

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

9 juni 2017

HOORZITTING

**over het rapport van *Amnesty International*
betreffende de maatregelen in de Europese
Unie in de strijd tegen het terrorisme**

VERSLAG

NAMENS DE DE TIJDELIJKE COMMISSIE
TERRORISMEBESTRIJDING
UITGEBRACHT DOOR
DE HEER **Stéphane CRUSNIÈRE**

INHOUD

Blz.

I.	Inleidende uiteenzettingen	3
A.	Uiteenzetting van de heer Philippe Hensmans, directeur Amnesty International Belgique fran- cophone	3
B.	Uiteenzetting van mevrouw Julie Adyns, onde- rzoekster-analist bij Amnesty International Vlaanderen	4
C.	Uiteenzetting van mevrouw Montserrat Car- reras, verantwoordelijke Politieke Zaken van Amnesty International Belgique francophone	15
II.	Gedachtewisseling	17
A.	Vragen en opmerkingen van de leden	17
B.	Antwoorden	26

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

9 juin 2017

AUDITION

**sur le rapport d'*Amnesty International*
sur les mesures dans l'Union européenne
concernant la lutte contre le terrorisme**

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION TEMPORAIRE
"LUTTE CONTRE LE TERRORISME"
PAR
M. **Stéphane CRUSNIÈRE**

SOMMAIRE

Pages

I.	Exposés introductifs	3
A.	Exposé de M. Philippe Hensmans, directeur Amnesty International Belgique francophone	3
B.	Exposé de Mme Julie Adyns, chercheuse- analyste d'Amnesty International Vlaanderen	4
C.	Exposé de Mme Montserrat Carreras, res- ponsable des Affaires politiques d'Amnesty International Belgique francophone	15
II.	Échange de vues	17
A.	Questions et observations des membres	17
B.	Réponse	26

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

Voorzitter/Président: Koen Metsu

A. — Vaste leden / Titulaires:

N-VA Peter Buysrogge, Sophie De Wit, Koen Metsu, Sarah Smeyers
PS Nawal Ben Hamou, Stéphane Crusnière, Laurette Onkelinx
MR Denis Ducarme, Philippe Pivin, Françoise Schepmans
CD&V Raf Terwingen, Veli Yüksel
Open Vld Dirk Janssens, Carina Van Cauter
sp.a Hans Bonte
Ecolo-Groen Gilles Vanden Burre
cdH Vanessa Matz

B. — Plaatsvervangers / Suppléants:

Peter De Roover, Koenraad Degroote, Renate Hufkens, Valerie Van Peel, Kristien Van Vaerenbergh
Willy Demeyer, André Frédéric, Emir Kir, Eric Thiébaud
Emmanuel Burton, Gautier Calomne, Jean-Jacques Flahaux, Richard Miller
Franky Demon, Roel Deseyn, N
Patrick Dewael, Katja Gabriëls, Dirk Van Mechelen
Meryame Kitir, Alain Top
Benoit Hellings, Stefaan Van Hecke
Georges Dallemagne, Catherine Fonck

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

VB Filip Dewinter
PTB-GO! Raoul Hedebouw
DéFI Olivier Maingain
PP Aldo Carcaci

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

Afkortingen bij de nummering van de publicaties:	Abréviations dans la numérotation des publications:
DOC 54 0000/000: Parlementair document van de 54 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer	DOC 54 0000/000: Document parlementaire de la 54 ^e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif
QRVA: Schriftelijke Vragen en Antwoorden	QRVA: Questions et Réponses écrites
CRIV: Voorlopige versie van het Integraal Verslag	CRIV: Version Provisoire du Compte Rendu intégral
CRABV: Beknopt Verslag	CRABV: Compte Rendu Analytique
CRIV: Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)	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: Plenum	PLEN: Séance plénière
COM: Commissievergadering	COM: Réunion de commission
MOT: Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)	MOT: Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers	Publications officielles éditées par la Chambre des représentants
Bestellingen: Natieplein 2 1008 Brussel Tel.: 02/ 549 81 60 Fax: 02/549 82 74 www.dekamer.be e-mail: publicaties@dekamer.be	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
De publicaties worden uitsluitend gedrukt op FSC gecertificeerd papier	Les publications sont imprimées exclusivement sur du papier certifié FSC

DAMES EN HEREN,

Uw commissie heeft haar vergadering van 20 januari 2017 gewijd aan een hoorzitting over het rapport van Amnesty International betreffende de maatregelen in de Europese Unie in de strijd tegen het terrorisme¹. Aan de hoorzitting hebben deelgenomen namens Amnesty International België:

— de heer Philippe Hensmans, directeur Amnesty International Belgique francophone;

— mevrouw Julie Adyns, onderzoekster-analist bij Amnesty International Vlaanderen;

— mevrouw Montserrat Carreras, verantwoordelijke Politieke Zaken van Amnesty International Belgique francophone.

I. — INLEIDENDE UITEENZETTINGEN

A. Uiteenzetting van de heer Philippe Hensmans, directeur Amnesty International Belgique francophone

De heer Hensmans legt uit dat gedurende twee jaar maatregelen werden onderzocht in 14 landen. Daarbij werd nagegaan of er een algemene tendens merkbaar is. Dat was geen makkelijke opdracht, gelet op het diverse karakter van de getroffen maatregelen. Er werd ook nagegaan in welke mate de maatregelen al dan niet disproportioneel zijn: is de maatregel niet te vergaand in het licht van het probleem dat hij wenst aan te pakken?

