terrorist violence is justified by religious purposes or driven by religious motives.

Fifthly, suicide terrorism is a form of attack involving the simultaneous destruction of the perpetrator and victims. It has been utilised mainly since the 1980s by an increasing number of often non-secular terrorist groups to compensate for a lack of more sophisticated military capabilities. The strategic advantage of suicide bombings includes higher killing rates than ordinary bombings and a minimised danger of organisational secrets falling into enemy hands.

While radicalism can pose a threat it is extremism, and particularly terrorism, that ought to be our main concern since it involves the active subversion of democratic values and the rule of law. In this sense violent radicalisation is to be understood as socialisation to extremism which manifests itself in terrorism.

II. Enabling environment, past and present

In any given society there will always exist a certain number of radicals. However, radicalism does not necessarily go against the law nor is it necessarily violent. Radicalism sometimes can even gain significant traction either by capitalising on widespread sympathy or by being able to draw a significant number of people to join the radical ranks. Significant radicalisation waves, including their violent and terrorist expressions, are not a new feature within European liberal democracies.

Radicalisation is a context-bound phenomenon par excellence. Global, sociological and political drivers matter as much as ideological and psychological ones. The current wave of radicalisation into terrorist violence throughout Europe which is predominantly related to

individuals and groups that use a religious discourse refers to a well-known phenomenon. The history of radicalisation into violence or radicalisation leading to terrorism is quite long and a complex one.

In the 1890s, for instance, during a time of unprecedented prosperity but where the majority of the population was being excluded from participating both politically and economically, a large-scale workers movement ensued creating a broad wave of radical individual and collective action throughout Europe demanding recognition and a place as full partners in society. Anarchist and other revolutionary fringe groups plugged into this widespread mood in order to advance their cause by, sometimes, using terrorist methods that were however widely condemned by both workers parties and trade unions.

Decades later, in the interwar period, the Depression that followed the 1929 Great Crash created widespread social and economic crisis that ruined even large parts of the middle classes and caused prolonged mass unemployment. This environment became conducive to polarisation, conflict, xenophobia and also anti-Semitism. A rising tide of radicalisation benefited especially fascist groups whose following grew because they seemed to be able to offer a new order to many people experiencing great personal uncertainty and general disillusionment towards the existing social order. Such groups made use of terrorist tactics to disrupt democratic governments. They were subsequently absorbed into fascist or national-socialist movements, primarily in Italy and Germany.

Following World War II and the reconstruction of Europe through to the 1960s, the successive anti-colonialist movements which challenged European overseas presence witnessed worldwide radicalisation which was facilitated by a sense of shared injustice and resistance against colonial rule and interference. This momentum continued with the May 1968 student revolt and the New Left movement which radicalised further as a virulent anti-establishment and anti-Vietnam war force. Again, a sense of injustice encapsulated, among others, by the Palestinian issue and the Vietnam War became powerful ideological rallying points uniting diverse groups across borders and even continents. In many countries, right-wing terrorist groups emerged, claiming they were defending the traditional values of family, nation and order that were contested by those who protested. In Italy, among others, these right-wing underground organisations killed hundreds of citizens in bomb massacres that targeted the population at large. In several European countries and in the US, groups of vigilantes and nationalist militias used terror against ethno-nationalist and anti-racist activists. This created a favourable opportunity for small anti-establishment, left-wing, right-wing and ethno-nationalist loyalist fringe groups to emerge or re-emerge in Europe espousing violence and terrorism.

Since the end of the Cold War, a few of these terrorist groups still exist albeit in a state of extreme marginalisation and general decline (as is the case of ETA for instance). However, international opinion surveys indicate that there is, partly due to globalization, a widespread dissatisfaction due to very rapid changes in society together with a tide of resentment against American unilateralism and, more generally, Western supremacy. The former contributes to polarisation within societies while the latter tends to stimulate processes of radicalisation with both forces boosting one another. Racist violence has targeted migrant populations and ethnic minorities in many European countries, while terrorism has also developed within fundamentalist religious groups of various creeds.

At the global level, polarising tendencies and radicalisation processes can be witnessed within many religious, ethnic and cultural population aggregates. Within this global mood that is also characterised by widespread feelings of inequity and injustice a very acute sense of marginalisation and humiliation exists, in particular within several Muslim communities worldwide as well as among immigrant communities with a Muslim background established in European countries. These perceptions and feelings are often underestimated by Western observers. Today's religious and political radicalisation should however not be confounded. The former is closely intertwined with identity dynamics, whereas the latter is boosted by the aforementioned feelings of inequity whether real or perceived. Both expressions of radicalisation processes are thus the result of very different individual and collective dynamics.

The widespread feeling of humiliation and uncertainty basically rests upon a whole array of widely diverging specific local circumstances. As in the past, it offers fringe groups an opportunity to justify their recourse to terrorism. However, as all opinion polls indicate, such terrorist violence is condemned by large majorities in most countries of the Muslim world as well as within Muslim communities inside Europe.

From the late 19th century to the present day, all such diverse significant political radicalisation waves that resulted in terrorist action share a number of structural features. Firstly, they all thrive in an enabling environment which is essentially characterised by a widely shared sense of injustice, whether real or perceived, among concerned segments of the population or whole societies. Sentiments of injustice, exclusion and humiliation have always been powerful forces in politics and prime movers for change.

Nothing creates so fertile a breeding ground for political radicalisation than the feeling of belonging to the camp of those left behind in the progress of mankind but at the same time upholding potent and aspirational symbols of empowerment. When people resent injustice they tend to be more prone to radicalisation. A typical characteristic of such an environment conducive to radicalisation processes is deeply engrained mutual distrust which offers a favourable framework for depicting the adversary in Manichean terms and in an 'Us versus Them' paradigm.

A second common characteristic of all forms of radicalisation leading towards violence is that it always takes place at the intersection of an enabling environment and a personal trajectory. Not all individuals who share the same sense of injustice or are living in the same polarised environment turn to radicalism and even less so to violence or terrorism. Concrete personal experiences, kinship and friendship, group dynamics and socialisation into the use of violence are needed to trigger the actual process.

It must be stressed that violent radicals or terrorists are not mentally disturbed people as psychiatric and psychological studies have made abundantly clear. In other words, those who engage in terrorist activity are essentially unremarkable in psychological terms.

A third common feature of radicalisation processes is that the actual use of violence involves only a very limited number of individuals. It is always the action of a few within the larger group or community whose fate is claimed to be at stake and whose plight they invoke to try to justify their acts. They form small groups that present themselves as a self-declared vanguard. In all past processes of radicalisation the number of individuals who choose

violence as their preferred method has been extremely low. Violent radicalisation is indeed only at the far end of a wide array of possible radical expressions.

One could thus say that it is one of several possible expressions of protest, one which however uses methods that are considered unacceptable and illegal in a liberal democratic society. Today, radicalisation towards terrorism is thus not a prevalent phenomenon among a majority of citizens of, and newcomers to, the European Union. Regular surveys conducted throughout Member States demonstrate this point. Nonetheless, the fact that radicalisation leading to terrorism is a fringe phenomenon should not lead us to underestimate it but should instead contribute to properly frame the problem. This is particularly so given the potential growth of the phenomenon.

Therefore, the considerable variety of previous experiences of radicalisation into violence within the European Union ought to inform the analysis on the process of radicalisation into violence of individuals and groups who advocate an extremist interpretation of Islam, as well as of other forms of radicalisation leading to terrorism. The study of those who endorse or engage in the current wave of global terrorism should benefit from the lessons learned in preventing and countering past and present terrorist phenomena. This applies despite differences in the political and social contexts within which radicalisation into violence has occurred over the last decades.

Previous experiences of protracted processes of radicalisation leading to terrorism should therefore offer some useful guidance. For example, although segments of certain nationalist movements have opted for violence and terrorism to pursue their objectives, this has not been the case in all expressions of nationalist separatism that have occurred in Europe. In other words, nationalist separatism does not always or necessarily lead to violence or terrorism. In the same way allegiance to Islamism or other ideologies does not necessarily lead to violence and terrorism. The endorsement of violent acts will be determined by the radicalisation of certain individuals within particular sections of a political, social or religious collective.

Although a number of contributing factors may be singled out as facilitators for the emergence of radicalisation processes leading to terrorism, it is impossible to identify one single root cause. The convergence of several possible contributing variables can usually be found at the origin of the radicalisation process. Since terrorism and radicalisation leading to it may arise for a number of reasons, precipitant factors vary according to each individual experience of and pathway to radicalisation. A considerable variety of contributing or facilitating factors can trigger the radicalisation process in varying degrees at the intersection of personal history and that enabling environment.

As there is no set hierarchy of facilitating factors that lead towards radicalisation into violence the examples described here are not listed in any particular order. The enabling environment may for instance contain historical antecedents of political violence or, on a more contemporary level, concrete experiences of civil war or brutal encounters with unjust authority. Excessive repression by state authorities is likely to contribute to a climate of mutual distrust among those affected and assists in creating an atmosphere in which disparate social aggregates will be inclined to antagonism and entrenchment instead of conflict resolution.

Further examples of facilitating factors would be linked to profound social changes such as the breakdown in social bonds of individuals caught between different cultures and

generations. Alienation or the sense of a personal identity crisis can furthermore increase or add to sentiments of frustration. This in turn may be linked with the experience or the perception of prevalent social injustice that creates barriers for entry into mainstream society. Finally, lack of integration and the experience or perception of discrimination on the basis of ethnic or religious origins can be other significant facilitating factors.

III. On the actors and their motivations

One of the most significant understandings gained from academic research over recent years is that individuals involved in terrorist activities exhibit a diversity of social backgrounds, undergo rather different processes of violent radicalisation and are influenced by various combinations of motivations. This is relevant not only with respect to the more recent expressions of Islamist terrorism but also as regards right-wing, left-wing and ethno-nationalist manifestations of such violence previously experienced in a number of European countries.

For example, the individuals behind the London and Madrid bombings differed in terms of origin, cultural background, educational level, integration into British and Spanish society, family status and criminal record. The same holds true for all those convicted in Europe for offences related to Islamist terrorism over the past years. Substantially diverse are also the social characteristics of the otherwise mainly young males who joined ETA and similar terrorist organisations formed in Europe during the sixties and seventies.

In spite of these differences in social characterization, the disparate groups they belonged to and the various structural situations within which all these individuals evolved, the fact is that all convicted terrorists entered a path towards violent radicalisation and became involved in terrorist activities. This empirical evidence underscores the apparent heterogeneity across the spectrum of violent actors.

This understanding has led many researchers to make two conclusions. Firstly, that profiling in order to establish concrete segments of the population affected by violent radicalisation processes and to identify possible terrorists does not work. Secondly, that as a result of the variety observed in processes of radicalisation into violence, it is futile to try to develop strategies for preventing these processes as no such measures will be able to fit them all.

It is impracticable to attempt profiling for the purposes of identifying specific individuals vulnerable to radicalisation into violence by narrowing down from a wider population. However, profiling of dimensions, processes and pathways has somewhat shown more potentially promising results. An understanding of these various processes and pathways may open up possibilities for identifying preventive interventions which may be used to inhibit and disrupt processes of radicalisation into violence and terrorism.

Several case studies on violent and terrorist collective actors (including underground ethno-nationalist organisations in the Basque region of Spain, perpetrators of xenophobic violence in Germany as well as Jihadist cells active in several European countries) have been able to identify a limited number of types of persons involved in each case. These types are characterised by different background factors, paths towards radicalisation and individual motivations.

Usually, the varieties of these types of persons can be distinguished from one another as each type tends to have a different socio-economic background and tends to relate to ideology and politics in different ways. As just mentioned, they may also vary in so far as their main motivations to engage in violence and terrorism are concerned. Nevertheless, although these case studies have dealt with very different types of terrorist groups there is considerable overlap between the types of individual actors.

A problem with typologies or profiles based on static ideal types is that many individual activists do not fit in them or else fall between ideal types thereby rendering them indistinct. Typologies which work well for one type of group or movement may not work equally well when applied to another movement. In addition, it is important to remember that sociological and demographic traits of members, as well as types of members, may change significantly over time within a single terrorist organisation.

Terrorist groups may also be described as consisting of diverse mixtures. Thus, some groups may have a larger proportion of leaders and followers from the socially well adapted segments of society. Other groups may start out with only a few of these as leaders and a larger proportion of marginalised and rather apolitical followers, some of whom may gradually become more politicised. These different types of individuals will usually perform different and complementary roles within a group.

Thus, the concept of static profiles appears incapable of explaining the considerable variety of individual actors involved. Instead it is possible to identify several positions which individuals may, to various extents, move towards or away from within processes of radicalisation or de-radicalisation, although some of their individual traits and qualities may tie them more firmly to certain positions than to others.

One particular type of radicalisation process characterises ideological activists who play leading roles in terrorist cells. They are often charismatic persons motivated by idealism and a strong sense of justice. Jihadism or other varieties of political violence are embraced through an intellectual process where the need to take action gradually becomes a political or religious duty. These individuals are often resourceful, educated, well integrated and are sometimes even considered as role models in their communities.

One particular variety are experienced Jihadi veterans whose participation in armed struggle at some of the war theatres for Jihad such as Afghanistan, Chechnya, Kashmir or Bosnia earns them a certain heroic image as well as combat experience. They may also serve as linkages to the global jihadist movement. It is worth noting that combat experience, whether from an individual standpoint or that of the family/peer group of the former combatant, has been an important factor in the radicalisation paths of ethno-nationalist activists or the first-generation of right-wing terrorists after the Second World War.

Another variety tends to embrace violent forms of militancy through a combination of loyalty to the leader and political activism. Although often intelligent, skilful and socially well adapted, individuals of this variety may also be impressionable and easily manipulated by other respected group members.

For some youths the experience of belonging to a group and being accepted by peers or leaders is of primary value, sometimes overruling most other considerations. The kind of group they end up in and the cause they end up supporting is often a matter of chance. These

followers may neither hold any particularly extremist worldviews nor exhibit any pronounced political attitudes, at least not initially. Moreover, their backgrounds are not characterised by socio-economic problems, unemployment or dropping out of school.

The search for community and group solidarity plays an important role in attracting them to these groups. When it comes to readiness for violence, group-dynamic aspects as for instance conformity and the need to impress others are decisive. They do not display on their own any fundamental readiness to violence or general hatred to specific enemies. However, they may be quite willing to carry out acts of violence in order to prove themselves in the eyes of others in the group or may take part in order not to leave the others in the lurch. They are rarely initiators of radicalisation into extremist ideology or violence but are, by definition, supporters and followers.

Socially or politically frustrated youngsters may go through quite different paths of radicalisation into militancy and terrorism. Usually they personally experience discrimination, unfair competition with other groups over scarce resources or an absence of prospects for a good future. For some this feeling of rejection from society turns them into bitter enemies of their host society to which they no longer experience any meaningful form of bond. They may have limited education or other forms of social capital and may suffer from unemployment and economic hardship. They do not hold any firm extremist ideas or ideologies, at least not initially. Violence against enemies is legitimised less by reference to ideology or political strategies than by diffuse feelings.

At the extreme end of this dimension are criminal and marginalised individuals who are characterised by even more negative social backgrounds and careers and especially by having a long and often varied criminal record. They tend to be school drop-outs and unemployed. The family background is particularly problematic: broken families, parental substance abuse, the use of violence as a means of discipline and communication within the family, family members killed in war or other traumatic experiences. They are action-oriented, aggressive and have a high readiness for violence.

However, violence is not in this case a means to a political struggle but rather an everyday element in handling conflicts. This type of activist is not an idealist but embraces violent activism to cope with personal problems. This pattern of recruitment and radicalisation into Jihadism has been referred to as a form of personal salvation, “self healing” or conversion. In spite of their troubled backgrounds and lack of discipline, such persons may be an asset to the group due to their high readiness for – and experience with – violence and competence in other forms of criminal activities in order to generate funding for terrorist projects.

What follows from the understanding that terrorist groups may consist of different types of individuals who undergo diverse paths of radicalisation is not that it is futile to develop strategies of prevention to target all these diverse types but rather that it is necessary to develop several specific measures which may fit each separate type or dimension and to be prepared to adapt to changes. Some of these types are affected by social and economic interventions, others by psycho-social factors and by ideological and political issues. Thus, preventive strategies have to be tailored to the specific drivers behind each main type of activist and the specifics of the various groups.

IV. A rallying ideology

Ideology appears as a constant feature in the radicalisation process related to various forms of terrorism. Indoctrination constitutes a relevant factor in the radicalisation of a small but significant minority of persons dissatisfied with the socio-political context in which they live. This, in turn, contributes to consolidating violent ideas and attitudes and eventually generates a sub-culture of violence.

As regards the most recent threat posed by international terrorism, a Jihadi Salafist ideology that promotes violence as a way to achieve the creation of a new caliphate as well as to recover territories that were once under Muslim rule is utilised to form a common bond. This aspiration is shared by activists of a varied socio-demographic profile and facilitates their cohesion. This ideological aspect based on an exclusive, violent interpretation of the Islamic faith, is a powerful motivational factor that serves to justify criminal actions. These acts are presented as necessary and inevitable responses to the alleged wrongs suffered by an imaginary community of believers.

The Jihadist Salafist ideology legitimises a twofold confrontational strategy by the inciters and perpetrators of violence which is aimed at states and societies with Muslim majorities stigmatized as “apostates” and against non-Islamic countries depicted as “infidels”. The adherence to an ideology that combines political and religious components to become an effective motivational factor is strengthened by the influence of other rational, emotional and identitarian variables.