Een eerste besluit van het onderzoek is dat er een geleidelijke ontmanteling merkbaar is van het Europese systeem van de mensenrechtenbescherming: de versnelde procedures, de snelle invoering van regelgeving op grond van beperkt overleg (zonder advies van het maatschappelijk middenveld of deskundigen) of zonder democratisch debat, het afzien van eerder genomen engagementen rond mensenrechten, het versterken van de uitvoerende macht ten nadele van de wetgevende of de rechterlijke macht, de afwezigheid of de inefficiënte van de onafhankelijke controle op eventuele misbruiken, ...

Wat evenzeer opvalt zijn de vage en diverse definities van het begrip “terrorisme”, wat vragen doet rijzen over de eerbiediging van het legaliteitsbeginsel. De Britse definitie is bijvoorbeeld zeer ruim opgevat. Tevens dient

¹ Amnesty International, *Dangerously disproportionate: the ever-expanding national security state in Europe*, https://www.aivl.be/sites/default/files/fotos/nieuws/eur0153422017_english_full_report-12jan_2.pdf.

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre commission a consacré sa réunion du 20 janvier 2017 à une audition sur le rapport d'Amnesty International sur les mesures dans l'Union européenne concernant la lutte contre le terrorisme¹. Les personnes suivantes ont participé à l'audition au nom d'Amnesty International Belgique:

— M. Philippe Hensmans, directeur Amnesty International Belgique francophone;

— Mme Julie Adyns, chercheuse-analyste d'Amnesty International Vlaanderen;

— Mme Montserrat Carreras, responsable des Affaires politiques d'Amnesty International Belgique francophone.

I. — EXPOSÉS INTRODUCTIFS

A. Exposé de M. Philippe Hensmans, directeur Amnesty International Belgique francophone

M. Hensmans explique que des mesures ont été examinées pendant deux ans dans 14 pays. On a examiné si une tendance générale était perceptible. Il ne s'agissait pas d'une mission aisée, en raison du caractère différent des mesures prises. On a également examiné à quel point les mesures prises sont ou non disproportionnées: la mesure n'est-elle pas excessive par rapport au problème qu'elle vise à régler?

Une première conclusion de l'analyse est que l'on constate un démantèlement progressif du système européen de protection des droits humains: procédures accélérées, lois adoptées à la hâte à l'issue d'une concertation limitée (sans avis de la société civile ou d'experts) ou en l'absence de débat démocratique, dérogations aux engagements pris précédemment en matière de droits humains, renforcement du pouvoir exécutif au détriment du pouvoir législatif ou judiciaire, inefficacité ou absence de mécanismes de contrôle indépendants d'abus éventuels, ...

On s'étonne également des définitions vagues et diverses de la notion de “terrorisme”, ce qui suscite des questions sur le respect du principe de légalité. La définition britannique, par exemple, est très large. À

¹ Amnesty International, *Des mesures disproportionnées. L'ampleur grandissante des politiques sécuritaires dans les pays de l'UE est dangereuse*, https://www.aivl.be/sites/default/files/fotos/nieuws/eur0153422017_english_full_report-12jan_2.pdf.

de daling van de vereiste bewijslast te worden genoemd. In sommige gevallen kunnen zelfs maatregelen worden genomen zonder dat er zelfs sprake is van vermoedens.

Een andere vaststelling is dat er soms geen of slechts een beperkt onderscheid wordt gemaakt tussen de voorbereide of niet uitgevoerde handeling, en de eigenlijke strafrechtelijke inbreuk. Er worden eveneens administratieve beperkingen ingevoerd op de bewegingsvrijheid of op de vrijheid van vereniging, in plaats van gebruik te maken van de bestaande strafrechtelijke bepalingen.

Er zijn ook nieuwe strafbaarstellingen ingevoerd in verband met bepaalde uitingvormen. Die kunnen een bedreiging vormen voor de vrijheid van meningsuiting en de artistieke vrijheid. Daarnaast is er ook het gebruik van geheime bewijzen, met de nodige gevolgen voor de weerlegbaarheid van de bewijslast en dus voor het recht van verdediging.

De nationale veiligheid of de terreurdreiging wordt als voorwendsel aangewend voor het nemen van in wezen arbitraire maatregelen die gevolgen hebben voor ganse categorieën van mensen (vluchtelingen, militanten, journalisten, minderheden, ...). Tegelijk is er een verzwakte aandacht voor de noden van andere groepen personen (vrouwen, kinderen, ...).

Het verslag onderzoekt maatregelen in acht beleidsdomeinen. België heeft in vier van die domeinen maatregelen genomen. Het belang van het rapport bestaat erin om op te lijsten welke maatregelen in de verschillende landen en beleidsdomeinen reeds werden getroffen, en te wijzen op de mogelijke risico's die ermee gepaard gaan.

Tot slot wijst de heer Hensmans op het belang dat de wetgever zich steeds de vraag dient te stellen hoe de voorgenomen maatregelen in de toekomst – in een mogelijk andere politieke of maatschappelijke context – kunnen worden aangewend en toegepast.

B. Uiteenzetting van mevrouw Julie Adyns, onderzoekster-analist bij Amnesty International Vlaanderen

Mevrouw Adyns benadrukt dat het rapport een nuttig instrument kan zijn bij het uitwerken van een antiterrorismebeleid. Het document is tot stand gekomen op basis van twee jaar onderzoek in 14 verschillende Europese landen. Het legt een aantal zorgwekkende tendensen bloot, waartegen ook België niet immuun is. België komt op vier plaatsen in het rapport aan bod. Niet alle Belgische maatregelen zijn al aangenomen, en niet al deze maatregelen zijn noodzakelijk een schending van

noter par ailleurs la révision à la baisse des exigences en matière de preuves. Dans certains cas, des mesures peuvent même être prises en l'absence de tout soupçon.

Une autre constatation est qu'on ne fait parfois pas ou guère de distinction entre l'acte préparatoire ou l'infraction non réalisée et l'infraction pénale elle-même. Il est également fait usage de restrictions administratives du droit de circuler librement et de la liberté d'association plutôt que de recourir aux dispositions pénales existantes.

De nouvelles incriminations ont été instaurées concernant certaines formes d'expression. Elles peuvent constituer une menace pour la liberté d'expression et la liberté artistique. Il y a par ailleurs l'utilisation de preuves secrètes, avec les conséquences qui s'ensuivent pour la réfragabilité de la charge de la preuve et, partant, pour le droit de la défense.

La sécurité nationale ou la menace terroriste servent de prétexte pour prendre des mesures fondamentalement arbitraires ayant des conséquences pour des catégories entières de personnes (réfugiés, militants, journalistes, minorités, ...). Par ailleurs, il y a un manque d'attention portée aux besoins d'autres groupes de personnes (femmes, enfants, ...).

Le rapport analyse les mesures prises dans huit domaines d'action. La Belgique a pris des mesures dans quatre de ces domaines. L'intérêt du rapport à l'examen réside en ce qu'il dresse l'inventaire des mesures prises dans les différents pays et domaines d'action et pointe les risques potentiels qu'elles comportent.

Enfin, M. Hensmans souligne qu'il importe que le législateur se pose toujours la question de savoir si à l'avenir – dans un contexte politique ou social potentiellement différent – les mesures envisagées pourront toujours être utilisées et appliquées.

B. Exposé de Mme Julie Adyns, chercheuse-analyste d'Amnesty International Vlaanderen

Mme Adyns souligne que le rapport peut être un instrument utile pour élaborer une politique antiterrorisme. Ce document est le fruit de deux années d'études menées dans quatorze pays européens différents. Il dévoile plusieurs tendances préoccupantes, contre lesquelles la Belgique n'est pas non plus immunisée. La Belgique apparaît à quatre reprises dans ce rapport. Les mesures belges n'ont pas encore été toutes adoptées et toutes ces mesures ne constituent pas nécessairement

de mensenrechten. De maatregelen maken evenwel deel uit van een ruimere Europese tendens. Hopelijk kan het rapport als waarschuwing fungeren voor de Belgische wetgever.

De onderzoekscommissie naar de aanslagen van 22 maart 2016 heeft op 18 januari 2017 aangrijpende getuigenissen aanhoord van een aantal slachtoffers van de aanslagen in Brussel of hun familie. In het licht daarvan brengt de spreker de aanbevelingen van Amnesty International over de rechten van slachtoffers van terreurdaden in herinnering. De organisatie is immers herhaaldelijk tussengekomen bij de totstandkoming van Europese en internationale normen over de rechten van slachtoffers.²

— Staten moeten de status van slachtoffer toekennen aan zowel de rechtstreekse slachtoffers en hun families, als aan de personen die schade geleden hebben bij de hulpverlening. De toekenning van deze status mag niet afhankelijk gesteld worden van de identificatie, vervolging of veroordeling van de daders.

— Slachtoffers moeten van de Staat informatie krijgen – in een taal die ze begrijpen – over hun rechten, met inbegrip van hun recht op schadevergoeding.

— Staten moeten medische en psychologische noodhulpverlening voorzien, en ze moeten er ook voor zorgen dat de nodige voortdurende hulpverlening beschikbaar en toegankelijk is, met inbegrip van medische, psychologische, juridische, sociale en materiële hulp aan zowel de slachtoffers als hun families.

— Staten moeten de slachtoffers en hun families effectieve toegang geven tot het gerecht, in het bijzonder door informatie, hulp en begeleiding aan te bieden, onder meer om hen te helpen om de kosten te dragen.

— Slachtoffers moeten recht hebben op een effectieve schadevergoeding, en dit binnen een redelijke termijn en via een eenvoudige en gemakkelijk toegankelijke procedure. Daartoe moet de nodige regelgeving voorzien worden.

² Cf. Amnesty International's response to the report by the Special Rapporteur on the human rights of victims of terrorism, <http://www.amnesty.org/en/library/info/IO40/012/2012/en>; Amnesty International Welcomes UN Decision to Discuss Human Rights of Victims of Terrorism, <http://www.amnestyusa.org/news/press-releases/amnesty-international-welcomes-un-decision-to-discuss-human-rights-of-victims-of-terrorism>; Amnesty International's comments on the European Commission's proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, http://www.amnesty.eu/content/assets/Doc2012/AI_comments_on_EC_proposal_on_victim_rights_Feb_2012.pdf;

une violation des droits de l'homme. Ces mesures s'inscrivent toutefois dans une tendance plus large au niveau européen. Il est à espérer que ce rapport serve de mise en garde au législateur belge.