Ideology is also used to reduce potential moral inhibitors and justifies the resort to extreme actions such as suicide terrorism and indiscriminate high-casualty attacks. Given the strategic benefits that can be derived from the resort to a particularly extreme tactic within the repertoire of violent actions, the ideology also provides a framework to justify such a course of action from a rational-choice point of view.

Several ideologies have served as a unifying theme for activism and commitment of individuals in search of motivational reinforcement or incentive that attract them to the group, leading them to the point of commitment to the violent cause. Just as it was the case with other European nationalist, right wing and left wing terrorist groups that arose in the sixties and seventies, some Muslim extremists nowadays find useful rhetorical narratives in a specific Jihadist ideology to justify purely criminal acts that otherwise would lack any support from society in general or the population of reference in particular.

Cognitive frameworks derived from nationalism, Marxism, fascism, religious fundamentalism and other ideologies have been used to build collective identities in which violence constitutes a prime component. Such cognitive frameworks and collective identities are also used by those who are in positions of leadership and who guide the individual through the radicalisation process as it promotes the development of solidarity, strengthens ties and creates loyalty.

Clearly, the espousal of a particular ideology does not guarantee that a radicalisation process will ensue. Many other elements and their interplay must be present for the individual to progress through the personal and social transit that radicalisation into violence entails. In fact, previous studies of several European terrorist groups have made clear that ideology had a varying degree of relevance in that process. Moreover, individuals in need of an ideological

framework very often develop an instrumentalised cut-and-paste interpretation of a given ideology in order to justify their recourse to violence.

In previous decades, ideologies tended to produce violent and terrorist repertoires in Italy and Germany when political opportunities triggered activation and escalation. In depth interviews with IRA members support the analysis that the political situation and the social juncture at the time rather than ideology was a decisive variable in the process of radicalisation. The same can be said of Italian or German militants of left-wing and right-wing underground organisations.

In a similar vein, the reason why many right-wing and skin-head youths joined racist groups was not because they were particularly endeared to racist ideologies but rather because of the attraction that stems from the fulfilment of a number of social and psychological needs such as identity, community protection or simply excitement. It has been demonstrated that some of them gradually adopted racist views once inside the group whereas others left the group after a brief interlude with the collective.

However, from the early seventies until the late nineties the majority of those individuals who became members of ETA took up the ideas of an ethnic nationalist ideology prior to joining the Basque terrorist group to the exclusion of those who were not seen as nationalists. The ideology of groups like ETA and the IRA also incorporate traditions of violence which operated as societal and cultural facilitators for terrorism.

Therefore, grievances manifested within an identifiable segment or minority within a given population are not in themselves necessary and sufficient causes neither for the development of processes of radicalisation into violence nor for actual engagement in acts of terrorism. Nonetheless, the probability increases in those instances where ideologies are highly influential and political opportunity structures are initially permissive to expressive and coercive violence. Consequently, the political and social environment in which the primary and secondary socialisation of the individual takes place is likely to weigh heavily on the processes of radicalisation.

The relevance of charismatic leaders in the radicalisation process has often been emphasised since they provide inspiration and also promote cohesion and ideological conformity in addition to internal discipline within violent and terrorist groups. These figures are also considered of great importance in ensuring the eventually successful passage from low-risk to high-risk activism. However, other research on terrorism minimises the importance of these individual actors in the actual process of radicalisation.

Nevertheless, the individual decision to approach and actually join a terrorist group involves a number of different causal factors that can be effectively manipulated by those who control the radicalisation process, depending on each individual's personal circumstances. They can provide appropriate rationalisation in order to exploit emotional factors such as hate, revenge and frustration. These emotions are fueled and reinforced in order to bring about acceptance of violent extremist positions.

A recurring element in the radicalisation process of some terrorists who have been active in Europe has been their direct contact with persons involved in armed action in conflict zones such as Afghanistan, Bosnia and Chechnya. These figureheads are presented as role models and their prominent stance enables the development of tangible links of solidarity with a

broader Muslim community. This type of relationship makes it possible for those involved in the radicalisation process to overlook the fact that very often such 'figureheads' had not personally suffered any major wrongs in the European democratic societies they lived in.

Direct contact with prominent charismatic figureheads of Al Qaeda has been another valuable channel for fueling violent radicalisation within certain Muslim collectives in Europe. Actually, the Al Qaeda leadership fused operational instructions on how to organise terrorist cells with powerful ideological narratives and managed to reinforce the individual commitment of their followers, including their motivation to kill in pursuit of their ideological objectives.

Previous experiences of combat in Afghanistan, Iraq and other conflict zones have contributed to aggrandizing these leaders' reputation in extremist circles. This allowed some individuals to find attractive role models which are not very different from the ones that other activists belonging to older European and Latin American terrorist groups had also resorted to in the past. Now and then young radicals have looked to ex-combatants as figures to revere, causing in many of them a desire to emulate their devotion and dedication to the cause.

Propaganda is a key part of the radicalisation process as it offers doctrinal arguments that serve to legitimise extremist positions. By disseminating propaganda, radicals achieve a wider audience for the violent opinions and demands supported by both real and imaginary grievances that are aimed at persuading minds and shaping wills through aggressive rhetoric. An exaggeration and exacerbation of tensions between the in-group and those defined as the "enemy" is thus achieved.

Comparative analyses of different violent phenomena make clear that a combination of variables is commonly present in the propaganda material used by different radical collectives. In order to supply motivations and encouragement for those engaged in the radicalisation process the propaganda employed by radical and terrorist groups tends to be framed around considerations that can be defined as ideological, utilitarian, emotional and identitarian.

A common pattern in separatist and other radical movements has been the reluctance of militants to openly admit how influential certain emotions were in their decision to join radical organisations. It can be argued that their political motivation would probably appear less relevant if those emotions were to be seen as motivational factors. Revealing primary motives of a different sort could in the end raise questions about their real commitment to the political and/or religious ideology, a core element in the groups' constant process of demonstrating their legitimacy.

It is possible to identify clear mechanisms of denial resorted to by those who engage in terrorism in order to reduce cognitive dissonance. Propaganda provides a useful tool for this purpose. Group-thinking and group dynamics within a clandestine collective and essential in producing the cohesiveness necessary for the survival of the organisation favour the subordination of individuality to a group identity. They also favour erroneous decision-making processes that, however, usually contribute to the continuation of the radicalisation process.

Terrorist groups portray terrorism as a useful and necessary means of achieving the objectives pursued. Irrespective of their ideology, terrorists present their enterprise as representing an

honourable and prestigious response that would provide personal and collective gains for those who take part in it.

Through video and audio recordings, books, magazines, speeches available on Internet and a variety of other sources, violent actions are framed in a way that justifies and advocates them. Similar means have been used in the past subject to the evolution of technological innovations. The Internet now constitutes a particularly relevant tool used for propaganda, discussion and recruitment.

Terrorist propaganda seeks to de-humanize the targets of violence. De-humanization of “the enemy” and exaltation of violence are constant features of the indoctrination process undertaken through propaganda. Propaganda allows for the reinforcement of the bonds between the radicalising individual and the group. By mixing emotional and rational considerations together, propaganda enables the radical to conclude that there is only one solution – violence which is portrayed as inevitable and at the same time as an effective means to the end pursued.

Terrorist propaganda allows for psychological defence mechanisms of “neutralisation” or “moral disengagement” to be deployed so that the individual can engage in a responsibility and guilt transference process. As a result, the propaganda material is usually rich in self-serving historical comparisons and heroic terminology that help to create a fantasy world for a fantasy war. Radicalisation into terrorism is thereby placed into an acceptable framework which serves to re-define good and evil.

V. Conclusion

Violent radicalisation, as has been noted at the beginning of this concise Report, is not a term widely used in the social sciences and humanities. It refers to a process of socialisation leading to the use of violence. Yet the academic usage of this term is far from uniform. For some authors and experts, it is understood as a path involving concrete violent behaviour, while others qualify the acceptance of ideas which condone or justify violence an indicator in itself of violent radicalisation. For some authors and experts, the process of violent radicalisation is an individual trajectory whereas others see it more as a collective phenomenon.

Socialisation into violence does not completely overlap with the focus of this Report which is socialisation into terrorism. Nevertheless consensus among academics exists that radicalisation to any form of violence, including terrorist violence, is a gradual or phased process. One finding of this Report is that there are remarkable similarities between radicalisation to current Islamist or jihadist terrorism and radicalisation associated with left-wing, right-wing or ethno-nationalist terrorism in Western Europe since the 1960s.

The Report also concludes that radicalisation leading to acts of terrorism is context-specific. Past and present waves of violent radicalisation which lead to terrorism among mainly young people share certain structural features. Firstly, radicalisation thrives in an enabling environment that is characterized by a more widely shared sense of injustice, exclusion and humiliation (real or perceived) among the constituencies the terrorists claim to represent. Secondly, radicalisation always takes place at the intersection of that enabling social environment and individual trajectories towards greater militancy. Thirdly, terrorist violence (and in particular suicide bombing) stands only at the far end of a wide repertoire of possible

radical expressions and only a small number of radicals become terrorist extremists. Indeed, even radicalisation into violence short of terrorism is not a prevalent phenomenon among the vast majority of citizens of the European Union and only a tiny minority of newcomers succumb to it.

There is not any single root cause for radicalisation leading to terrorism but a number of factors may contribute to it. Precipitant ('trigger') factors vary according to individual experience and personal pathways to radicalisation. For instance, historical antecedents of political violence, excessive repression by state authorities in the recent past and profound social changes (in Europe or in the country of origin) may, under certain conditions, contribute to a polarized social climate in which confrontation rather than conflict resolution becomes the preferred option. Yet personal experiences, kinship and bonds of friendship, as well as group dynamics are critical in triggering the actual process of radicalisation escalating to engagement in acts of terrorism against civilians.

Individuals who have been involved in past and contemporary terrorist activities exhibit a diversity of social backgrounds. Many underwent non-uniform processes of radicalisation towards terrorist violence and were influenced by various combinations of rational, emotional and identitarian motivations. This complex diversity has led many researchers to conclude that profiling in order to identify potential terrorists at an early stage on the trajectory towards terrorism is very difficult which, if true, poses a great challenge for prevention strategies.

However, several studies on a variety of violent and terrorist collective actors in Europe, among them ethno-nationalist groups, perpetrators of xenophobic violence, as well as jihadist cells and networks, have managed to identify certain types of persons likely to be involved in each of these cases. These types of participants share certain backgrounds, pathways towards radicalisation and sources of motivation. At the same time it has to be emphasized that for each extremist collective or terrorist organisation, the demographical and sociological traits of its members, as well as the types of militant participants, may well change significantly over time.

Ideology appears as an important and constant factor in the radicalisation process towards terrorism. Ideological indoctrination plays a crucial role in turning a small but significant minority dissatisfied with existing social and political arrangements into militants. Ideology contributes to the acceptance of violence as a method to bring about political change and also leads to the creation of a subculture of violence. Ideology is used to reduce potential moral inhibitors and to justify the resort to extreme methods from a broader repertoire of methods of waging political conflict. Cognitive frameworks derived from certain exclusive ideologies have been used to build collective identities based on narratives of violent struggle.

The espousal of a particular ideology alone does not guarantee that radicalisation towards terrorist violence will ensue. Whether individuals tend to adopt ideologies of violence mainly once they are inside a terrorist group or whether they are more likely to join an underground organisation precisely as a result of beliefs previously acquired is still a matter of debate among academics. Either way, ideological propaganda is a key ingredient in the radicalisation process, as it offers doctrinal arguments which serve to legitimise extremist positions. Terrorist propaganda always de-humanizes the targets of violence and through the mixing of half-truths and lies often manages to reinforce the commitment of vulnerable young people to terrorist causes.

The challenge for the European Community will be to match the radicals' ideological violent narrative with a persuasive non-radical narrative that stimulates non-violent conflict resolution, tolerance (except towards the intolerant) and the appreciation for diversity.

VI. Recommendations

The European Commission Expert Group on Violent Radicalisation recommends further research on radicalisation leading to terrorism with respect to the following approaches, areas and themes:

- i. Comparative studies on the different types and developments of radicalisation processes leading to terrorism in different European countries, including differential analysis on how surrounding societies and prevailing discourses influence those processes.
- ii. Empirically based studies on individuals involved in terrorist groups or terrorism activities within Europe with focus on their origin and socio-demographic characteristics so as to identify differences as well as similarities.
- iii. Studies on individual motivations to join terrorist organisations or networks and the way rational, emotional and identitarian motivations may combine for certain categories of people who become radicalised into violence.
- iv. Long-term studies of radicalisation processes that enhance knowledge on how radical groups turn to violence and terrorism, become active and how they evolve and adapt over time. Factors such as ideology, strategic considerations, tactical operations and member profile are not static elements but change over time.
- v. Studies into possible changes in the time span of radicalisation processes. That is, studies on the speed of violent radicalisation processes and factors contributing to acceleration and deceleration.
- vi. More attention is needed towards the nexus between terrorism and counterterrorism as a potential driver for further and wider radicalisation towards violence and terrorism. To what extent and under which conditions does counterterrorism produce more terrorism?
- vii. Research is required into the strategies of indoctrination, mobilization and training adopted by the terrorists and their leaders within terrorist organisations, with special focus on the role of internet.
- viii. Further research is needed on the significance and impact of foreign conflicts, such as for instance those in Iraq, Afghanistan or Somalia in the case of contemporary Islamist terrorism and their effect on stimulating radicalisation towards violence in Europe.
- ix. More substantive and theoretically informed research is needed with respect to the institutions and organisations where radicalisation leading to terrorism does occur, particularly in schools, religious settings, prisons and also armies.

- x. Analysis of past and current counter-radicalisation strategies and initiatives. This would enhance the ability to identify specific actions which have been successful, mindful of the differences between Member States in terms of the actual state of radicalisation.
- xi. Research on exit strategies is called for. In this respect, the conceptual distinction between de-radicalisation as a cognitive process and disengagement as a behavioral process which implies discontinuing involvement in terrorism is particularly relevant.
- xii. Utilising the existing scientific knowledge on criminal gangs, religious sects, youth street gangs, as well as the processes of group dynamics influencing decisions towards violence, is likely to increase our understanding of radicalisation trends related to the entry and exit of groups prone to use terrorism.
- xiii. Evaluation studies of de-radicalisation programmes eventually introduced by the authorities of European states and elsewhere, such as those targeted towards extremists in prisons, should be carried out in order to help provide evidence on what works and what does not in this respect.

B. Audition de M. Jozef De Witte, directeur du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (CECLR), M. Edouard Delruelle, directeur adjoint du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, M. Jos Vander Velpen, président de la *Liga voor Mensenrechten*, M. Alexis Deswaef, président de la *Ligue des droits de l'homme*, le professeur Paul Ponsaers, Faculté de Droit à l'Université de Gand, Groupe de recherche *Governance of Security* (GofS), M. Pierre-Arnaud Perrouy, directeur Europe & International du Centre d'action laïque, M. André Gantman, juriste et M. Jean-Francois Macours, conseiller Département social, FG TB.

1) Exposés introductifs

a) *Exposé introductif de M. Jozef De Witte, directeur du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (CECLR)*

M. Jozef De Witte, directeur du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (CECLR), explique qu'en vertu de l'article 3, 2°, de la loi du 15 février 1993 créant un Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, le centre a pour mission d'adresser des avis et des recommandations aux pouvoirs publics en vue de l'amélioration de la réglementation. Le centre peut également ester en justice, ce qu'il a fait à de multiples reprises par le passé, notamment dans des procédures intentées contre *Blood & Honour* et *Sharia4Belgium*.

L'orateur établit une distinction fondamentale entre des propos, des actes et l'existence d'organisations. En ce qui concerne le premier point, la Cour européenne des droits de l'homme a indiqué à maintes reprises que dans une démocratie, il doit être possible de tenir des propos qui choquent, inquiètent ou heurtent. Si la liberté d'expression, de réunion, d'association ou de la presse est importante, aucune liberté n'est absolue. En tout état de cause, on ne combat mieux les mots que par d'autres mots.

Il existe deux types d'actes, à savoir les crimes de haine et les discours haineux. Pour les crimes de haine, il est possible d'alourdir la peine en cas de "motif abject". Les discours haineux sont considérés comme des actes¹, et sont prévus aux articles 20 à 22 de la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes

¹ Cf. la publication "Des propos qui heurtent, choquent ou inquiètent, Focus sur la liberté d'expression" du CECLR, http://www.diversite.be/?action=publicatie_detail&id=148&thema=3.

B. Hoorzitting met de heer Jozef De Witte, directeur van het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding (CGKR), de heer Edouard Delruelle, adjunct-directeur van het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding, de heer Jos Vander Velpen, voorzitter van de Liga voor Mensenrechten, de heer Alexis Deswaef, voorzitter van de *Ligue des droits de l'homme*, professor Paul Ponsaers, Faculteit Rechtsgeleerdheid, Universiteit Gent, Associatieonderzoeksgroep *Governance of Security* (GofS), de heer Pierre-Arnaud Perrouy, directeur Europe & International van het Centre d'action Laïque, de heer André Gantman, jurist en de heer Jean-Francois Macours, adviseur Sociaal Departement, ABVV.