Le 18 janvier 2017, la commission d'enquête relative aux attentats du 22 mars 2016 a entendu les témoignages bouleversants de plusieurs victimes des attentats de Bruxelles ou de leurs familles. À la lumière de ces témoignages, l'oratrice rappelle les recommandations d'Amnesty International au sujet des droits des victimes d'actes terroristes. Cette organisation est en effet intervenue à maintes reprises dans le processus d'élaboration de normes européennes et internationales en matière de droits des victimes²:

— les États doivent accorder le statut de victime aux victimes directes, ainsi qu'à leurs familles et aux membres des services de secours ayant subi des traumatismes. L'octroi de ce statut ne peut pas dépendre de l'identification, de la poursuite ou de la condamnation des auteurs des faits;

— les États doivent fournir aux victimes des informations – dans une langue qu'elles comprennent – au sujet de leurs droits, en ce compris de leur droit à une indemnisation;

— Les États doivent prévoir une aide médicale et psychologique d'urgence. Ils doivent en outre veiller à ce que l'aide nécessaire soit disponible et accessible en permanence, en ce compris l'aide médicale, psychologique, juridique, sociale et matérielle, tant pour les victimes que pour leurs familles.

— Les États doivent effectivement donner aux victimes et à leurs familles l'accès à la justice, particulièrement en leur proposant information, aide et accompagnement, entre autres pour les aider à supporter les frais.

— Les victimes doivent avoir droit à une indemnisation effective, et ce, dans un délai raisonnable et par le biais d'une procédure simple et facile d'accès. La réglementation nécessaire à cet effet doit être prévue.

² Cf. la réponse d'Amnesty International au sujet du rapport du Rapporteur spécial relatif aux droits fondamentaux des victimes du terrorisme, <https://www.amnesty.org/fr/documents/document/?indexNumber=IO40%2f012%2f2012&language=en>; <http://www.amnestyusa.org/news/press-releases/amnesty-international-welcomes-un-decision-to-discuss-human-rights-of-victims-of-terrorism>; Commentaires d'Amnesty International au sujet de la proposition, formulée par la Commission européenne, de Directive du Parlement européen et du Conseil établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité, http://www.amnesty.eu/content/assets/Doc2012/AI_comments_on_EC_proposal_on_victim_rights_Feb_2012.pdf;

De minister van Justitie heeft in dat verband reeds maatregelen aangekondigd, zoals de erkenning van het statuut van de slachtoffers en de oprichting van een centraal aanspreekpunt in de schoot van het slachtofferfonds van de FOD Justitie. Hopelijk worden lessen getrokken uit de pijnpunten die zijn blootgelegd door de onderzoekscommissie, en krijgen de slachtoffers snel de hulp en de begeleiding waarop ze recht hebben.

Het rapport legt een aantal Europese tendensen bloot. Voor elke tendens wordt eerst het standpunt van Amnesty International uiteengezet, en vervolgens wordt het geïllustreerd aan de hand van voorbeelden uit een aantal Europese landen. De spreker overloopt ze, met een focus op die punten die bijzonder relevant zijn voor de Belgische wetgever, en waar nuttig ook voorbeelden uit andere landen.

1. Noodtoestand en noodwetgeving

In België is de mogelijkheid om de noodtoestand mogelijk te maken bestudeerd. Hiervoor zou een grondwetswijziging noodzakelijk zijn. Voorlopig is beslist om dat niet te doen. Elders in Europa is de drempel om een noodtoestand in te voeren en te verlengen steeds lager komt te liggen, en wordt de noodwetgeving zelfs – buiten de waarborgen van de noodtoestand om – in gewone wetgeving opgenomen. Dat is zorgwekkend omdat noodwetgeving, die per definitie tijdelijk moet zijn van aard, op die manier een permanente realiteit wordt. Als gevolg van die evolutie tekent zich in verschillende Europese landen een consolidering van de macht af in handen van de uitvoerende macht. De wetgevende en rechterlijke macht worden daarbij steeds meer opzij geschoven.

Het rapport schetst het internationaalrechtelijke kader over het invoeren van een noodtoestand. Die kan slechts in hoogst uitzonderlijke omstandigheden worden ingeroepen, met name in heel specifiek omschreven situaties van acute noodzaak – in tijden van oorlog of een andere openbare nood die het leven van de natie bedreigt. Dat kan bovendien enkel nadat de noodtoestand officieel is uitgeroepen, en ter kennis is gebracht aan de relevante internationale verdragsorganen. Enkel dan kan de Staat binnen bepaalde grenzen afwijken van bepaalde internationale mensenrechtenverplichtingen. Bovendien is een noodtoestand per definitie tijdelijk: het moet de bedoeling blijven om zo snel mogelijk terug te keren naar de normaliteit.

Frankrijk is het enige land dat formeel de noodtoestand heeft ingeroepen, en dat ook herhaaldelijk heeft verlengd. Amnesty International heeft de impact van deze noodtoestand uitgebreid gedocumenteerd. Uit

Le ministre de la Justice a déjà annoncé des mesures à cet égard, comme la reconnaissance du statut des victimes et la création d'un point de contact central au sein du Fonds d'aide aux victimes du SPF Justice. Espérons que des leçons seront tirées des problèmes mis en lumière par la commission d'enquête et que les victimes recevront rapidement l'aide et l'accompagnement auxquels ils ont droit.

Le rapport passe en revue un certain nombre de tendances européennes. Pour chaque tendance, le point de vue d'Amnesty International est exposé et celui-ci est ensuite étayé par des exemples venant de certains pays européens. L'oratrice les parcourt en se focalisant sur les points qui sont particulièrement pertinents pour le législateur belge et également sur des exemples venant d'autres pays, où cela s'avère utile.

1. État d'urgence et législation d'exception

La Belgique examine la possibilité de permettre l'état d'urgence, ce qui nécessite une révision de la Constitution. Il a été décidé pour le moment de ne pas le faire. Ailleurs en Europe, le seuil pour instaurer et prolonger l'état d'urgence est sans cesse abaissé et la législation d'exception est même reprise – sans les garanties liées à l'état d'urgence – dans la législation ordinaire. Cette situation est préoccupante car la législation d'exception qui, par définition, doit rester de nature temporaire, devient de la sorte une réalité permanente. Dans plusieurs pays européens, il en résulte une consolidation du pouvoir dans les mains du pouvoir exécutif, les pouvoirs législatif et judiciaire étant de plus en plus mis sur la touche.

Le rapport esquisse le cadre de droit international relatif à l'invocation de l'état d'urgence, laquelle ne peut intervenir que dans des circonstances extrêmement exceptionnelles, c'est-à-dire dans des situations particulières d'urgence extrême décrites très spécifiquement – en temps de guerre ou lorsqu'un autre péril public menace la vie de la nation. Il faut en outre que l'état d'urgence ait été officiellement proclamé et que les organes internationaux concernés en aient été formellement avisés. Dans ce cas seulement, l'État peut, dans certaines limites bien définies, déroger à un nombre restreint de ses obligations internationales en matière de droits humains. L'état d'urgence est en outre par définition temporaire: l'objectif doit rester le retour à la normalité le plus rapidement possible.

La France est le seul État membre de l'UE qui a officiellement proclamé et prolongé à plusieurs reprises l'état d'urgence. Amnesty a amplement documenté l'impact de cet état d'urgence. Il ressort de cette enquête

dat onderzoek blijkt dat de noodbevoegdheden niet altijd gebruikt worden op een manier die noodzakelijk en proportioneel is. Zo zijn minder dan 1 % van de ruim 3000 huiszoekingen die tussen november 2015 en februari 2016 zijn uitgevoerd zonder voorafgaande rechterlijke toestemming uitgemond in een aan terrorisme gerelateerd inbeschuldigingstelling (met uitzondering van de apologie). De bevoegdheid van de regering om huisarrest op te leggen is aangewend ten aanzien van personen die helemaal niets met de terreurdreiging te maken hebben. Zo heeft de regering in december 2015 milieu-activisten onder huisarrest geplaatst, om te voorkomen dat ze zouden deelnemen aan protesten ter gelegenheid van de VN-Klimaatconferentie in Parijs.

Wat bovendien ernstige zorgen baart, is de invoering van noodmaatregelen en de bijkomende bevoegdheden in gewone wetgeving. Tijdens de zomer van 2016 zijn in Frankrijk bepaalde maatregelen die typisch deel uitmaken van een noodtoestand – zoals de mogelijkheid om administratieve controlemaatregelen op te leggen aan *returnees* – opgenomen in het gemeen strafrecht. Een hele reeks van dergelijke maatregelen zijn in juni en juli 2016 op een drafje door het parlement gejaagd. Het opnemen van dergelijke noodbevoegdheden in gewone wetgeving is uitermate problematisch, omdat die maatregelen hiermee voor onbepaalde duur geconsolideerd worden, terwijl een noodtoestand per definitie tijdelijk is.

De tendens om de drempel voor de invoering van noodmaatregelen te verlagen komt ook voor in andere Europese landen. In Hongarije werd recent een zesde amendement bij de Grondwet gevoegd, en werd een aantal andere veiligheidswetten gewijzigd, met de bedoeling het proces om over te gaan tot een noodtoestand te stroomlijnen. Het geheel is gebaseerd op het vage, niet verder gedefinieerde concept van een “situatie van terreurdreiging”. Wanneer de regering beslist om de noodtoestand in te roepen, moet dat binnen de 15 dagen door het parlement worden bevestigd met een 2/3 meerderheid. In tussentijd geldt de noodtoestand reeds onverkort: wetten kunnen worden opgeschort en nieuwe wetgeving kan onder spoedprocedure worden aangenomen; het leger kan worden ingezet en mag “*lethal force*” gebruiken; de bewegingsvrijheid binnen het grondgebied mag worden beperkt; publieke evenementen en bijeenkomsten mogen worden verboden. De regering mag tevens – tot nog toe niet verder gedefinieerde – bijzondere maatregelen nemen om terrorisme te voorkomen. In een politieke context als die in Hongarije, waar vluchtelingen dikwijls worden geportretteerd als een bedreiging voor de nationale veiligheid en als potentiële terroristen, zijn dergelijke verregaande bevoegdheden om de rechten op bewegingsvrijheid en vrijheid

que les pouvoirs d’urgence ne sont pas toujours utilisés de manière nécessaire et proportionnelle. C’est ainsi que moins d’un pourcent des plus de 3 000 perquisitions réalisées entre novembre 2015 et février 2016 sans autorisation judiciaire préalable a donné lieu à une mise en accusation liée au terrorisme (à l’exception de l’apologie). Le pouvoir du gouvernement d’imposer une assignation à résidence a été utilisé à l’égard de personnes totalement étrangères à la menace terroriste. En décembre 2015, le gouvernement a ainsi assigné à résidence des défenseurs de l’environnement, pour les empêcher de participer à des manifestations à l’occasion de la Conférence climatique de l’ONU à Paris.