1) Inleidende uiteenzettingen

a) *Inleidende uiteenzetting van de heer Jozef De Witte, directeur van het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding (CGKR)*

De heer Jozef De Witte, directeur van het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding (CGKR) legt uit dat het centrum krachtens artikel 3, 2° van de wet van 15 februari 1993 tot oprichting van een Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding tot opdracht heeft om adviezen en aanbevelingen te richten tot de overheid ter verbetering van de reglementering. Het Centrum kan ook in rechte optreden, en heeft dat in het verleden ook herhaaldelijk gedaan, onder meer in procedures tegen *Blood & Honour* en *Sharia4Belgium*.

De spreker maakt een fundamenteel onderscheid tussen woorden, daden en het bestaan van organisaties. Wat de woorden betreft, heeft het EHRM bij herhaling gesteld dat meningen die schokken, verontrusten of kwetsen moeten kunnen in een democratie. De vrijheid van meningsuiting, vergadering, vereniging of pers is belangrijk, maar geen enkele vrijheid is absoluut. Hoe dan ook worden woorden het best met woorden bestreden.

Er zijn twee types van daden, met name de haatmisdrijven en de haatboodschappen. Voor haatmisdrijven is een strafverzwaring mogelijk in geval van een "verwerpelijke beweegreden". Haatboodschappen worden beschouwd als daden¹, en zijn voorzien in de artikelen 20 tot 22 van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van

¹ Cf. de publicatie "Uitspraken die schokken, verontrusten en zelfs kwetsen, focus op de vrijheid van meningsuiting" van het CGKR, http://www.diversiteit.be/?action=publicatie_detail&id=148&thema=3.

inspirés par le racisme ou la xénophobie (la loi antiracisme). On trouve des dispositions similaires dans la loi antidiscrimination (article 22) et la loi genre (article 27).

Une série de problèmes se posent en ce qui concerne les organisations. La législation citée peut être appliquée à des organisations dotées de la personnalité juridique. Lorsqu'il s'agit d'associations de fait, les choses sont plus complexes. La question est de savoir comment l'on veut et l'on peut s'attaquer à ce que l'on appelle les "courants". Quoi qu'il en soit, les organisations n'existent que par la grâce des actes de leurs membres ou de ceux qui y collaborent. Une interdiction devra toujours être motivée par des actes.

M. De Witte formule également cinq propositions. La première proposition concerne la politique de prévention. Celle-ci ne se fait pas à coup de loi pénale ou d'interdictions, elle consiste à éliminer les causes, pas à combattre les symptômes.

En deuxième lieu, l'orateur propose d'appliquer la réglementation existante. Il existe une loi réprimant le racisme, une loi antidiscrimination, une loi du 29 juillet 1934 sur les milices privées et un article 324*bis* du Code pénal.

En troisième lieu, M. De Witte suggère d'étendre un certain nombre de dispositions dans la loi antidiscrimination. Une opportunité se présente à cette fin. L'évaluation de la loi réprimant le racisme, de la loi antidiscrimination et de la loi genre est en effet prévue pour 2012. Les lois datent de 2007, et prévoient une évaluation après cinq ans. Il est préférable de considérer cette éventuelle extension de façon large et globale. À l'heure actuelle, on a *Sharia4Belgium* à l'esprit, mais demain il peut s'agir d'une autre organisation. Il convient en outre de procéder à une telle révision avec le soin voulu. Il faut éviter à tout moment une annulation par la Cour constitutionnelle. Propager la ségrégation et collaborer à des organisations sont interdits par la loi réprimant le racisme mais pas par la loi antidiscrimination. Les actes de *Sharia4Belgium*, qui prône la ségrégation et discrimine sur base des convictions religieuses ou de l'orientation sexuelle, ne peuvent donc pas être combattus sur la base de la loi antidiscrimination.

L'orateur explique par ailleurs également que les délits de presse relevant de la loi antiracisme sont correctionnalisés, ce qui n'est pas le cas pour les délits de presse relevant de la loi antidiscrimination. Cette situation conduit à une impunité de fait, dès lors que ces délits ne donnent pas souvent lieu à un procès d'assises. C'est une anomalie dans la législation.

bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden (de antiracismewet). Gelijkaardige bepalingen zijn terug te vinden in de antidiscriminatiewet (artikel 22) en de genderwet (artikel 27).

Ten overstaan van organisaties zijn er een aantal problemen. De genoemde wetgeving kan worden toegepast op organisaties met rechtspersoonlijkheid. Als het gaat om feitelijke verenigingen, liggen de zaken al iets moeilijker. De vraag is hoe men de zogenoemde "stromingen" wil en kan aanpakken. Organisaties bestaan hoe dan ook slechts bij de gratie van de daden van de leden of zij die eraan meewerken. Een verbod zal altijd gemotiveerd moeten worden door daden.

De heer De Witte formuleert ook vijf voorstellen. Het eerste voorstel betreft het preventieve beleid. Dat wordt niet bij strafwet of met verboden gevoerd. Het gaat om het wegnemen van oorzaken, niet om het onderdrukken van symptomen.

Ten tweede stelt de spreker voor om de bestaande regelgeving toe te passen. Er bestaat een antiracismewet, een antidiscriminatiewet, een wet van 29 juli 1934 op de private milities en een artikel 324*bis* van het Strafwetboek.

Ten derde formuleert de heer De Witte de suggestie om een aantal bepalingen in de antidiscriminatiewet uit te breiden. Daartoe bestaat een opportuniteit. De evaluatie van de antiracismewet, de antidiscriminatiewet en de genderwet is immers voorzien voor 2012. De wetten dateren van 2007, en voorzien een evaluatie na vijf jaar. De eventuele uitbreiding wordt best breed en globaal bekeken. Vandaag heeft men *Sharia4Belgium* in het achterhoofd, morgen kan het om een andere organisatie gaan. Een herziening moet bovendien met de nodige zorgvuldigheid gebeuren. Een vernietiging door het Grondwettelijk Hof moet te allen tijde voorkomen worden. Het propageren van segregatie en het meewerken aan organisaties is onder de antiracismewet verboden, maar niet onder de antidiscriminatiewet. De daden van *Sharia4Belgium*, dat segregatie bepleit en discrimineert op grond van geloof of seksuele geaardheid, kunnen dus niet bestreden worden op basis van de antidiscriminatiewet.

De spreker legt daarnaast ook uit dat persmisdrijven onder de antiracismewet gecorrectionaliseerd zijn. Dat is niet het geval voor de persmisdrijven onder de antidiscriminatiewet. Dat laatste leidt tot een feitelijke straffeloosheid, aangezien die misdrijven niet snel uitmonden in een assisenproces. Dat is een anomalie in de wetgeving.

La dernière proposition de M. De Witte concerne la politique en matière de sanctions. L'objectif de sanctions est de dissuader, voire d'empêcher que des faits répréhensibles soient à nouveau commis. Lorsqu'il s'agit d'organisations, il s'indique de leur rendre la vie difficile, de les "harceler". À cet égard, il est bon de prévoir une panoplie de sanctions qui peuvent, mais qui ne doivent pas, être appliquées. Le CECLR a confiance dans les tribunaux pour déterminer la nature de l'infraction et la peine. Il doit être possible de prononcer des peines qui sont proportionnelles à la gravité de l'infraction. Faute de quoi, le risque existe que des crimes de haine ne soient pas reconnus par le juge si la seule sanction possible est trop lourde.

Il est également possible de recourir à un certain nombre d'autres éléments déjà existants, tels que l'alourdissement de la peine en cas de récidive ou la déchéance des droits civils et politiques. On peut par ailleurs examiner si la saisie de biens serait une bonne sanction. Ce ne sera pas toujours le cas: le fonctionnement d'une organisation comme *Sharia4Belgium* ne coûte en effet pratiquement rien.

La sanction consistant à interdire les rassemblements, manifestations ou réunions pose davantage de problèmes. Elle entrave en effet de manière préventive les faits et gestes, et une organisation n'existe que par la grâce des actes de ses membres ou collaborateurs. On invoquera donc dans ce cas une censure préventive. Il est préférable d'intervenir lorsque les faits se produisent. Le CECLR plaide également pour que l'on élabore un manuel devant permettre aux bourgmestres de réagir de façon adéquate à des manifestations démesurées. Ce manuel doit définir les rôles spécifiques de la police, du bourgmestre, du parquet, des services de sécurité, du CECLR, etc.

Une autre possibilité consiste à examiner si l'on peut interdire l'utilisation d'un nom. Cette mesure s'inscrit dans la stratégie visant à harceler les organisations. Elles ne perdent pas de gaieté de cœur une notoriété soigneusement construite.

L'orateur conclut qu'après avoir exploré et analysé toutes les pistes de réflexion susmentionnées, on peut encore toujours envisager d'interdire une organisation. Beaucoup d'eau peut encore passer sous les ponts avant que l'on prenne cette mesure draconienne.

Het laatste voorstel gaat over het sanctiebeleid. Het doel van sancties is het afschrikken of zelfs onmogelijk maken om opnieuw strafbare daden te stellen. Naar organisaties toe is het gepast om hen het leven zuur te maken. In het Frans spreekt men van "harcelen". Daarbij is het goed een resem aan sancties te voorzien die kunnen, maar niet moeten. Het CGKR heeft vertrouwen in de rechtbank bij het bepalen van de aard van het misdrijf en de straf. Het moet wel mogelijk zijn straffen uit te spreken die proportioneel zijn aan de zwaarte van de inbreuk. Zo niet bestaat het risico dat haatmisdrijven niet erkend worden door de rechter, indien de enige mogelijke sanctie te zwaar is.

Ook kan gebruik worden gemaakt van een aantal andere, reeds bestaande elementen, zoals de strafverzwaring bij recidive of de ontzetting uit de burgerlijke en politieke rechten. Daarnaast kan worden bekeken of de inbeslagname van goederen een goede sanctie zou zijn. Dat zal niet steeds het geval zijn: het runnen van een organisatie als *Sharia4Belgium* kost immers nagenoeg niets.

De sanctie van het verbod van bijeenkomsten, manifestaties of vergadering is veeleer problematisch. Zij legt immers preventief de daden aan banden, en een organisatie bestaat zoals gezegd slechts bij de gratie van de daden van de leden of de medewerkers. Het zal dus als preventieve censuur worden aangeduid. Er wordt beter opgetreden wanneer de daden zich voordoen. Het CGKR pleit tegelijk voor het opstellen van een draaiboek dat burgemeesters moet toelaten adequaat te reageren op ongehoorde manifestaties. Dat draaiboek moet de specifieke rollen omschrijven van politie, burgemeester, parket, de veiligheidsdiensten, het CGKR, enz.

Een andere mogelijkheid is te onderzoeken of het gebruik van een naam kan worden verboden. Die maatregel past in de strategie om organisaties het leven zuur te maken. Zij spelen de zorgvuldig opgebouwde naambekendheid niet graag kwijt.

De spreker besluit dat na het verkennen en onderzoeken van al de genoemde denkpistes nog steeds overwogen kan worden om een organisatie te verbieden. Er kan nog heel veel gebeuren vooraleer die drastische maatregel aan de orde is.

b) Exposé introductif de M. Edouard Delruelle, directeur adjoint du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme

M. Edouard Delruelle, directeur adjoint du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, explique que le droit de réunion est un droit de l'homme fondamental, qui est notamment consacré dans l'article 11 CEDH. Ce droit n'est naturellement pas absolu (cf. article 17 CEDH). Il existe également une claire jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH). C'est ainsi qu'en Turquie, le parti Refah Partisi (parti de la prospérité) a été interdit. Ce parti souhaitait instaurer la sharia en Turquie. La Cour européenne des droits de l'homme a autorisé cette décision d'interdiction prise par les autorités turques (CEDH 13 février 2003, Refah Partisi et cons. C. Turquie). Il est donc bien possible de décréter une interdiction en se fondant sur la Convention européenne des droits de l'homme et sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en la matière.

La décision d'interdire un groupement est un message ambigu. Elle souligne tout à la fois la capacité d'action et l'angoisse de l'État de droit. Lors de l'élaboration d'une telle réglementation, il est important de créer un cadre strict, précis et efficient qui prenne en compte les principes de droit. Toute la question est de savoir si la réglementation envisagée sera efficace par rapport à *Sharia4Belgium*. Cette organisation n'est en effet pas une milice privée, une organisation terroriste ou un parti politique, c'est une association de fait. La loi du 29 juillet 1934 a été rédigée dans l'esprit des partis fascistes des années 1930. La proposition de loi de M. Vanvelthoven et consorts (DOC 53 0809/001) vise les groupuscules néofascistes tels que *Blood & Honour*. *Sharia4Belgium* ne semble pas s'inscrire dans cette philosophie sous-jacente.

Dans l'optique d'une interdiction de *Sharia4Belgium* on peut également penser à la réglementation antiterroriste. Cette organisation s'inscrit effectivement dans l'esprit de l'article 137, § 1^{er}, du Code pénal, qui désigne comme infraction terroriste notamment les actes visant à gravement déstabiliser ou détruire les structures fondamentales politiques, constitutionnelles, économiques ou sociales d'un pays ou d'une organisation internationale. Si elle continue à se radicaliser, *Sharia4Belgium* risque d'évoluer davantage vers une organisation terroriste que vers une milice privée. À l'heure actuelle, elle n'est ni l'une ni l'autre, mais c'est une organisation raciste au sens large, dès lors qu'elle incite au racisme et à la violence. Le CECLR s'est déjà constitué partie civile dans la procédure qui a débouché sur la condamnation de cette organisation.

b) Inleidende uiteenzetting van de heer Edouard Delruelle, adjunct-directeur van het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding

De heer Edouard Delruelle, adjunct-directeur van het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding legt uit dat het recht van vereniging een fundamenteel mensenrecht is, dat onder meer is neergelegd in artikel 11 EVRM. Dat recht is uiteraard niet absoluut (cf. artikel 17 EVRM). Er bestaat tevens een duidelijke rechtspraak van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EHRM). Zo werd in Turkije de partij Refah Partisi (Welvaartspartij) verboden. Die partij wenste de sharia in Turkije in te voeren. Het EHRM heeft die verbodsbeslissing van de Turkse overheid toegestaan (EHRM 13 februari 2003, Refah Partisi e.a. t. Turkije). Het is dus wel degelijk mogelijk een verbod in te stellen in het licht van het EVRM en de rechtspraak van het EHRM daarover.

Een verbod op een groepering is ambigue boodschap. Het onderlijnt zowel de daadkracht als de angst van de rechtsstaat. Bij het uitwerken van een dergelijke regelgeving is het van belang dat er een strikt, precies en efficiënt kader wordt gecreëerd, met aandacht voor de rechtsbeginselen. Of de voorliggende regelgeving ten overstaan van *Sharia4Belgium* efficiënt zal zijn, is maar zeer de vraag. Het is immers geen private milite, terroristische organisatie of politieke partij, maar een feitelijke vereniging. De wet van 29 juli 1934 is geschreven in de geest van de fascistische partijen van de jaren 1930. Het wetsvoorstel van de heer Vanvelthoven c.s. (DOC 53 0809/001) viseert de neofascistische groeperingen zoals *Blood & Honour*. *Sharia4Belgium* lijkt niet passen binnen die achterliggende filosofie.

Met het oog op een verbod op *Sharia4Belgium* kan ook gedacht worden aan de antiterrorismeregelgeving. Het is namelijk zo dat de organisatie zich inschrijft in de geest van artikel 137, § 1 van het Strafwetboek, dat als terroristisch misdrijf aanduidt onder meer de daden om de politieke, constitutionele, economische of sociale basisstructuren van een land of een internationale organisatie ernstig te ontwrichten of te vernietigen. Bij een verdere radicalisering neigt *Sharia4Belgium* dan ook meer naar een terroristische organisatie dan naar een private milite. Momenteel gaat het noch om het ene, noch om het andere, maar om een racistische organisatie in de ruime zin, omdat zij aanzet tot racisme en geweld. Het CGKR heeft zich reeds burgerlijke partij gesteld in de procedure die heeft geleid tot een veroordeling van de groepering.

Si le législateur choisit de recourir à la loi sur les milices privées, il convient de mieux définir dans cette loi la notion de milice privée, à l'image de la loi antiracisme. L'amendement n° 1 (DOC 53 0809/003) s'inscrit dans cette logique, mais ne contient pas encore toutes les motivations nécessaires.

Une deuxième possibilité est d'étendre la loi antiracisme en introduisant, à côté de l'article 22 (qui punit le fait de faire partie d'un groupement ou d'une association qui, de manière manifeste et répétée, prône la discrimination ou la ségrégation fondée sur l'un des critères protégés), un nouvel article qui prévoit la dissolution d'une organisation qui incite de manière claire à la haine, à la discrimination ou à la violence au sens de l'article 444 du Code pénal.

Une autre piste consiste à créer une nouvelle incrimination dans les trois lois (la loi antiracisme, la loi genre et la loi antidiscrimination), qui permet au juge de prononcer l'interdiction ou la dissolution d'une organisation qui incite de manière claire à la haine, à la discrimination ou à la violence au sens de l'article 444 du Code pénal.

L'orateur conclut que *Sharia4Belgium* est une association de fait qui s'exprime essentiellement par le canal des médias, et tout particulièrement par celui de l'internet. Il s'indique dès lors de développer les instruments permettant de lutter contre de telles formes de cybercriminalité ou de "cyberhaine". Le CECLR accorde lui aussi une attention grandissante à de tels phénomènes.