Une autre évolution préoccupante est l’instauration de mesures d’urgence et de compétences supplémentaires dans la législation ordinaire. Durant l’été 2016, certaines mesures prises en France et s’inscrivant typiquement dans le cadre de l’état d’urgence – comme la possibilité d’imposer des mesures de contrôle administratif aux *returnees* – ont été intégrées dans le droit pénal ordinaire. Une série de mesures similaires ont été votées au pas de charge au Parlement en juin et en juillet 2016. L’intégration de ces pouvoirs d’urgence dans la législation ordinaire est extrêmement problématique, étant donné que ces mesures sont ainsi consolidées pour une durée indéterminée, alors que l’état d’urgence est, par définition, temporaire.

La tendance à abaisser le seuil de déclenchement de mesures d’urgence s’observe également dans d’autres pays européens. En Hongrie, un sixième amendement a récemment été apporté à la Constitution et un certain nombre d’autres lois sur la sécurité ont été modifiées, dans le but de rationaliser la procédure de déclaration de l’état d’urgence. L’ensemble repose sur le vague concept non défini de “situation de menace terroriste”. Lorsque le gouvernement décide de décréter l’état d’urgence, cela doit être confirmé dans les 15 jours par le parlement à la majorité des deux tiers. Dans l’intervalle, l’état d’urgence est déjà intégralement d’application: des lois peuvent être suspendues et de nouvelles lois peuvent être adoptées à la faveur d’une procédure d’urgence; l’armée peut être déployée et elle peut recourir à la force létale; la liberté de mouvement à l’intérieur du pays peut être restreinte; des événements et rassemblements dans des lieux publics peuvent être interdits. Le gouvernement peut également prendre toute mesure spéciale – non encore définie – afin de prévenir le terrorisme. Dans un contexte politique tel que celui de la Hongrie, où les réfugiés sont régulièrement présentés comme une menace à la sécurité nationale et comme des terroristes potentiels, de tels pouvoirs excessifs de restriction de la liberté de mouvement et

van vereniging te beperken op zijn minst zorgwekkend te noemen.

In Polen is in juni 2016 een draconische antiterrorismewetgeving aangenomen, die bevoegdheden vastlegt in gewone wetgeving, die normaal zouden thuishoren in een noodtoestand. Ook deze wetgeving is aangenomen onder een spoedprocedure. De veiligheidsdiensten krijgen verregaande surveillancebevoegdheden zonder onafhankelijk toezicht.

Amnesty International roept alle Staten op om te verzekeren dat de noodtoestand enkel kan worden ingeroepen in strikte overeenkomst met het internationaal recht: de verklaring moet afdoende gemotiveerd zijn en de kennisgeving moet verlopen in overeenstemming met de relevante verdragsverplichtingen. De ingeroepen noodtoestand moet een bedreiging vormen “voor het leven van de natie”, en moet te allen tijde beschouwd worden als uitzonderlijk, tijdelijk en beperkt tot wat absoluut noodzakelijk is gezien de situatie. Alle maatregelen die onder de noodtoestand worden genomen, moeten opgenomen zijn in een duidelijke en publiek toegankelijke wet, noodzakelijk en proportioneel, en in overeenstemming met de internationaalrechtelijke verplichtingen van de Staat. Geen enkele maatregel genomen onder de noodtoestand mag rechtstreeks of onrechtstreeks raken aan absolute rechten, zoals het folterverbod en het discriminatieverbod.

2. Migratie en terreurbestrijding

In bepaalde landen leggen beleidsmakers een rechtstreekse link tussen de terreurdreiging en migratie. Migranten en vluchtelingen worden afgeschilderd als gevaarlijk, met alle gevolgen van dien voor mensen die oorlogsgebieden ontvluchten in de hoop veiligheid te vinden in Europa. In Hongarije werd de uiterst zorgwekkende zaak onderzocht van Ahmed H., een veertigjarige Syriër die met zijn gezin in Cyprus woonde. In augustus 2015 heeft Ahmed zijn woning en zijn gezin in Cyprus achtergelaten om zijn bejaarde ouders en zes andere familieleden te helpen om Syrië te ontvluchten en veiligheid te vinden in Europa. Een maand later zaten ze samen met honderden andere vluchtelingen vast aan de Hongaarse grens, nadat de politie de grens tussen Hongarije en Servië had afgesloten.

Toen sommige vluchtelingen probeerden om toch de grens over te steken braken rellen uit. De Hongaarse politie reageerde met traangas en een waterkanon. Tientallen vluchtelingen raakten gewond. Sommigen gooiden met stenen – ook Ahmed. Maar nieuwsbeelden

de la liberté d'association peuvent à tout le moins être qualifiés de préoccupants.

En juin 2016, la Pologne s'est dotée d'une loi draconienne de lutte contre le terrorisme, qui inscrit dans des lois ordinaires des pouvoirs qui, normalement, ne seraient invoqués qu'en cas d'état d'urgence. Cette loi a, elle aussi, été adoptée conformément à une procédure d'urgence. Les services de sécurité obtiennent des pouvoirs étendus de surveillance, en l'absence de tout contrôle indépendant.