Enfin, M. Delruelle attire l'attention sur la disposition problématique de l'amendement n° 3 (DOC 53 0809/004), qui habilite le pouvoir exécutif à interdire un groupement. Cette compétence revient plutôt au pouvoir judiciaire. Le juge doit également avoir la possibilité d'ordonner des mesures coercitives supplémentaires, telle l'interdiction de continuer à utiliser le nom ou de poursuivre des activités sur l'internet. Tout cela doit bien évidemment s'accompagner de la plus grande circonspection, dès lors que l'on touche aux libertés fondamentales (liberté d'expression, liberté d'association).

Indien de wetgever er voor kiest om gebruik te maken van de wetgeving op de private militias, moet in die wet het begrip privé-militie duidelijker worden omschreven, naar het voorbeeld van de antiracismewet. Het amendement nr. 1 (DOC 53 0809/003) schrijft zich in die logica in, maar bevat nog niet alle noodzakelijke motieven.

Een tweede mogelijkheid is het uitbreiden van de antiracismewet, door naast het artikel 22 (bestrafning van het behoren tot een groep of tot een vereniging die kennelijk en herhaaldelijk discriminatie of segregatie wegens een van de beschermde criteria verkondigt) een nieuw artikel in te voeren die de ontbinding voorziet van een organisatie die op duidelijke wijze aanzet tot haat, geweld of discriminatie in de zin van artikel 444 van het Strafwetboek.

Een andere piste is het creëren van een nieuwe strafbaarstelling in de drie wetten (de antiracismewet, de genderwet en de antidiscriminatiewet), die de rechter toelaat een verbod of ontbinding uit te spreken tegen een organisatie die op duidelijke wijze aanzet tot haat, geweld of discriminatie in de zin van artikel 444 van het Strafwetboek.

De spreker besluit dat *Sharia4Belgium* een feitelijke vereniging is die zich hoofdzakelijk uit via de media, en in het bijzonder via het internet. Het strekt dan ook tot aanbeveling om instrumenten te ontwikkelen die dergelijke vormen van cybercriminaliteit of cyberhaat het hoofd kan bieden. Ook het CGKR heeft een stijgende aandacht voor dergelijke fenomenen.

Tot slot wijst de heer Delruelle op de problematische bepaling in het amendement nr. 3 (DOC 53 0809/004), die aan de uitvoerende macht de bevoegdheid geeft om een groepering te verbieden. Die bevoegdheid komt veeleer de rechterlijke macht toe. De rechter moet ook de mogelijkheid krijgen om bijkomende dwangmaatregelen op te leggen, zoals een verbod op het verder gebruik van de naam of het voortzetten van activiteiten op het internet. Dat alles dient uiteraard met de grootste omzichtigheid gepaard te gaan, aangezien aan fundamentele vrijheden wordt geraakt (vrijheid van meningsuiting, vrijheid van vereniging).

c) *Exposé introductif de M. Jos Vander Velpen, président de la Liga voor Mensenrechten*

M. Jos Vander Velpen, président de la Liga voor Mensenrechten, explique que son organisation s'érige en partisane d'une démocratie prête à combattre les associations antidémocratiques. Cela implique qu'elle doit combattre et poursuivre lesdites associations, sans pour autant les interdire ni les dissoudre. Cette pugnacité s'exprime notamment dans l'article 17 de la CEDH Ignorer n'est pas une solution. L'héritage démocratique doit être défendu activement. Dans le même temps, il s'agit d'examiner et de combattre les causes structurelles de ces groupements.

La ligue est également favorable à des poursuites et à des sanctions. Par le passé, elle est notamment intervenue dans le cadre des procédures intentées contre les ASBL du *Vlaams Blok* et contre *Blood & Honour*. La proposition de loi à l'examen élargit toutefois radicalement le champ d'application de la loi du 29 juillet 1934 interdisant les milices privées. Cette loi n'a jamais été véritablement efficace et n'a été appliquée qu'à quelques rares occasions. Avant la guerre, elle a été invoquée à deux reprises à l'encontre d'une milice du *Verdinaso* et d'une des milices de *Rex*. Durant l'après-guerre, elle ne sera véritablement appliquée qu'une seule fois, à savoir dans le cadre du procès d'assises mené contre le VMO (*Vlaamse Militanten Orde*). À ce moment-là, le VMO enregistrait déjà trente ans d'activisme. Il a donc fallu déployer énormément d'efforts pour s'attaquer à une organisation qui répondait en tous points à la loi du 29 juillet 1934. Celle-ci a donc largement démontré son inefficacité. Par ailleurs, la loi a été systématiquement tournée dès lors que les milices poursuivent tranquillement leurs activités sous un autre nom.

La commission Wijninckx a d'ailleurs consacré une étude à la loi du 29 juillet 1934 du fait, précisément, qu'elle n'a pratiquement pas été appliquée en raison de gros problèmes d'interprétation et des difficultés éprouvées par le parquet en matière de preuve.

Élargir la loi ne permettra nullement d'en accroître l'efficacité. Qui plus est, l'arsenal législatif s'est considérablement étoffé par rapport à l'époque où la loi est entrée en vigueur. Actuellement, pour lutter contre les organisations terroristes et racistes, on dispose de la législation antiterrorisme et antidiscrimination. Dès lors que cette réglementation conçue de manière très large offre déjà toutes les armes nécessaires pour combattre les organisations visées, l'orateur n'estime pas nécessaire d'étendre la loi du 29 juillet 1934.

La Cour européenne des droits de l'homme impose, elle aussi, des conditions très strictes quant à une

c) *Inleidende uiteenzetting van de heer Jos Vander Velpen, voorzitter van de Liga voor Mensenrechten*

De heer Jos Vander Velpen, voorzitter van de Liga voor Mensenrechten legt uit dat zijn organisatie een principieel voorstander is van een strijd bare democratie tegen antidemocratische verenigingen. Dat houdt in dat die verenigingen bestreden en vervolgd moeten worden, maar niet verboden of ontbonden. Die strijdbaarheid komt onder meer tot uiting in artikel 17 EVRM. Negeren is geen goede optie. Het democratische erfgoed moet op een actieve wijze verdedigd worden. Tegelijk moeten de structurele oorzaken van dergelijke partijen worden onderzocht en aangepakt.

De Liga is ook voorstander van vervolging en bestraffing. Zij is in het verleden onder meer tussengekomen in de procedures tegen de vzw's van het Vlaams Blok en tegen *Blood & Honour*. Het voorliggende wetsvoorstel voert evenwel een drastische verruiming in van de wet van 29 juli 1934 op de private milities. Die wet is in het verleden nooit echt efficiënt geweest, en is in het verleden slechts een handvol keren toegepast. Voor de oorlog is hij twee maal ingeroepen tegen een milite van het *Verdinaso* en tegen één milite van *Rex*. In de naoorlogse periode is hij slechts eenmaal echt toegepast, met name in het assisenproces tegen de Vlaamse Militanten Orde (VMO). Op dat ogenblik was de VMO al dertig jaar actief. Het heeft dus zeer veel moeite gekost om een organisatie aan te pakken die in alle opzichten beantwoordde aan de wet van 29 juli 1934. De wet heeft dus haar ondoeltreffendheid ruimschoots bewezen. Bovendien werd de wet steevast omzeild, doordat de milities gewoonweg hun activiteiten onder een andere naam voortzetten.

De commissie Wijninckx heeft overigens een onderzoek gewijd aan de wet van 29 juli 1934, precies omdat de wet nagenoeg niet werd toegepast, omwille van de grote interpretatieproblemen en wegens de bewijsmoeilijkheden voor het parket.

De verruiming van de wet zal geenszins leiden tot de grotere efficiënte ervan. Bovendien is het wettelijk arsenaal veel groter dan dat ten tijde van de invoering van de wet. Om de geviseerde terroristische en racistische organisaties aan te pakken is momenteel de antiterrorisme- en antidiscriminatie wetgeving. Die regelgeving, die zeer ruim is opgevat, biedt reeds alle nodige wapens om de geviseerde organisaties te bestrijden. De spreker ziet dan ook de noodzaak niet in van een uitbreiding van de wet van 29 juli 1934.

Ook het Europees Hof voor de Rechten van de Mens legt de lat hoog voor een verbod op groeperingen. Zo

interdiction de ces groupements. Ainsi, il faut notamment qu'il y ait urgence, ainsi qu'une menace réelle pour la démocratie. On peut difficilement prétendre que tel est le cas de *Sharia4Belgium* et *Blood & Honour*.

L'orateur conclut que lorsqu'il élabore la réglementation, le législateur doit être attentif au principe de légalité. Ainsi, les définitions doivent être clairement énoncées dans le cas présent et assurer la mise en œuvre concrète d'une série de mesures par arrêté royal n'est pas une bonne chose.

d) Exposé introductif de M. Alexis Deswaef, président de la Ligue des droits de l'Homme

M. Alexis Deswaef, président de la Ligue des droits de l'Homme, qualifie la réaction du législateur aux actions de *Sharia4Belgium* de légèrement précipitée et peu réfléchie. Il appelle à une certaine prudence dans l'élaboration d'une réglementation qui touche aux droits et libertés fondamentales. Voltaire a prononcé les paroles suivantes: "Monsieur l'abbé, je déteste ce que vous écrivez, mais je donnerai ma vie pour que vous puissiez continuer à écrire."

L'orateur n'est pas favorable à l'intégration de l'interdiction de groupements non démocratiques dans la loi du 29 juillet 1934 sur les milices privées. Un groupement non démocratique ne correspond pas nécessairement à une milice privée. L'intervention d'une équipe de gros bras dans le conflit social secouant l'entreprise Meister en est un exemple.

L'amendement n° 3 de *Mme Fonck et M. Dallemagne* (DOC 53 0809/004), dont la portée correspond à la loi Guéant en France, prévoit des infractions déjà réglées par la réglementation existante, notamment par la loi antiterrorisme et la loi antidiscrimination. Cette législation existante est-elle dès lors inadéquate? L'orateur plaide en tout état de cause pour que l'on mène à son terme l'évaluation de la loi antiterrorisme et pour que l'on remédie aux lacunes de cette loi avant d'introduire de nouvelles règles en la matière. Par ailleurs, le bourgmestre peut lui aussi prendre des mesures d'ordre public sur le territoire de sa commune.

L'orateur estime en outre que la proposition de loi à l'examen offre un blanc-seing au ministre pour dissoudre des associations par arrêté royal. Il convient par ailleurs également de faire preuve de prudence en ce qui concerne la définition des associations qui peuvent être dissoutes. En effet, le *Vlaams Belang* pourrait, lui aussi, répondre à la définition de l'amendement n° 3 (DOC 53 0809/004).

moet er onder meer een dringende noodzakelijkheid bestaan, en moet er een reële bedreiging zijn voor de democratie. Dat is in de gevallen van *Sharia4Belgium* en *Blood & Honour* bezwaarlijk het geval.

De spreker besluit dat de wetgever bij de opmaak van de regelgeving oog moet hebben voor het legaliteitsbeginsel. Zo moeten in het voorliggend geval de definities duidelijk omschreven worden, en is geen goede zaak om de concrete uitwerking van een aantal maatregelen te laten uitvoeren bij koninklijk besluit.

d) Inleidende uiteenzetting van de heer Alexis Deswaef, voorzitter van de Ligue des droits de l'Homme

De heer Alexis Deswaef, voorzitter van de Ligue des droits de l'Homme noemt de reactie van de wetgever op de acties van *Sharia4Belgium* enigszins overhaast en weinig overdacht. Hij roept op tot enige voorzichtigheid bij het opstellen van regelgeving die raakt aan de fundamentele rechten en vrijheden. Voltaire deed de uitspraak: "Monsieur l'abbé, je déteste ce que vous écrivez, mais je donnerai ma vie pour que vous puissiez continuer à écrire."

De spreker is niet gewonnen voor de integratie van het verbod op ondemocratische groeperingen in de wet van 29 juli 1934 op de private milities. Een ondemocratische groepering stemt niet noodzakelijk overeen met een private militie. Een voorbeeld van het laatste is het optreden van een knokploeg bij het sociaal conflict in de onderneming Meister.

Het amendement nr. 3 van *mevrouw Fonck en de heer Dallemagne* (DOC 53 0809/004) dat inhoudelijk overeenstemt met de wet-Guéant in Frankrijk, voert inbreuken in die reeds worden opgevangen door de bestaande regelgeving, waaronder de antiterrorisme- en antidiscriminatie wetgeving. Is die bestaande wetgeving dan ontoereikend? De spreker pleit in ieder geval voor een beëindiging van de evaluatie van de antiterrorismewet en een remediëring van de lacunes in die wet alvorens nieuwe regels dienaangaande in te voeren. Daarnaast kan ook de burgemeester op het grondgebied van zijn gemeente maatregelen inzake de openbare orde.

Het voorliggende wetsvoorstel biedt voor de spreker bovendien een vrijbrief aan de minister om verenigingen te ontbinden bij koninklijk besluit. Bovendien is ook voorzichtigheid geboden wat betreft de definitie van verenigingen die ontbonden kunnen worden. Ook het Vlaams Belang zou immers aan de definitie van het amendement nr. 3 (DOC 53 0809/004) kunnen beantwoorden.

L'histoire a montré que la simple dissolution d'associations n'était pas une solution. Il est nécessaire de procéder à une analyse approfondie de la lutte contre l'extrémisme. Les textes à l'examen ne tiennent pas compte du fait qu'il faut un comportement concret pour pouvoir intervenir légalement. En outre, c'est au pouvoir judiciaire que revient le droit de décider d'interdire une association, et pas au pouvoir exécutif.

L'orateur conclut que frapper le messenger d'interdiction n'empêchera probablement pas la transmission du message. Dans cette optique, la proposition de loi à l'examen risque d'être peu efficace dans la pratique.

e) Exposé introductif du professeur Paul Ponsaers, Faculté de Droit à l'Université de Gand, Groupe de recherche Governance of Security (GofS),

Le professeur Paul Ponsaers, Faculté de Droit à l'Université de Gand, Groupe de recherche Governance of Security (GofS), explique qu'en 2010, il a, à la demande de la ministre de l'Intérieur de l'époque, Mme Annemie Turtelboom, effectué une étude sur la polarisation et la radicalisation. Les diverses pistes de réflexion ont montré à l'évidence qu'un grand nombre de groupements radicaux comptaient beaucoup de jeunes parmi leurs membres et que selon eux, il y avait toujours un terreau fertile. Il régnait systématiquement un sentiment de défavoritisme et de minorisation. Par conséquent, les personnes concernées prenaient souvent leurs distances par rapport à l'État de droit régulier.

L'orateur souligne l'importance de prendre d'abord des mesures en amont de la problématique pour s'attaquer à la radicalisation. À cet égard, le travail législatif ne sera pas d'un grand secours. Une approche préventive au niveau de la société civile peut toutefois être très efficace. Il faut permettre aux parents, professeurs et éducateurs de réagir aux signes soudains d'une radicalisation. Une prévention correctement menée n'empêche bien évidemment pas qu'un volet répressif soit également nécessaire dans cette approche.

Une deuxième étude a été consacrée à la manière dont la prévention peut être organisée. Dans ce cadre, on a notamment examiné la praticabilité de créer un centre d'expertise et d'avis pour prévenir la radicalisation. L'étude a conclu qu'il était souhaitable de mener une politique à double objectif en associant prévention et répression. Mieux vaut ne pas étatiser le centre lui-même, car il doit avoir un statut autonome.

De geschiedenis heeft aangetoond dat een loutere ontbinding van verenigingen geen soelaas biedt. Er is nood aan een diepgaandere analyse over de bestrijding van het extremisme. De voorliggende teksten houden geen rekening met het feit dat er voor een wettelijk optreden nood is aan een concrete gedraging. Bovendien is het zo dat het beslissingsrecht op een verbod op een vereniging aan de rechterlijke macht zou moet toekomen, en niet aan de uitvoerende macht.

De spreker besluit dat een verbod op de boodschapper allicht niet zal beletten dat de boodschap wordt gebracht. In het licht daarvan dreigt het voorliggende wetsvoorstel weinig efficiënt te zijn in de praktijk.

e) Inleidende uiteenzetting van professor Paul Ponsaers, Faculteit Rechtsgeleerdheid, Universiteit Gent, Associatieonderzoeksgroep Governance of Security Associatieonderzoeksgroep Governance of Security (GofS)

Professor Paul Ponsaers, Faculteit Rechtsgeleerdheid, Universiteit Gent, Associatieonderzoeksgroep Governance of Security (GofS), legt uit dat hij in 2010 in opdracht van toenmalig minister van Binnenlandse Zaken Turtelboom onderzoek heeft gedaan naar polarisering en radicalisering. Uit de diverse onderzoekspistes bleek heel duidelijk dat vele van de radicaliserende groepen heel wat jonge leden telden, en dat er naar hun mening steevast een voedingsbodem was. Er was steeds een gevoel van achterstelling en minorisering. Dat had vaak tot gevolg dat de betrokken personen afstand namen van de reguliere rechtsstaat.

De spreker benadrukt het belang om bij de aanpak van de radicalisering in eerste instantie in het voorveld van de problematiek maatregelen te nemen. Wetgevend werk zal daarbij niet veel oplossen. Een preventieve aanpak in het maatschappelijk middenveld kan echter heel wat bereiken. Ouders, leraars en opvoeders moeten in staat worden gesteld om te reageren op de plotse tekenen van radicalisering. Een degelijke preventie belet uiteraard niet dat er ook een repressief luik in de aanpak moet zijn.

Een tweede onderzoek richtte zich op de manier waarop preventie kan worden georganiseerd. In dat kader werd onder meer de haalbaarheid van een kennis- en adviescentrum voor de preventie van radicalisering onderzocht. Het resultaat van het onderzoek was de stelling dat een tweesporenbeleid van preventie en repressie wenselijk is. Het centrum zelf wordt best niet ondergebracht bij de overheid, maar moet een zelfstandig statuut krijgen.

À l'étranger, on trouve des exemples de programmes de sortie de la radicalisation proposant un accompagnement par d'anciens membres et des victimes des mouvements radicaux.

Actuellement, deux projets de recherche sont en cours sur ce thème: un premier porte sur la radicalisation dans les nouveaux médias sociaux, et un deuxième sur la violence chez les jeunes en corrélation avec l'extrême-droite.

Dans son deuxième volet, le professeur Ponsaers expose plus en détails la manière dont cette problématique est abordée dans d'autres pays. Aux États-Unis, les groupements extrémistes ne sont pas interdits, une interdiction étant considérée comme contraire à la Constitution. Les pays scandinaves ont une grande expérience de la problématique. Ainsi, au Danemark, on s'est longuement penché sur l'approche de la problématique. On a voulu éviter qu'un groupement se retourne contre l'État de droit. Dans ce sens, on observe effectivement une similitude avec les milices privées. En définitive, on ne voyait pas comment répondre à cette préoccupation dans une loi. Cela a poussé les pays scandinaves à miser sans réserve sur les programmes de sortie de la radicalisation de jeunes radicaux. L'Allemagne traite le problème dans sa législation antiterrorisme. Il en va de même du Royaume-Uni.

L'orateur conclut qu'il n'est pas simple de répondre à la préoccupation légitime que nous inspire la radicalisation par une réglementation. La législation est systématiquement contournée et les groupements poursuivent leurs activités sous un autre nom et configuration. Une approche préventive au sens large peut toutefois aboutir à une démarche répressive.

Dans la politique préventive intégrée, il faut donner une place à la société civile elle-même. Les parents, professeurs et éducateurs seront les premiers acteurs de cette approche. Les programmes de sortie de la radicalisation sont extrêmement importants, ainsi que l'implication des anciens membres et des victimes.

Aujourd'hui, en débattre franchement fait encore trop peur. Dans de nombreux cas, il importe de combattre les groupements avec des arguments rationnels. Il faut apporter une réponse sérieuse à leurs prises de position. Il importe également de donner, dans le débat, la parole au jeune musulman sans histoire.

In het buitenland bestaan voorbeelden van exitprogramma's met begeleiding door voormalige leden en slachtoffers van de radicale bewegingen.

Momenteel lopen er nog twee onderzoeksprojecten over het thema, een eerste over radicalisering in de nieuwe sociale media, en een tweede een onderzoek naar jongerengeweld in relatie tot extreemrechts.

Als tweede luik gaat professor Ponsaers dieper in op de manier waarop andere landen de problematiek benaderen. In de Verenigde Staten worden extremistische groeperingen niet verboden. Een verbod wordt er als strijdig met de Grondwet beschouwd. De Scandinavische landen hebben heel wat ervaring met de problematiek. Zo heeft men zich in Denemarken lange tijd gebogen over de aanpak van het probleem. Men wilde vermijden dat een groepering zich keert tegen de rechtsstaat. In die zin is er wel degelijk een gelijkenis met private militias. Uiteindelijk zag men niet in hoe die bezorgdheid in een wet kon worden gegoten. Het heeft ertoe geleid dat de Scandinavische landen onvoorwaardelijk hebben ingezet op de exitprogramma's van radicaliserende jongeren. De Duitse wetgeving vangt het probleem op in zijn antiterreurwetgeving. Hetzelfde geldt voor het Verenigd Koninkrijk.

De spreker besluit dat het niet eenvoudig is om de terechte bezorgdheid over radicalisering in regelgeving te gieten. De wetgeving wordt stevast omzeild, en groeperingen zetten hun activiteiten voort onder een andere naam en constellatie. Wel kan een brede preventie aanpak uitmonden in een repressief sluitstuk.

In het geïntegreerd preventief beleid moet het maatschappelijk middenveld zelf een plaats krijgen. Ouders, leraars en opvoeders zijn de eerste klanten van die aanpak. Exitprogramma's zijn uitermate belangrijk, alsook de inzet van de voormalige leden en slachtoffers.

Thans is er nog te veel schrik om het open debat aan te gaan. In veel gevallen is het zaak om de groeperingen met rationele argumenten te bestrijden. Op hun mening moet een degelijk antwoord worden geboden. Het is ook van belang om de gewone jonge moslim een stem te geven in het debat.

f) Exposé introductif de M. Pierre-Arnaud Perrouy, directeur Europe & International du Centre d'action laïque

M. Pierre-Arnaud Perrouy, directeur Europe & International du Centre d'action laïque, indique que la lutte contre les actes de racisme ou de discrimination ou contre l'incitation à la haine est légitime. Il est toutefois plus malaisé d'interdire les groupes qui prônent ces idées. De surcroît, la terminologie de la proposition de loi à l'examen est relativement vague. Quelle est la signification précise des mots "antidémocratique", "extrémisme" et "radicalisme"?

Par ailleurs, l'orateur s'interroge également sur la rapidité du travail législatif. Pourquoi le législateur travaille-t-il toujours dans la précipitation en réaction à certains événements? Les actes de Hans Van Themsche ont entraîné une modification de la législation sur les armes, la mort de Joe Van Holsbeeck la révision de la législation sur la protection de la jeunesse. Aujourd'hui, c'est *Sharia4Belgium* et les événements à Molenbeek qui sont à l'origine de nouveaux travaux législatifs précipités. On n'a pourtant pas suffisamment examiné dans quelle mesure la réglementation existante peut apporter une réponse à cette problématique. Il s'agit plus particulièrement des lois suivantes:

— la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie (la loi anti-racisme et les lois antidiscriminations du 10 mai 2007);

— la loi du 23 mars 1995 tendant à réprimer la négation, la minimisation, la justification ou l'approbation du génocide commis par le régime national-socialiste allemand pendant la seconde guerre mondiale;

— la loi du 19 décembre 2003 relative aux infractions terroristes;

— la nouvelle loi communale (articles 133, alinéa 2 et 135, § 2), et

— le Code pénal (articles 322 à 326 et 327 à 331bis).

L'orateur se demande également pourquoi le problème est abordé sous l'angle de la législation sur les milices privées. L'extension de la loi du 29 juillet 1934 prévoit également une interdiction des groupements de fait. Comment réaliser cela concrètement? Interdire un groupement de fait signifie nécessairement une atteinte radicale à la liberté personnelle.

En ce qui concerne la liberté d'expression, l'orateur attire également l'attention sur l'ordonnance de la

f) Inleidende uiteenzetting van de heer Pierre-Arnaud Perrouy, directeur Europe & International van het Centre d'action Laïque

De heer Pierre-Arnaud Perrouy, directeur Europe & International van het Centre d'action Laïque legt uit dat de strijd tegen daden van racisme of discriminatie of het aanzetten tot haat legitiem is. Een verbod van ideeën is van de groepen die ze verkondigen, ligt evenwel moeilijker. Bovendien is de terminologie van het voorliggend wetsvoorstel relatief vaag. Wat betekenen de woorden antidemocratisch, extremisme en radicalisme precies?

Daarnaast stelt de spreker ook de snelheid van het wetgevende werk in vraag. Waarom gaat de wetgever steevast gehaast te werk als reactie op bepaalde gebeurtenissen? De daden van Hans Van Themsche hebben geleid tot een aanpassing van de wapenwetgeving, de dood van Joe Van Holsbeeck tot een herziening van de wetgeving op de jeugdbescherming. Thans leiden de situatie rond *Sharia4Belgium* en de gebeurtenissen in Molenbeek tot nieuw snel wetgevend werk. Nochtans is onvoldoende onderzocht in welke mate de reeds bestaande regelgeving een antwoord kan bieden op de problematiek. Het gaat meerbepaald om de volgende wetten:

— de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden (de antiracismewet en de antidiscriminatie wetten van 10 mei 2007);

— de wet van 23 maart 1995 tot bestraffing van het ontkennen, minimaliseren, rechtvaardigen of goedkeuren van de genocide die tijdens de tweede wereldoorlog door het Duitse nationaal-socialistische regime;

— de wet van 19 december 2003 betreffende terroristische misdrijven;

— de Nieuwe Gemeentewet (artikelen 133, tweede lid en 135, § 2), en het

— het Strafwetboek (artikelen 322 tot 326 en 327 tot 331bis).

De spreker stelt zich tevens de vraag waarom het probleem wordt benaderd vanuit de wetgeving op de private militias. De uitbreiding van de wet van 29 juli 1934 zorgt ook dat een verbod op feitelijke groeperingen. Hoe kan dat concreet worden gerealiseerd? Een verbod van een feitelijke groepering betekent noodzakelijkerwijs een ingrijpende aantasting van de persoonlijke vrijheid.

Wat betreft de vrijheid van meningsuiting wijst de spreker ook op de beschikking van de raadkamer van de

chambre du conseil du tribunal de première instance du 19 avril 2012 (Dossier 239/07), qui indique que le fait d'appartenir à un groupement terroriste, de diffuser des idées extrémistes ou d'entretenir des liens d'amitié avec les membres d'un tel groupement ne suffit pas pour être punissable sous l'angle de l'article 140, § 1^{er}, du Code pénal. La circonspection est donc de mise.

Le recours à un mécanisme d'interdiction administratif semble dangereux. Cette compétence devrait être conférée au pouvoir judiciaire. Les textes à l'examen prévoient certes une large consultation préalable de plusieurs instances, mais le passé a déjà montré que cette coopération n'est pas toujours optimale. Ainsi l'orateur rappelle-t-il la menace terroriste du 21 décembre 2007, qui par la suite s'est révélée totalement infondée. Dans ses rapports d'activités, le Comité R a, lui aussi, déjà souligné les difficultés relationnelles existant entre le parquet fédéral et la sûreté de l'État.

L'orateur conclut que dans la lutte contre les groupements extrémistes, il convient avant tout de faire usage de la réglementation existante et de l'adapter le cas échéant, avant d'élaborer une nouvelle législation. Il est également important d'établir une distinction entre les idées et les actes. L'interdiction d'un groupement n'en fera pas disparaître les idées, ni les actes. La législation proposée comporte en outre des dangers, au niveau tant des principes que de son mécanisme.

g) Exposé introductif de M. André Gantman, juriste

M. André Gantman, juriste, souligne que le débat ne porte pas sur l'islam mais sur l'islamisme. Le professeur Zemni, de l'Université de Gand, le formule comme suit dans *Studia Diplomatica* de 2006: "*Thus, Islamism needs modernity (and with it its institutional outlook of democracy and its philosophy of human rights) in order to exclude it.*"² L'orateur s'étonne également que le débat sur *Sharia4Belgium* s'ouvre seulement maintenant au Parlement. Cette organisation est en effet loin d'en être à son coup d'essai.

Les législations nationale et internationale antiracisme et antidiscrimination visent à protéger une minorité contre une majorité. La problématique qui nous occupe est différente dans le sens où elle concerne des personnes qui, en groupe ou non, s'opposent aux valeurs démocratiques. Le phénomène n'est pas nouveau. Rousseau écrit dans *Du Contrat social*: "Ceux

² <http://www.menarg.ugent.be/media/341/modernity-off-islamism-and-jihad-militancy.pdf>, p. 3.

rechtbank van eerste aanleg van 19 april 2012 (Dossier 239/07) Die stelt dat het behoren tot een terroristische groepering, het verspreiden van extremistische ideeën of het onderhouden van vriendschappelijke contacten met de leden van een dergelijke groepering niet volstaan om strafbaar te zijn onder artikel 140, § 1 van het Strafwetboek. Voorzichtigheid is dus geboden.

Het gebruik van een administratief verbodsmechanisme lijkt gevaarlijk. Die bevoegdheid zou bovendien de rechterlijke macht moeten toekomen. De voorliggende teksten voorzien wel een uitgebreide voorafgaande adviesverlening door meerdere instanties, maar het verleden heeft reeds aangetoond dat die samenwerking niet steeds optimaal is. Zo brengt de spreker de terroristische dreiging van 21 december 2007 in herinnering, die later geheel onterecht bleek. Ook het Comité I heeft in haar activiteitenverslagen reeds gewezen op de moeilijke verstandhouding tussen het federaal parket en de staatsveiligheid.

De spreker besluit dat in de strijd tegen extremistische groeperingen bovenal gebruik moet worden gemaakt van de bestaande regelgeving en die waar nodig aan te passen, alvorens te werken aan nieuwe wetgeving. Het is ook belangrijk een onderscheid te maken tussen ideeën en daden. Het verbieden van een groepering zal noch de ideeën, noch de daden doen verdwijnen. De voorliggende wetgeving houdt bovendien gevaren in, zowel op het vlak van de principes als wat betreft het mechanisme.

g) Inleidende uiteenzetting van de heer André Gantman, jurist

De heer André Gantman, jurist, benadrukt dat het debat niet gaat over de islam, maar over het islamisme. Professor Zemni van de Ugent formuleert het in *Studia Diplomatica* van 2006 aldus: "*Thus, Islamism needs modernity (and with it its institutional outlook of democracy and its philosophy of human rights) in order to exclude it.*"² De spreker is tevens verwonderd dat de debat over *Sharia4Belgium* pas nu in het Parlement wordt aangevat. Die organisatie is immers lang niet aan haar proefstuk toe.

De nationale en internationale antiracisme- en antidiscriminatie wetgeving zijn er op gericht een minderheid te beschermen tegen een meerderheid. De voorliggende problematiek is anders, in die zin dat het gaat om mensen die zich, al dan niet in groepsverband, afzetten tegen de democratische waarden. Dat is geen nieuw fenomeen. Rousseau stelt in *Du contrat social*: "Ceux

² <http://www.menarg.ugent.be/media/341/modernity-off-islamism-and-jihad-militancy.pdf>, blz. 3.

qui distinguent l'intolérance civile et l'intolérance théologique se trompent à mon avis. Ces deux intolérances sont inséparables. Il est impossible de vivre en paix avec des gens qu'on croit damnés; les aimer, serait haïr Dieu qui les punit; il faut absolument qu'on les ramène ou qu'on les tourmente."

Les idées et les actes de l'islamisme ne peuvent être abordés sous l'angle de la loi du 29 juillet 1934. Le cadre est totalement différent. En outre, l'arsenal législatif nécessaire existe. La question qui se pose est de savoir s'il est possible de contrer de telles organisations par la voie réglementaire. Les premiers alliés dans la lutte contre l'islamisme sont les musulmans eux-mêmes.

M. Gantman plaide par conséquent pour que l'on aborde cette problématique de façon différente. Recourir à une législation de circonstance n'est pas toujours la meilleure manière de résoudre un problème fondamental.

h) Exposé introductif de M. Jean-François Macours, conseiller au Département social de la FGTB

M. Jean-François Macours, conseiller au Département social de la FGTB, épingle l'utilisation, par la direction, d'une équipe de gros bras allemands lors du conflit social qui a secoué l'entreprise Meister à Sprimont. Cette milice privée n'a finalement pas été poursuivie. La loi du 29 juillet 1934 s'est donc révélée inopérante pour lutter contre de tels phénomènes.

La législation proposée vise également les groupements de fait. Les trois grandes organisations syndicales belges sont également des organisations de fait. Elles ne sont évidemment pas visées par le législateur. Néanmoins, d'aucuns verraient d'un bon œil de faire qualifier de terrorisme l'action d'une organisation syndicale. Cela montre qu'il faut être très prudent lorsqu'il s'agit de définir des concepts lors de l'élaboration de règles juridiques.

2) Questions et observations des membres

M. Jan Van Esbroeck (N-VA) déduit des auditions qu'il n'est plus possible de poursuivre les travaux sur la base de la proposition de loi à l'examen et des amendements à celle-ci. Il faut au contraire utiliser les instruments qui existent en matière de poursuite et de répression.

*
* *

qui distinguent l'intolérance civile et l'intolérance théologique se trompent à mon avis. Ces deux intolérances sont inséparables. Il est impossible de vivre en paix avec des gens qu'on croit damnés; les aimer, serait haïr Dieu qui les punit; il faut absolument qu'on les ramène ou qu'on les tourment."

De ideeën en daden van het islamisme kunnen niet worden aangepakt aan de hand van 29 juli 1934. Het kader is totaal anders. Bovendien bestaat het nodige wetgevende arsenaal. De vraag is of dergelijke organisaties worden tegengehouden door regelgeving. De eerste bondgenoten in de strijd tegen het islamisme zijn de moslims zelf.

De heer Gantman pleit bijgevolg voor een andere aanpak van de problematiek. Gelegenheidswetgeving is niet steeds de beste manier om een fundamenteel probleem op te lossen.

h) Inleidende uiteenzetting van de heer Jean Francois Macours, adviseur Sociaal Departement, ABVV

De heer Jean-Francois Macours, adviseur Sociaal Departement, ABVV wijst op het inzetten van een Duitse knokploeg door de directie tijdens het sociaal conflict bij Meister in Sprimont. Die private militie is uiteindelijk niet vervolgd. De wet van 29 juli 1934 bleek dus niet dienstig om dergelijke fenomenen aan te pakken.