Amnesty International appelle tous les États à garantir que toute déclaration officielle de l'état d'urgence réponde strictement aux exigences du droit international: la déclaration doit être suffisamment motivée et la notification doit respecter les obligations conventionnelles pertinentes. L'urgence déclarée doit être telle qu'elle “menace l'existence de la nation” et l'état d'urgence doit être considéré comme une mesure exceptionnelle, temporaire et strictement limitée aux exigences de la situation. Toutes les mesures liées à l'état d'urgence doivent être prévues par une loi claire et accessible au public, nécessaires et proportionnelles et compatibles avec les obligations contractées par l'État au regard du droit international. Aucune mesure prise sous état d'urgence ne peut avoir de répercussions directes ou indirectes sur les droits absolus, tels que l'interdiction de la torture et l'interdiction de discrimination.

2. Immigration et lutte contre le terrorisme

Dans certains pays, les décideurs politiques établissent un lien direct entre la menace terroriste et l'immigration. Les migrants et les réfugiés y sont dépeints comme des dangers, avec toutes les conséquences que cela peut entraîner pour les personnes qui fuient les zones de guerre dans l'espoir de trouver refuge en Europe. En Hongrie, on a analysé le cas très inquiétant d'Ahmed H., un syrien d'une quarantaine d'années qui vivait à Chypre avec sa famille. En août 2015, Ahmed a quitté sa maison et sa famille installée à Chypre pour aider ses parents âgés et six autres membres de sa famille à fuir de Syrie pour trouver refuge en Europe. Un mois plus tard, ils étaient bloqués à la frontière hongroise avec des centaines d'autres réfugiés, après la fermeture de la frontière entre la Hongrie et la Serbie par la police.

Lorsque plusieurs réfugiés ont tout de même tenté de franchir la frontière, des échauffourées ont éclaté. La police hongroise a immédiatement employé des gaz lacrymogènes et un canon à eau, blessant des dizaines de réfugiés. Plusieurs réfugiés, dont Ahmed, leur ont

tonen duidelijk dat Ahmed ook een megafoon gebruikte om beide kanten tot kalmte aan te manen.

Voor deze feiten bevond een Hongaarse rechtbank hem schuldig aan “een terreurdaad” onder de extreem vage Hongaarse antiterrorismewetgeving. Hij werd veroordeeld tot een gevangenisstraf van 10 jaar. Dit is een extreem voorbeeld van misbruik van antiterrorismewetgeving ten koste van vluchtelingen en migranten. Amnesty International roept Hongarije op om de antiterrorismewetgeving niet langer te misbruiken, en Ahmed H. onmiddellijk vrij te laten.

3. *Het legaliteitsbeginsel*

Er bestaat geen internationaal overeengekomen definitie van terrorisme. Dat heeft als gevolg dat Staten en internationale organen eigen definities uitgewerkt hebben. Deze definities zijn dikwijls veel te vaag en breed, en staan bijgevolg op gespannen voet met het legaliteitsbeginsel in strafzaken.

In het rapport komen die landen aan bod die door het Mensenrechtencomité van de VN bekritiseerd zijn omwille van de vage definitie van terrorisme in hun wetgeving.

4. *Het recht op privacy*

Doorheen het continent stelt Amnesty International vast dat Staten steeds verdergaande surveillancemaatregelen nemen. Dikwijls gaat dat gepaard met een afkalvend rechterlijk toezicht. Het rapport benadrukt vooral de bezorgdheid over de massasurveillance, waarbij zonder onderscheid gegevens of communicatie van burgers worden onderschept. Ook de Belgische data-retentiewetgeving beschouwt Amnesty International als massasurveillance: de metadata van telecommunicatie van alle burgers worden zonder onderscheid bijgehouden. Op het niveau van de Europese rechtspraak woedt nog volop de discussie over de overeenstemming van dataretentiewetgeving met het recht op privacy. Het zou nuttig zijn dat de Kamerleden dat debat opvolgen, en de Belgische wetgeving aanpassen waar nodig.

5. *Vrijheid van meningsuiting*

Doorheen het continent heeft Amnesty een tendens waargenomen om meningsuitingen te bestraffen die de doelen van gewapende of terroristische groepen lijken te ondersteunen of goed te keuren. Niet enkel

lancé des pierres. Toutefois, des images diffusées dans les médias montrent aussi clairement qu’Ahmed utilisait également un mégaphone pour appeler les deux camps au calme.

Pour ces faits, Ahmed a été reconnu coupable d’“acte terroriste” par un tribunal hongrois. Cette condamnation pour terrorisme a été rendue possible par la législation antiterrorisme hongroise qui est extrêmement vague. Ahmed a été condamné à dix ans de prison. Son histoire est un exemple extrême de l’utilisation abusive d’une législation antiterrorisme au détriment de réfugiés et de migrants. Amnesty International demande à la Hongrie de ne plus abuser de sa législation antiterrorisme et de libérer Ahmed sur-le-champ.

3. *Le principe de légalité*

Il n’existe aucune définition internationalement reconnue de la notion de terrorisme. Il en résulte que les États et les organes internationaux ont élaboré leurs propres définitions. Celles-ci sont souvent beaucoup trop vagues et beaucoup trop larges et se heurtent par conséquent au principe de légalité en matière pénale.

Le rapport examine les cas des pays critiqués par le Comité des droits de l’homme de l’ONU en raison de la définition vague de la notion de terrorisme inscrite dans leur législation.