De voorliggende wetgeving viseert ook de feitelijke groeperingen. Ook de drie grote Belgische vakorganisaties zijn feitelijke verenigingen. Uiteraard worden zij niet geviséerd door de wetgever. Niettemin zullen sommigen maar wat graag het optreden van een vakorganisatie als terrorisme willen laten kwalificeren. Het toont aan dat zeer voorzichtig moet worden omgesprongen met de invulling van concepten bij de uitwerking van rechtsregels.

2) Vragen en opmerkingen van de leden

De heer Jan Van Esbroeck (N-VA) leidt uit de hoorzittingen af dat niet verder kan worden gewerkt op basis van het voorliggende wetsvoorstel en de amendementen op het wetsvoorstel. Daarentegen moet gebruik worden gemaakt van de bestaande instrumenten inzake vervolging en bestrafing.

*
* *

M. Georges Dallemagne (cdH) constate qu'il faut aborder ce problème particulier et délicat avec la circonspection et le sens de la nuance voulus. Il est en tout état de cause nécessaire de lancer un signal fort. Il ressort des auditions que différentes lois doivent servir de base aux nouvelles initiatives réglementaires: la loi antidiscrimination, la législation sur le blanchiment, la loi sur les techniques spéciales de recherche, etc. L'intervenant estime que la problématique dépasse le cadre de la seule discrimination.

M. Dallemagne souligne également qu'il reste toujours possible d'exercer un contrôle judiciaire sur l'action du pouvoir exécutif. En outre, l'amendement n° 3 (DOC 53 0809/004) prévoit des garanties suffisantes au niveau de la prise de décision par arrêté royal. Le dispositif prévu va en outre moins loin que la réglementation française en la matière.

*
* *

M. Rachid Madrane (PS) indique tout d'abord que la problématique liée à la réglementation contre le terrorisme a été abordée dès 2010 par M. Cornil dans la proposition de résolution concernant une modification des lois contre le terrorisme suite à une évaluation réalisée par la commission de la Justice de la Chambre (DOC 52 2585/001).

La proposition de loi de M. Vanvelthoven et consorts est un instrument permettant de lancer le débat. La problématique dépasse le cadre du seul islam. L'objectif est de combattre les organisations qui incitent à la haine, au terrorisme, à la violence ou au négationnisme. Cette lutte doit s'opérer dans le respect des libertés fondamentales.

La question qui se pose aujourd'hui est de savoir si l'arsenal réglementaire actuel permet de lutter de façon satisfaisante contre les organisations extrémistes. Si tel n'est pas le cas, est-il possible d'intervenir tout en respectant les libertés fondamentales, et de quelle façon? L'intervenant peut en tout cas difficilement s'imaginer que ce soit le pouvoir exécutif qui décrète une interdiction. M. Madrane retient des auditions notamment la suggestion d'étendre la loi antidiscrimination aux groupements qui incitent à la haine contre les personnes homosexuelles et bisexuelles et contre les femmes. Permettre des sanctions en se fondant sur des motifs supplémentaires est en tout état de cause une piste de réflexion intéressante.

Enfin, le membre demande s'il existe des types d'actes susceptibles de déboucher sur l'interdiction d'un groupement.

De heer Georges Dallemagne (cdH) stelt vast dat het bijzondere en delicate probleem met de nodige omzichtigheid en zin voor nuance moet worden aangepakt. Er is hoe dan ook nood aan een sterk signaal. Uit de hoorzittingen is gebleken dat verschillende wetten in aanmerking komen als basis voor nieuwe regelgevende initiatieven: de antidiscriminatiewet, de witwaswetgeving, de wet over de bijzondere opsporingstechnieken, enz. De spreker is van oordeel dat de problematiek verder reikt dan discriminatie alleen.

De heer Dallemagne benadrukt tevens dat er steeds een rechterlijke controle mogelijk blijft op het optreden van de uitvoerende macht. Bovendien bouwt het amendement nr. 3 (DOC 53 0809/003) zelf voldoende garanties in bij de totstandkoming van de beslissing bij koninklijk besluit. De regeling is bovendien minder vergaand dan de Franse regelgeving ter zake.

*
* *

De heer Rachid Madrane (PS) legt vooreerst uit dat de problematiek rond de antiterrorismeregelgeving reeds in 2010 werd aangekaart in het voorstel van resolutie betreffende een wijziging van de antiterrorismewetten naar aanleiding van een evaluatie door de Kamercommissie voor de Justitie (DOC 52 2585/001) door de heer Cornil.

Het wetsvoorstel van de heer Vanvelthoven c.s. is een instrument om het debat op gang te trekken. De problematiek gaat ook ruimer dan enkel de islam. Het is de bedoeling om op te treden tegen organisaties die aanzetten tot haat, terrorisme, geweld of negationisme. Dat moet gebeuren op een manier die overeenstemt met het respect voor de fundamentele vrijheden.

Thans stelt zich de vraag of het huidige arsenaal aan regelgeving toelaat om op een afdoende wijze op te treden tegen extremistische organisaties. Zo niet, is een optreden mogelijk met inachtneming van de fundamentele vrijheden, en op welke wijze? De spreker kan zich in elk geval moeilijk voorstellen dat een verbod wordt uitgevaardigd door de uitvoerende macht. De heer Madrane onthoudt uit de hoorzitting met name de suggestie om de antidiscriminatiewet uit te breiden naar groeperingen die aanzetten tot haat jegens holebi's en vrouwen. Het mogelijk maken van sancties op basis van bijkomende motieven is hoe dan ook een interessante denkpiste.

Tot slot stelt de spreker de vraag of er soorten van daden bestaan die kunnen leiden tot een verbod op een groepering.

*
* *

M. Peter Vanvelthoven (sp.a) précise que sa proposition de loi a, à l'époque, été déposée en vue de combattre *Blood & Honour*. Il était alors important de disposer, également au niveau national, d'instruments permettant d'agir efficacement. Le débat actuel ne tourne en fait pas autour de la question de savoir si la loi du 29 juillet 1934 est la législation de base la plus appropriée pour permettre au législateur d'agir. Il porte au contraire sur la question fondamentale de savoir si la société doit ou non interdire les organisations qui appellent à la haine. Faut-il ou non intervenir de la même manière que ce n'est déjà le cas vis-à-vis d'individus? L'intervenant estime que si, parce que ces groupements causent un préjudice énorme à la société. La deuxième question est de savoir si c'est également possible d'un point de vue légal, au regard des libertés fondamentales. Est-ce en outre possible sur la base du cadre réglementaire existant? M. Vanvelthoven retient des auditions que tel est bien le cas, à condition de définir les notions de façon claire et concrète. Si le choix politique d'une telle interdiction est retenu, il faudra s'assurer d'une réglementation uniforme et efficiente.

*
* *

Mme Eva Brems (Ecolo-Groen) comprend qu'il est juridiquement possible d'instaurer une interdiction. À côté de cela se pose évidemment la question de l'opportunité d'une telle mesure, et aucun acteur du terrain n'a exprimé le souhait de voir l'introduction de cette mesure. En outre, de nombreux experts ont mis en garde contre ses effets possibles au niveau des libertés fondamentales. De même, aucune majorité ne semble se dégager au sein du Parlement en faveur d'une interdiction d'association.

Des pistes alternatives ont également été avancées en vue de lutter contre les organisations antidémocratiques et prônant la discrimination. Une suggestion fait déjà l'objet d'une proposition de loi concrète, en l'occurrence la proposition de loi modifiant la législation relative à la répression du racisme en vue d'interdire les réunions de groupes racistes et néonazis (DOC 53 2160/001). Elle vise à introduire, tant dans la loi contre le racisme que dans la loi contre le négationnisme, la possibilité pour les bourgmestres d'interdire préventivement des réunions de personnes lorsqu'il y a des motifs raisonnables de croire ou de présumer qu'elles se préparent à commettre une infraction à caractère raciste ou négationniste. Cette proposition de loi semble, elle aussi, poser des problèmes au regard de l'article 26 de la Constitution et de la présomption d'innocence. Quel est l'avis des experts sur le sujet?

*
* *

De heer Peter Vanvelthoven (sp.a) legt uit dat zijn wetsvoorstel destijds is ingediend met het oog op het bestrijden van *Blood & Honour*. Op dat ogenblik was het van belang dat er ook op het landelijke vlak instrumenten zouden bestaan om efficiënt op te treden. Het huidige debat draait in feite niet over de vraag of de wet van 29 juli 1934 de meest geschikte basiswetgeving is voor het optreden van de wetgever. Het gaat daarentegen om de fundamentele vraag of de samenleving organisaties die oproepen tot haat al dan niet moet verbieden. Moet al dan niet op dezelfde wijze worden opgetreden als nu reeds het geval is ten aanzien van individuen? De spreker meent van wel, omdat die groeperingen aan de samenleving enorm veel schade toebrengen. De tweede vraag is of dat wettelijk ook mogelijk is in het licht van de fundamentele vrijheden. Kan het bovendien op basis van het bestaande regelgevende kader? Uit de hoorzittingen onthoudt de heer Vanvelthoven dat dat het geval op voorwaarde dat de begrippen duidelijk en concreet worden omschreven. Indien de politieke keuze gemaakt wordt voor een dergelijk verbod, moet gezorgd worden voor eenduidige en efficiënte regelgeving.

*
* *

Mevrouw Eva Brems (Ecolo-Groen) begrijpt dat het juridisch mogelijk is om een verbod in te stellen. Daarnaast is er uiteraard de opportunitetsvraag, en geen enkele actor op het terrein heeft de wens geuit om een dergelijke maatregel in te voeren. Bovendien hebben heel wat deskundigen gewaarschuwd voor de mogelijke gevolgen op het vlak van de fundamentele vrijheden. Evenmin lijkt er in de schoot van het Parlement een meerderheid te zijn voor een verenigingsverbod.

Tegelijk is ook een alternatieve pistes voorgesteld om discriminerende en antidemocratische organisaties aan te pakken. Eén suggestie is reeds in een concreet wetsvoorstel gegoten, met name het wetsvoorstel tot wijziging van de racismewetgeving wat het verbod van bijeenkomsten van racistische en neonazistische groeperingen betreft (DOC 53 2160/001). Het stelt voor om zowel in de antiracismewet als in de antinegationismewet een mogelijkheid in te voeren voor burgemeesters om bijeenkomsten van personen preventief te verbieden indien er redelijke gronden of vermoedens bestaan om aan te nemen dat zij voorbereidingen treffen om een racistisch of negationistisch misdrijf te plegen. Ook dit wetsvoorstel lijkt in het licht van artikel 26 van de Grondwet en het vermoeden van onschuld problematisch te zijn. Wat is het oordeel van de deskundigen daarover?

*
* *

M. Peter Logghe (VB) présume que l'amendement n° 3 de Mme Fonck et M. Dallemagne (DOC 53 0809/004) est inspiré par des motifs politiques. M. Deswaef a en effet indiqué que l'interdiction peut, selon ce texte, également s'appliquer au *Vlaams Belang*.

Les experts ont également recommandé d'inscrire le dispositif dans un cadre juridique strict, afin d'atteindre l'objectif recherché. De même, les droits et libertés fondamentaux doivent continuer à être garantis. L'intervenant prend acte des mises en garde concernant la proposition de loi modifiant la loi du 29 juillet 1934 interdisant les milices privées en vue d'interdire les groupements non démocratiques (DOC 53 0809/001) et les amendements dont elle a fait l'objet. Quelles sont les solutions envisagées par les experts en vue de véritablement sanctionner ou interdire les organisations visées?

*
* *

M. Denis Ducarme (MR) explique que la proposition de loi modifiant la loi du 29 juillet 1934 interdisant les milices privées en vue d'interdire les groupements non démocratiques (DOC 53 0809/001) vise à ouvrir le débat parlementaire. Les auditions ont pour objectif d'apporter de nouveaux points de vue. Il est ressorti de ces auditions qu'il n'y a pas d'unanimité dans le chef des personnes invitées. Il y a également une certaine confusion entre les notions de radicalisme et de terrorisme. Le but du débat politique est de déterminer comment lutter contre le radicalisme au sens de l'incitation à la haine et à la violence. De ce point de vue, l'intervenant retient la suggestion de réviser la loi contre le racisme, ainsi que l'avertissement de laisser la décision d'interdiction à la Justice et pas au gouvernement. Lors d'une autre audition, M. Winants a épinglé le danger d'une polarisation de la société. Le membre souligne qu'il incombe à la politique d'apporter une réponse appropriée à la demande, formulée à juste titre par la société, d'être protégée contre les agissements de certains groupements.

*
* *

M. Michel Doomst (CD&V) demande si un phénomène comme *Sharia4Belgium* n'est pas une nouvelle étape par rapport à ce que la société a pu observer jusque-là. L'intervenant a en effet le sentiment que ce sont les fondements mêmes de notre démocratie qui

*
* *

De heer Peter Logghe (VB) vermoedt dat het amendement nr. 3 van mevrouw Fonck en de heer Dallemagne (DOC 53 0809/004) ook door partijpolitieke motieven is ingegeven. De heer Deswaef heeft immers gesteld dat het verbod volgens die tekst ook op het Vlaams Belang kan worden toegepast.

De deskundigen hebben tevens aanbevolen om een regeling in te passen in een strikt juridisch kader, opdat de vooropgestelde doelstelling zou worden bereikt. Ook moeten de fundamentele rechten en vrijheden gewaarborgd blijven. De spreker neemt akte van de waarschuwingen aangaande het wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 29 juli 1934 waarbij de private milities verboden worden, wat het verbod van ondemocratische groeperingen betreft (DOC 53 0809/001) en de daarop ingediende amendementen. Welke oplossingen zien de deskundigen zelf met het oog op een daadwerkelijke bestraffing of verbod op de geviseerde organisaties?

*
* *

De heer Denis Ducarme (MR) legt uit dat het wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 29 juli 1934 waarbij de private milities verboden worden, wat het verbod van ondemocratische groeperingen betreft (DOC 53 0809/001) tot doel heeft het parlementaire debat op te starten. De hoorzittingen hebben tot doel nieuwe inzichten te verschaffen. Uit die hoorzittingen is gebleken dat er geenszins unanimité is in hoofde van de genodigden. Er bestaat ook een verwarring tussen de begrippen radicalisme en terrorisme. Het doel van het politieke debat is de aanpak van het radicalisme, in de zin van het aanzetten tot haat en geweld. Vanuit dat oogpunt onthoudt de spreker de suggestie om de antiracismewet te herzien, alsook de waarschuwing om een verbodsbeslissing over te laten aan de Justitie en niet aan de regering. Tijdens een andere hoorzitting heeft de heer Winants gewezen op het gevaar voor polarisatie in de samenleving. De spreker wijst erop dat het de taak is van de politiek om een gepast antwoord te bieden op de terechte vraag van de samenleving tot bescherming tegen bepaalde groeperingen.

*
* *

De heer Michel Doomst (CD&V) vraagt of een fenomeen als *Sharia4Belgium* niet een nieuwe stap tegenover datgene wat de samenleving tot nu toe heeft gezien. De spreker heeft immers het gevoel dat thans aan de fundamenten van onze democratie wordt geraakt. De

sont actuellement attaqués. Le groupement concerné utilise de façon raffinée la démocratie pour saper complètement l'édifice. Cela signifie-t-il pour autant qu'il faut dès lors étendre les instruments légaux pour pouvoir lutter contre ce phénomène?

*
* *

M. Eric Jadot (Ecolo-Groen) retient de l'audition que la problématique requiert surtout une approche globale. Une seule loi n'y suffira pas. Le cadre réglementaire actuel est-il suffisant? Les points de vue exprimés montrent en effet qu'à l'heure actuelle, l'arsenal législatif n'est pas appliqué dans sa totalité. Pourquoi n'a-t-on pas fait usage de la loi existante sur les milices privées dans le cadre de l'incident survenu chez Meister? Il y a également des différences géographiques: c'est ainsi qu'un spectacle sera interdit dans une commune et pas dans une autre. Peut-on en outre interdire un spectacle sur la base de ce qui a été dit lors d'une représentation précédente? L'intervenant plaide en faveur d'une approche uniforme de ce qui est autorisé dans notre société et de ce qui ne l'est pas.

Il constate également qu'au cours de l'audition, l'attention a aussi été attirée à plusieurs reprises sur les dangers pour les libertés et droits fondamentaux. Il s'avère en outre que les propositions à l'examen peuvent être aisément contournées, par un simple changement de dénomination de l'association par exemple. La nécessité d'une approche globale n'en est que plus criante.

3) Réponses

M. Pierre-Arnaud Perrouy, directeur Europe & International du Centre d'action laïque, comprend que le monde politique souhaite adresser un signal fort à la société, mais il se demande si ce signal doit nécessairement revêtir la forme d'une initiative législative. La modification des lois antiracisme et antidiscriminations suggérée par le CECLR semble quoi qu'il en soit une piste intéressante. Par ailleurs, un bourgmestre peut dès à présent prendre des mesures d'ordre public. L'orateur souligne cependant qu'une interdiction préventive pose problème, notamment sous l'angle de la présomption d'innocence.

M. Perrouy n'est pas convaincu qu'une organisation telle que *Sharia4Belgium* soit une émanation d'une radicalisation de plus en plus extrême. Fondamentalement, elle procède d'une volonté de perturber l'ordre public, et cette tendance a toujours existé. Les arguments invoqués ne sont pas davantage fondamentalement nouveaux.

genoomde groepering maakt op geraffineerde wijze gebruik van de democratie om het totaal te ondermijnen. Betekent het dat het daarom thans zaak is om de wettelijke instrumenten uit te breiden om aan dat fenomeen het hoofd te kunnen bieden?

*
* *

De heer Eric Jadot (Ecolo-Groen) onthoudt uit de hoorzitting dat er vooral nood is aan een totaalaanpak om de problematiek aan te pakken. Eén enkele wet zal daartoe niet volstaan. Is het bestaand regelgevend kader voldoende? Uit de standpunten is immers gebleken dat vandaag de dag niet het volledige wetgevende arsenaal wordt toegepast. Waarom werd de bestaande wet op de private milities niet gebruikt in het kader van het incident bij Meister? Ook bestaan er geografische verschillen: zo wordt in een bepaalde gemeente een optreden verboden, en in een andere niet. Kan bovendien een optreden worden verboden op basis van wat tijdens een eerdere voorstelling is gezegd? De spreker pleit voor een eenvormige aanpak over wat al dan niet kan en mag in onze samenleving.

De spreker stelt ook vast dat tijdens de hoorzitting uitvoerig is gewezen op de mogelijke gevaren voor de fundamentele rechten en vrijheden. Bovendien blijkt ook dat de ter tafel liggende voorstellen in de praktijk makkelijk omzeilbaar zijn, door bij voorbeeld een eenvoudige naamswijziging van de vereniging. Het onderlijnt nogmaals de nood aan een globale aanpak.

3) Antwoorden

De heer Pierre-Arnaud Perrouy, directeur Europe & International van het Centre d'action Laïque begrijpt dat de politiek een krachtig signaal wenst te geven aan de samenleving, maar stelt de vraag of dat signaal noodzakelijkerwijs de vorm moet aannemen van een wetgevend initiatief. De suggestie van het CGKR om de antiracisme wet en de antidiscriminatie wet te wijzigen lijkt hoe dan ook een interessante piste. Daarnaast kan een burgemeester vandaag reeds openbare orde maatregelen nemen. De spreker benadrukt evenwel dat een preventief verbod, onder meer in het licht van het vermoeden van onschuld, problematisch is.

De heer Perrouy is er niet van overtuigd dat een organisatie als *Sharia4Belgium* een exponent is van de steeds verdergaande radicalisering. Fundamenteel gaat het om de wil tot het verstoren van de openbare orde, en die tendens heeft steeds bestaan. Ook de gehanteerde argumenten zijn niet fundamenteel nieuw.

*
* *

Le professeur Paul Ponsaers, Faculté de Droit à l'Université de Gand, Groupe de recherche Governance of Security (GofS), souligne que la préoccupation des politiques est légitime. Il existe en effet un réel problème qui ne doit pas être sous-estimé. La question est de savoir comment il faut s'y atteler. La solution ne réside aucunement dans une législation d'interdiction, mais dans le développement d'un cadre politique de facilitation. Une interdiction peut certes revêtir une importante valeur symbolique, mais seulement après la prise d'une autre série de mesures.

Il incombe en premier lieu au bourgmestre de veiller à la sécurité publique. La question fondamentale à se poser à cet égard est de savoir si un problème est d'ordre public, en ce sens qu'il intéresse l'ensemble de la communauté.

Enfin, il souligne que la prévention doit jouer un rôle important dans le cadre de la lutte contre des organisations telles que *Sharia4Belgium*. Les mécanismes normaux d'une société civile doivent pouvoir être actionnés.

*
* *

M. Alexis Deswaef, président de la Ligue des droits de l'Homme, met en garde contre une politique destinée à lancer un signal fort à la suite d'événements ou de phénomènes observés dans la société. Le danger existe qu'en focalisant l'attention sur le problème, on l'aggrave plutôt que le combattre. Cela génère une législation contreproductive. Ainsi, l'interdiction de la burqa est une mauvaise réponse à un réel problème.

L'orateur poursuit le parallèle avec la loi contre le racisme. Il y est prévu que le juge est habilité à intervenir face au comportement de personnes. Pourquoi, dans le cas présent, cette compétence serait-elle confiée au pouvoir exécutif lorsqu'il s'agit d'associations?

*
* *

M. Jos Vander Velpen, président de la Liga voor Mensenrechten, partage le point de vue selon lequel une politique purement répressive ne peut résoudre tous les problèmes. Il est souvent plus efficace de prendre des mesures préventives. En outre, les lois réprimant le racisme et le terrorisme ne contiennent pas non plus de dispositions d'interdiction. C'est une bonne chose.

*
* *

Professor Paul Ponsaers, Faculteit Rechtsgeleerdheid, Universiteit Gent, Associatieonderzoeksgroep Governance of Security (GofS) benadrukt dat de bekommernis van de politici terecht is. Er is namelijk een reëel probleem dat niet mag worden onderschat. De vraag is hoe het moet worden aangepakt. De oplossing ligt geenszins in verbodswetgeving, maar in de uitbouw van een faciliterend beleidskader. Een verbod kan misschien een belangrijke symbolische waarde hebben, maar dan enkel nadat eerst een andere reeks maatregelen is genomen.

Het waken over de openbare veiligheid is in eerste instantie de bevoegdheid van de burgemeester. De fundamentele vraag is daarbij of een probleem een zaak is van openbare orde, in die zin dat zij de gehele gemeenschap aanbelangt.

Tot slot benadrukt dat voor de aanpak van organisaties zoals *Sharia4Belgium* een belangrijke taak is weggelegd in het preventieve veld. De normale mechanismen van een civiele samenleving moeten in werking kunnen treden.

*
* *

De heer Alexis Deswaef, voorzitter van de Ligue des droits de l'Homme waarschuwt voor een politiek die een krachtig signaal wil bieden op gebeurtenissen of fenomenen in de samenleving. Het gevaar bestaat dat de verhoogde aandacht het probleem nog vergroot in plaats van het te bestrijden. Het leidt tot contraproductieve wetgeving. Zo is het boerkaverbod een fout antwoord op een reëel probleem.

Daarnaast trekt de spreker de vergelijking met de antiracismewet. Daarin is voorzien dat de rechter kan optreden tegenover het gedrag van personen. Waarom is in voorliggend geval die rol ten overstaan van verenigingen weggelegd voor de uitvoerende macht?

*
* *

De heer Jos Vander Velpen, voorzitter van de Liga voor Mensenrechten gaat akkoord met de stelling dat een louter repressief beleid niet alle problemen kan oplossen. Preventieve maatregelen zijn vaak veel efficiënter. De antiracisme- en antiterrorismewetgeving bevatten bovendien evenmin verbodsbepalingen. Dat is een goede zaak. Die regelgeving is trouwens reeds

Cette réglementation est d'ailleurs déjà conçue de façon terriblement large et offre une multitude de possibilités d'application.

Pour toute nouvelle initiative législative, il convient toujours d'examiner si elle est motivée par des raisons impérieuses, si elle est proportionnelle et si elle apporte une solution efficace au problème posé. Si l'on ne peut pas répondre positivement à ces questions, il faut toujours accorder la *priorité* à la liberté d'expression et d'association. L'interdiction ou la dissolution constituent en effet la violation la plus extrême de ces libertés. À cet égard, l'orateur est convaincu qu'une extension de la législation sur les milices privées n'est pas un instrument efficace. La loi du 29 juillet 1934 ne l'a en tout état de cause jamais été. La réglementation actuelle en matière de lutte contre le racisme, la discrimination et le terrorisme est un instrument bien plus utile, à condition d'être appliquée effectivement.

*
* *

M. Edouard Delruelle, directeur adjoint du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, estime qu'il faut répondre par l'affirmative à la question de savoir si le cadre réglementaire actuel est suffisant pour faire face à la problématique et s'il est possible d'élaborer une réglementation qui ne viole pas les libertés et droits fondamentaux. Actuellement, les instruments législatifs sont suffisants, mais davantage d'efforts sont sans doute nécessaires en matière de recherches, de poursuites et de répression. L'attention a également été attirée à juste titre sur les mesures que peut prendre un bourgmestre. Dans le même temps, on peut également étendre la réglementation si besoin est, sans toucher aux libertés et droits fondamentaux. Ainsi, il a été suggéré d'étendre l'article 22 de la loi antiracisme, qui réprime la participation à un groupe incitant à la haine. On peut faire de même avec la loi antidiscrimination et la loi genre. En cas de condamnation, un juge peut alors imposer des mesures coercitives compliquant considérablement la survie de l'association concernée.

En guise de conclusion, l'orateur souligne qu'en tant qu'institution publique indépendante, le CECLR ne défend pas seulement les droits individuels du citoyen mais également l'intérêt public. Cela signifie qu'il faut effectivement protéger la collectivité contre les groupements extrémistes, sans que cela entraîne la stigmatisation de certains groupes de la population.

*
* *

ontzettend ruim opgevat, met een veelheid van toepasingsmogelijkheden.

Bij een nieuw wetgevend initiatief moet steeds worden nagegaan of daartoe ernstige dwingende redenen zijn, of het proportioneel is en of het een efficiënte oplossing biedt voor het beoogde probleem. Als die vraag niet positief kan worden beantwoord, moet steeds voorrang worden verleend aan de vrijheid van meningsuiting en van vereniging. Een verbod of ontbinding zijn immers de meest extreme inbreuk op die vrijheden. In het licht daarvan is de spreker er van overtuigd dat een uitbreiding van de wetgeving op de private milities geen doeltreffend middel is. De wet van 29 juli 1934 is dat hoe dan ook nooit geweest. De bestaande regelgeving inzake de bestrijding van racisme, discriminatie en terrorisme is een veel nuttiger instrument, op voorwaarde dat zij ook daadwerkelijk wordt toegepast.

*
* *

De heer Edouard Delruelle, adjunct-directeur van het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding is van oordeel dat positief geantwoord moet worden op de vragen of het bestaande regelgevend kader voldoende is om de problematiek het hoofd te bieden, en of het mogelijk is regelgeving uit te vaardigen die geen inbreuk pleegt op de fundamentele rechten en vrijheden. Er bestaan momenteel voldoende wetgevende instrumenten, maar er zijn wellicht meer inspanningen nodig op het vlak van de opsporing, vervolging en bestraffing. Er werd ook terecht gewezen op de maatregelen die een burgemeester kan treffen. Tegelijk kan desnoods ook de regelgeving verder worden uitgebreid zonder te raken aan de fundamentele rechten en vrijheden. Zo is de suggestie gedaan om artikel 22 van de antiracismewet te verruimen, dat de deelname aan een groep die aanzet tot haat strafbaar stelt. Hetzelfde kan gebeuren in de antidiscriminatiewet en de genderwet. Bij een veroordeling kan een rechter dan dwangmaatregelen opleggen die het voortbestaan van de bewuste vereniging erg bemoeilijkt.

Tot slot benadrukt de spreker dat het CGKR als onafhankelijke openbare instelling niet enkel de individuele rechten van de burger verdedigt, maar ook het openbaar belang. Het betekent dat de gemeenschap inderdaad moet worden beschermd tegen extremistische groeperingen, zonder dat dat stigmatisering van bepaalde bevolkingsgroepen in de hand werkt.

*
* *

M. Jozef De Witte, directeur du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (CECLR), explique que la volonté de faire cesser les pratiques d'une organisation telle que Sharia4Belgium fait l'unanimité. Pour y parvenir, toute une série d'actions sont possibles. Par le passé, la loi antiracisme a permis de lutter avec succès contre Blood & Honour, ce qui prouve que l'on peut effectivement intervenir contre pareils phénomènes sur la base de la réglementation existante. Le sentiment d'impuissance qui refait également surface aujourd'hui est donc totalement injustifié. Tout l'enjeu est d'appliquer la législation existante. Qui plus est, le racisme n'est pas une infraction qui requiert le dépôt d'une plainte. La police et le parquet peuvent et doivent intervenir de manière indépendante dès que l'on a connaissance de faits. Il n'est pas davantage nécessaire de promulguer une législation d'interdiction si l'arsenal législatif existant permet de poursuivre, de condamner et de punir efficacement les auteurs.

Les rapporteurs,

Le président,

Jan VAN ESBROECK
André FRÉDÉRIC
Nahima LANJRI

Siegfried BRACKE

De heer Jozef De Witte, directeur van het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding (CGKR) legt uit dat er eensgezindheid bestaat over de wil om de praktijken van een organisatie als Sharia-4Belgium te doen stoppen. Om dat te bereiken zijn heel wat acties mogelijk. In het verleden is Blood & Honour succesvol bestreden op basis van de antiracismewet. Het toont aan dat het wel degelijk mogelijk is om op basis van de bestaande regelgeving daadwerkelijk op te treden tegen dergelijke fenomenen. Het gevoel van machteloosheid, dat ook nu weer de kop opsteekt, is dus geheel onterecht. Het is enkel zaak de bestaande wetgeving toe te passen. Bovendien is racisme geen klachtmisdrijf. Politie en parket kunnen en moeten zelfstandig optreden van zodra er feiten bekend zijn. Het uitvaardigen van verbodswetgeving is evenmin nodig indien het bestaande wetgevende arsenaal toelaat om daders afdoende te vervolgen, te veroordelen en te bestraffen.

De rapporteurs,

De voorzitter,

Jan VAN ESBROECK
André FRÉDÉRIC
Nahima LANJRI

Siegfried BRACKE

ANNEXE

BIJLAGE

Parquet fédéral
BRUXELLES

exp.: Parquet fédéral – Rue aux Laines 66 boîte 1 – 1000 Bruxelles

DOSSIER TRAITÉ PAR

Secrétariat D

T 02 557 77 76

F 02 557 77 99

Rue aux Laines 66 boîte 1

1000 Bruxelles

federaal parket@just.fgov.be

NUMÉRO CABINET

n° –

DATE

2 JUILLET 2012

Au Président de la commission de l'Intérieur
Chambre des représentants

**MA RÉFÉRENCE
RÉFÉRENCE**

D54/F24.11-JD-hdb

**VOTRE
ANNEXES**

/

COPIE À

/

/

Monsieur le Président,

Concerne: demande d'avis relatif à la proposition de loi 809/001 modifiant la loi du 29 juillet 1934 interdisant les milices privées en vue d'interdire les groupements non démocratiques

J'ai l'honneur de vous transmettre ci-joint, en réponse au mail du 28 juin 2012 de Monsieur Martin Gennart, conseiller adjoint au service des commissions de la Chambre des représentants, un avis succinct rédigé après concertation entre le procureur général de Gand (qui est chargé de cette matière au sein du Collège des procureurs généraux) et le procureur fédéral.

La proposition de loi au sujet de laquelle l'avis a été demandé vise à interdire, outre les milices privées, les groupements de particuliers qui constituent un danger pour la démocratie en raison d'actes ou d'activités terroristes, négationnistes ou racistes.

Les médias ont annoncé que les auteurs de la proposition de loi déposeraient cette semaine un nouveau texte modifiant radicalement le texte initial. Notre examen traitera donc, compte tenu également du délai limité qui nous était imparti pour rendre un avis circonstancié, non du contenu de la proposition de loi, mais de la question de la nécessité d'une modification législative en la matière.

Ainsi qu'il ressort déjà des auditions d'acteurs du monde académique, de membres des services de renseignement et de sécurité et d'autres spécialistes, cette problématique touche clairement et immédiatement aux droits et libertés fondamentaux de notre État de droit démocratique. Il convient donc de se montrer extrêmement prudent en la matière. La décision éventuelle de modifier la législation existante ne pourra être prise qu'après une réflexion approfondie.

Il est permis de se demander si d'autres modifications de l'arsenal législatif actuel ne permettraient pas d'atteindre l'objectif poursuivi.

X

X

X

Ainsi, la peine maximale prévue par les articles 20, 21 et 22 de la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie et par l'article 22 de la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination, qui est actuellement d'un an d'emprisonnement à peine (ce qui est le seuil minimum pour pouvoir placer un suspect sous mandat d'arrêt), pourrait par exemple être sensiblement augmentée, ce qui constituerait un signal fort.

X X
X

Une autre modification possible serait l'incrimination de l'appartenance ou du concours prêté à certains groupes ou associations.

L'article 22 de la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie dispose ce qui suit: *“Est puni d'un emprisonnement d'un mois à un an et d'une amende de cinquante euros à mille euros, ou de l'une de ces peines seulement, quiconque fait partie d'un groupement ou d'une association qui, de manière manifeste et répétée, prône la discrimination ou la ségrégation fondée sur l'un des critères protégés dans les circonstances indiquées à l'article 444 du Code pénal, ou lui prête son concours.”*

Les critères protégés visés dans la loi du 30 juillet 1981 (article 4, 4°) sont *la nationalité, une prétendue race, la couleur de peau, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique*. La loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination ne prévoit pas quant à elle d'incrimination de ce type.

Si une disposition comparable à l'article 22 de la loi précitée du 30 juillet 1981 était également insérée dans la loi du 10 mai 2007, il serait également possible de punir quiconque fait partie d'un groupement ou d'une association qui, de manière manifeste et répétée, prône la discrimination ou la ségrégation fondée sur l'un des critères protégés dans les circonstances indiquées à l'article 444 du Code pénal, ou lui prête son concours.

La différence essentielle se situe bien entendu au niveau des critères protégés. Ceux prévus par l'article 4, 4°, de la loi précitée du 10 mai 2007 sont *l'âge, l'orientation sexuelle, l'état civil, la naissance, la fortune, la conviction religieuse ou philosophique, la conviction politique, la conviction syndicale, la langue, l'état de santé actuel ou futur, un handicap, une caractéristique physique ou génétique, l'origine sociale*. C'est naturellement au législateur qu'il appartiendra de déterminer si et dans quelle mesure certains critères protégés doivent entrer dans cette incrimination. Il pourra les reprendre tous ou se contenter de certains, comme par exemple la conviction religieuse ou philosophique.

X X
X

Une autre modification, plus fondamentale, concerne l'article 150 de la Constitution. Celui-ci prévoit ce qui suit: *« Le jury est établi en toutes matières criminelles et pour les délits politiques et de presse, à l'exception des délits de presse inspirés par le racisme ou la xénophobie. »*

En d'autres termes, il existe une différence fondamentale entre les 'délits de presse' inspirés par le racisme et la xénophobie (loi antiracisme du 30 juillet 1981), qui ont été soustraits à la compétence de la cour d'assises, et les délits de presse inspirés par une discrimination fondée sur des convictions religieuses, philosophiques ou d'autres critères protégés énumérés à l'article 4 de la loi du 10 mai 2007, qui relèvent toujours de la compétence de la cour d'assises.

Il s'ensuit que *de facto*, un grand nombre de textes haineux publiés sur certains sites web ne feront pas l'objet de poursuites pénales, en raison précisément de la nécessité d'organiser à cet effet la procédure d'un procès d'assises qui occasionne pas mal de travail et prend beaucoup de temps.

La question est de savoir s'il n'y a pas lieu de faire intervenir le Constituant pour que les infractions à la loi du 10 mai 2007 qui sont visées puissent être également portées devant le tribunal correctionnel.

Cela se traduirait très certainement par une approche plus efficace et plus effective de la problématique.

x x

X

La transposition, d'urgence, en droit belge de la décision-cadre 2008/919/ JAI du Conseil du 28 novembre 2008 modifiant la décision-cadre 2002/475/JAI relative à la lutte contre le terrorisme est une dernière modification qui pourrait partiellement régler le problème.

Cet arrêté-cadre oblige les États membres à incriminer la provocation publique à commettre des infractions terroristes et le recrutement et l'entraînement pour le terrorisme.

Aux fins de quelque peu préciser cette modification, nous vous présentons ci-après un cas concret d'un parquet fédéral : l'affaire « INET ».

Le parquet fédéral a poursuivi en 2005 devant le tribunal correctionnel de Bruxelles une personne qui gérât plusieurs sites Internet contenant des documents tels que les rapports annuels des services de renseignements, de l'espionnage, du cryptage, des manuels de confection de substances toxiques ou de bombes, etc.

Le parquet fédéral a considéré qu'il s'agissait en l'occurrence d'une infraction à la loi du 25 mars 1891 portant répression à la provocation à commettre des crimes ou des délits en affirmant que ces documents sont de nature à inciter à commettre les infractions visées aux articles 138 à 141 (infractions terroristes) et 322 et 323 (association de malfaiteurs) du Code pénal.

Par jugement du 13 août 2005, le tribunal correctionnel de Bruxelles a statué que l'infraction n'était pas prouvée. La cour d'appel de Bruxelles a confirmé ce jugement par arrêt du 26 octobre 2005.

La cour a précisé que, pour être punissable conformément à la loi du 25 mars 1891, la provocation à commettre des crimes et des délits devait être directe et devait concerner la commission de faits punissables déterminés et non équivoques. La mise à disposition du public, par le biais d'un site web, de tels documents ne constitue pas une provocation directe, mais seulement une provocation indirecte, si ces documents ne sont pas accompagnés de déclarations qui incitent à commettre tel ou tel crime ou délit. L'utilisation du contenu de ces documents par des personnes qui les consultent est en effet, d'une part, indéterminée et purement hypothétique et, d'autre part, chaque personne peut leur donner une portée différente.

La cour a estimé que “ *pour provoquer de manière directe à commettre des crimes ou des délits, l'auteur doit agir dans le but d'inciter les personnes auxquelles il s'adresse à commettre des actes répréhensibles déterminés, sur l'identité desquels celles-ci ne peuvent se méprendre ; (...) Que la simple mise à la disposition du public, par l'intermédiaire de sites informatiques, de documents qui, certes, par leur nature, dans une certaine mesure, peuvent être utiles à des personnes malveillantes, ne constitue pas une provocation directe mais seulement une provocation indirecte ou médiate lorsque, comme en l'espèce, lesdits documents ne sont pas accompagnés de propos incitant à commettre tel crime ou tel délit déterminé ; Que, en effet, en ce cas, l'usage qui serait fait des informations contenues dans les documents par les personnes qui les consultent est indéterminé et purement hypothétique, d'une part, et, d'autre part, chaque personne consultant lesdits documents peut donner à leur contenu une portée différente.* »

La conclusion est qu'étant donné l'absence de toute infraction punissable dans le Code pénal, aucune poursuite pénale ne peut être intentée à l'encontre des personnes qui, “*in abstracto*”, fournissent sur l'Internet des informations pouvant être utilisées par des tiers pour préparer et commettre des attentats terroristes (utilisation d'explosifs, mode de fonctionnement des services de renseignement ...). Si les faits pouvaient être inscrits dans le cadre des activités d'un groupe terroriste, on pourrait se baser sur les incriminations prévues aux articles 139 et 140 du Code pénal. C'est, entre autres, à cette situation que vise à remédier la décision-cadre 2008/919/JAI du Conseil du 28 novembre 2008 modifiant la décision-cadre 2002/475/JAI relative à la lutte contre le terrorisme.

X X
X

Dans l'espoir d'avoir pu contribuer de manière constructive au débat, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de notre haute considération.

La procureure générale de Gand,
Anita Harrewyn

Le procureur fédéral,
Johan Delmulle

Commissie Binnenlandse Zaken
R809
Bijlage : Schriftelijk advies

Federaal parket
BRUSSEL

DOSSIER BEHANDELD DOOR

Secretariaat D
T 02 557 77 76
F 02 557 77 99
Wolstraat 66 bus 1
1000 Brussel
federaal.parket@just.fgov.be

verz.: Federaal parket – Wolstraat 66 bus 1 – 1000 Brussel

Aan de Voorzitter van de Commissie Binnenlandse Zaken
Kamer van Volksvertegenwoordigers

NUMMER KABINET

nr. –

DATUM

2 juli 2012

MIJN REFERTE

D54/F24.11-JD-hdb

UW REFERTE

/

BIJLAGEN

/

KOPIE AAN

/

Mijnheer de Voorzitter,

Betreft: vraag om advies over het wetsvoorstel 809/001 tot wijziging van de wet 29 juli 1934 waarbij de private milities verboden worden, wat het verbod van ondemocratische groeperingen betreft.

In antwoord op de mail van 28 juni 2012 van de heer Martin Gennart, adjunct-adviseur bij de Commissiedienst van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, heb ik de eer u als bijlage een kort advies toe te zenden dat tot stand gekomen is na overleg tussen de procureur-generaal te Gent (portefeuillehouder van de materie binnen het College van procureurs-generaal) en de federale procureur.

Het wetsvoorstel waarover het advies wordt gevraagd, strekt ertoe om naast private milities ook groeperingen van private personen te verbieden die een gevaar betekenen voor de democratie omwille van daden of activiteiten van terrorisme, negationisme of racisme.

Via de media kon vernomen worden dat de indieners van het wetsvoorstel deze week een nieuwe tekst zouden indienen, waarbij de initiële tekst van het wetsvoorstel drastisch zou bijgesteld worden. Om die reden en gelet op de beperkt toegemeten tijd om een grondig advies uit te brengen, zal thans niet ingegaan worden op het inhoudelijke aspect van het wetsvoorstel, maar zal enkel de vraag of een wetswijziging noodzakelijk voorkomt, aangeraakt worden.

Deze vraag, zo leren alvast de hoorzittingen met de academische wereld, de inlichtingen –en veiligheidsdiensten en andere specialisten, raakt duidelijk en onmiddellijk de fundamentele rechten en vrijheden van onze democratische Rechtstaat. Er moet dus zeer voorzichtig mee omgesprongen worden en pas na rijp en grondig beraad eventueel tot een wijziging van de bestaande wetgeving worden besloten.

De vraag stelt zich of andere wijzigingen aan het bestaande wettelijk arsenaal niet reeds zouden kunnen volstaan om het verhoopte doel te bereiken.

X X

X

Federaal parket – Wolstraat 66 bus 1 – 1000 Brussel
<http://www.openbaarministerie.be>
Openingsuren: 08.30 uur – 12.00 uur en 13.00 uur – 16.30 uur



Zo zou bijvoorbeeld de maximumstraf, die momenteel amper 1 jaar gevangenisstraf bedraagt (en dus net voldoende is om een verdachte onder aanhoudingsmandaat te stellen), voorzien in de artikelen 20, 21 en 22 van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme en xenofobie ingegeven daden, en in het artikel 22 van de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, gevoelig kunnen opgetrokken worden. Dit zou een krachtig signaal zijn.

x x

x

Een andere mogelijke wijziging betreft het strafbaar stellen van het behoren tot of het zijn medewerking verlenen aan bepaalde groepen of verenigingen.

Artikel 22 van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme en xenofobie ingegeven daden, luidt als volgt: *“Met gevangenisstraf van een maand tot een jaar en met geldboete van vijftig euro tot duizend euro of met een van die straffen alleen wordt gestraft, hij die behoort tot een groep of tot een vereniging die kennelijk en herhaaldelijk discriminatie of segregatie wegens een van de beschermde criteria verkondigt in de in artikel 444 van het Strafwetboek bedoelde omstandigheden, dan wel aan zodanige groep of vereniging zijn medewerking verleent.”*

De beschermde criteria waarvan sprake in de wet van 30 juli 1981 (artikel 4, 4°) zijn de *nationaliteit, een zogenaamd ras, huidskleur, afkomst of nationale of etnische afstamming*.

De wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie voorziet echter niet in een dergelijke strafbaarstelling.

Mocht een soortgelijke bepaling als artikel 22 van voormelde wet van 30 juli 1981 ook in de wet van 10 mei 2007 worden ingevoegd, dan zou voortaan ook strafbaar zijn, hij die behoort tot een groep of vereniging die kennelijk en herhaaldelijk discriminatie of segregatie wegens een van de beschermde criteria verkondigt in de in artikel 444 van het Strafwetboek bedoelde omstandigheden, dan wel aan zodanige groep of vereniging zijn medewerking verleent.

Het grote verschil ligt uiteraard in de beschermde criteria. In artikel 4, 4° van voormelde wet van 10 mei 2007 zijn deze de *leeftijd, seksuele geaardheid, burgerlijke staat, geboorte, vermogen, geloof of levensbeschouwing, politieke overtuiging, syndicale overtuiging, taal, huidige of toekomstige gezondheidstoestand, een handicap, een fysieke of genetische eigenschap, sociale afkomst*. Het komt uiteraard aan de wetgever toe uit te maken of en in welke mate hij bepaalde beschermde criteria bij deze strafbaarstelling wenst te betrekken: allemaal, of bepaalde zoals bijvoorbeeld het geloof of levensbeschouwing.

x x

x

Een andere wijziging, meer fundamenteel, betreft het artikel 150 van de Grondwet.



Dit artikel bepaalt: *“De jury wordt ingesteld voor alle criminele zaken, alsmede voor politieke misdrijven en drukpersmisdrijven, behoudens voor drukpersmisdrijven die door racisme of xenofobie ingegeven zijn.”*

Er is met andere woorden een fundamenteel verschil tussen 'drukmisdrijven' ingegeven door racisme of xenofobie (antiracismewet van 30 juli 1981), die onttrokken zijn aan het Hof van assisen, en de 'drukmisdrijven' ingegeven door discriminatie op basis van geloof, levensbeschouwing of andere in artikel 4 van de wet van 10 mei 2007 opgesomde beschermde criteria, die nog steeds tot de bevoegdheid van het Hof van assisen behoren.

Dit heeft voor gevolg dat de facto veel haatdragende teksten die gepubliceerd worden op bepaalde websites niet het voorwerp zullen uitmaken van strafrechtelijke vervolging, juist omwille van de noodzaak hiervoor de arbeidsintensieve en tijdrovende procedure van een assisenproces te moeten organiseren.

De vraag stelt zich of de grondwetgever niet dient op te treden, opdat ook de bedoelde inbreuken op de wet van 10 mei 2007 voor de correctionele rechtbank zouden kunnen worden gebracht.

Dit zou zeker een efficiëntere en daadwerkelijke aanpak van de problematiek tot gevolg hebben.

x x

x

Een laatste wijziging die het probleem gedeeltelijk zou kunnen ondervangen, betreft de dringende omzetting van het kaderbesluit 2008/919/JBZ van de Raad van 28 november 2008 tot wijziging van het Kaderbesluit 2002/475/JBZ inzake terrorismebestrijding in de Belgische wetgeving.

Dit kaderbesluit verplicht de lidstaten het publiekelijk aanzetten tot het plegen van terroristische misdrijven en de rekrutering en training voor terrorisme strafbaar te stellen.

Teneinde deze wijziging enigszins te verduidelijken, vindt u hier een concrete casus van een federaal parket: de zogenaamde zaak INET.

Het federaal parket vervolgde in 2005 voor de correctionele rechtbank te Brussel een persoon die verschillende websites beheerde die documenten bevatten zoals jaarverslagen van de inlichtingendiensten, spionage, versleuteling, handleiding voor de aanmaak van gifstoffen of bommen, enz.

Het federaal parket beschouwde dit als een inbreuk op de wet van 25 maart 1891 houdende bestraffing van de aanzetting tot het plegen van misdaden en wanbedrijven, stellende dat deze documenten van aard zijn aan te zetten tot de misdrijven bedoeld in de artikelen 138 tot 141 (terroristische misdrijven) en 322-323 (bendevoering) Strafwetboek.



Bij vonnis van 13 augustus 2005 was de correctionele rechtbank te Brussel van oordeel dat de inbreuk niet bewezen was. Het Hof van beroep te Brussel bevestigde dit vonnis bij arrest van 26 oktober 2005.

Het Hof stelde dat, om strafbaar te zijn overeenkomstig de wet van 25 maart 1891, het aanzetten tot het plegen van misdaden en wanbedrijven rechtstreeks moet zijn en het plegen van welbepaalde en niet mis te verstane strafbare feiten moet betreffen. Het publiekelijk, via een website, ter beschikking stellen van dergelijke documenten maakt geen rechtstreekse aanzetting uit, maar slechts een onrechtstreekse aanzetting, indien deze documenten niet worden vergezeld van uitlatingen die aanzetten tot het plegen van deze of gene misdaad of wanbedrijf. Het gebruik van de inhoud van deze documenten door de personen die deze consulteren is immers, enerzijds, onbepaald en louter hypothetisch en, anderzijds, kan elke persoon er een eigen draagwijdte aan geven.

Het hof was van oordeel dat, “ *pour provoquer de manière directe à commettre des crimes ou des délits, l’auteur doit agir dans le but d’inciter les personnes auxquelles il s’adresse à commettre des actes répréhensibles déterminés, sur l’identité desquels celles-ci ne peuvent se méprendre ; (...) Que la simple mise à la disposition du public, par l’intermédiaire de sites informatiques, de documents qui, certes, par leur nature, dans une certaine mesure, peuvent être utiles à des personnes malveillantes, ne constitue pas une provocation directe mais seulement une provocation indirecte ou médiate lorsque, comme en l’espèce, lesdits documents ne sont pas accompagnés de propos incitant à commettre tel crime ou tel délit déterminé ; Que, en effet, en ce cas, l’usage qui serait fait des informations contenues dans les documents par les personnes qui les consultent est indéterminé et purement hypothétique, d’une part, et, d’autre part, chaque personne consultant lesdits documents peut donner à leur contenu une portée différent.* »

De conclusie is dat, gelet op de afwezigheid van enige strafbare inbreuk in het Strafwetboek, geen strafvervolgning kan gebeuren ten aanzien van personen die “in abstracto” op internet informatie verschaffen die door derden kan worden aangewend bij het voorbereiden en plegen van terroristische aanslagen (gebruik van explosieven, werkwijze van inlichtingendiensten, ...). Indien de feiten kunnen gekaderd worden in de activiteiten van een terroristische groep, zou wel teruggegrepen kunnen worden naar de strafbaarstellingen in de artikelen 139 en 140 van het Strafwetboek.

Het is onder meer aan deze situatie dat het Kaderbesluit 2008/919/JBZ van de Raad van 28 november 2008 tot wijziging van het Kaderbesluit 2002/475/JBZ inzake terrorismebestrijding, wenst te remediëren.

x x

x



Hopende op deze manier een constructieve bijdrage te hebben kunnen leveren tot het debat, tekenen wij, met de meeste hoogachting,

De procureur-generaal te Gent,

Anita Harrewyn

De federale procureur,

Johan Delmulle