4. *Le droit à la vie privée*

À l’échelle du continent, Amnesty International constate que certains États prennent des mesures de surveillance de plus en plus poussées. Cette politique va souvent de pair avec un contrôle judiciaire défaillant. Le rapport souligne surtout les inquiétudes relatives à la surveillance de masse, permettant d’intercepter sans distinction les données ou les communications entre citoyens. Amnesty International qualifie également la législation belge relative à la conservation des données de surveillance de masse: les métadonnées des télécommunications de tous les citoyens sont conservées sans distinction. Au niveau de la jurisprudence européenne, la question de la conformité de la législation relative à la conservation des données avec le droit à la vie privée est toujours débattue âprement. Il serait utile que les députés suivent ce débat et apportent à la législation belge les modifications qui s’imposent.

5. *Liberté d’expression*

À travers le continent, Amnesty a observé une tendance à pénaliser les formes d’expression qui semblent soutenir ou approuver les objectifs poursuivis par des groupes armés ou terroristes. Ce n’est pas seulement

rechtstreekse aanzetting tot het plegen van een terroristisch misdrijf wordt dus bestraft, maar we zien een steeds verdergaande inperking van “apologie” of verheerlijking van terrorisme. Ook België lijkt niet immuun voor deze tendens: de definitie van het misdrijf van openbare aanzetting werd recent aangepast, en er gaan stemmen op om de apologie of verheerlijking van terrorisme te bestraffen.

In deze context is het nuttig in herinnering te brengen wat het internationale recht bepaalt over het recht op vrijheid van meningsuiting, en de mogelijke inperking daarvan. Het recht op vrije meningsuiting beschermt eenieder recht om, zonder inmenging van de overheid, allerhande meningen te houden en te verspreiden. Ook meningen die we als aanstootgevend beschouwen zijn essentieel voor een open publiek debat. De overheid mag het recht op vrijheid van meningsuiting aan bepaalde beperkingen onderwerpen, maar die moeten 1) vastgelegd zijn in een duidelijke, publiek toegankelijke wet, 2) noodzakelijk zijn om een legitiem doel te bereiken, en 3) proportioneel zijn. De Staat mag dit recht dus in zeker mate beperken met het oog op de publieke veiligheid en de openbare orde.

De volgende elementen moeten aanwezig zijn in een aanvaardbare definitie van openbare aanzetting:

— het moet gaan om rechtstreekse aanzetting om een terroristisch misdrijf te plegen;

— de dader moet de intentie hebben aan te zetten tot terrorisme;

— er moet een reëel risico (*likelihood*) zijn dat er, als gevolg van de meningsuiting, een terroristisch misdrijf gepleegd zal worden.

Deze definitie voldoet aan de vereisten van legaliteit, noodzakelijkheid en proportionaliteit. Het is nagenoeg onmogelijk om de apologie of verheerlijking van terrorisme te definiëren op een wijze die aan deze vereisten voldoet. Hieruit volgt dat Amnesty zich zorgen maakt over de recente aanpassing van de definitie van het misdrijf “openbare aanzetting”, en voorstellen om apologie of verheerlijking te bestraffen.

In de definitie van het misdrijf van openbare aanzetting is de risico-vereiste weggelaten als constitutief element van het misdrijf. In lijn met onder meer de rechtspraak van het EHRM dient de rechter dit risico evenwel nog steeds mee in overweging te nemen bij zijn beoordeling. In het licht daarvan baart het voorstel van de N-VA in het veiligheidsplan zorgen om ook verheerlijking van terreur via een interpretatieve wet strafbaar te stellen. Aan te nemen valt dat dit dan ook

l'incitation directe à commettre une infraction terroriste qui est réprimée, mais l'organisation constate une limitation de plus en plus importante de “l'apologie” ou de la glorification du terrorisme. La Belgique ne semble pas davantage échapper à cette tendance: la définition de l'infraction d'incitation publique a été modifiée récemment et des voix s'élèvent pour réprimer l'apologie ou la glorification du terrorisme.

Dans ce contexte, il est utile de rappeler ce que prévoit le droit international en matière de droit à la liberté d'expression et ses possibles limitations. Le droit à la liberté d'expression protège le droit de tout un chacun de défendre et de diffuser, sans interférence de l'État, des opinions de toute espèce. Des opinions que nous pouvons considérer comme choquantes sont, elles aussi, essentielles pour mener un débat public ouvert. Les États peuvent appliquer certaines restrictions concernant l'exercice de la liberté d'expression. Cependant, toute limitation doit 1) être prévue par un texte de loi clair et accessible au public et 2) être nécessaire et 3) proportionnée par rapport à l'objectif légitime visé. L'État peut donc limiter ce droit, dans une certaine mesure, dans un objectif de sécurité nationale ou d'ordre public.

Les éléments suivants doivent être présents dans une définition acceptable de l'incitation publique:

— il doit s'agir d'une incitation directe à commettre une infraction terroriste;

— l'auteur doit avoir l'intention d'inciter au terrorisme;

— il faut qu'il y ait un risque réel (*likelihood*) qu'une infraction terroriste soit commise en conséquence de l'opinion exprimée.

Une telle définition répond aux exigences de légalité, de nécessité et de proportionnalité. Il est pratiquement impossible de définir l'apologie du terrorisme d'une manière qui satisfasse à ces exigences. Il s'ensuit qu'Amnesty s'inquiète de la récente modification de la définition de l'infraction de l'“incitation publique”, ainsi que des propositions visant à sanctionner l'apologie du terrorisme.

Dans la définition de l'infraction de l'incitation publique, l'exigence du risque a été abandonnée en tant qu'élément constitutif de l'infraction. Conformément à la jurisprudence, notamment de la CEDH, le juge doit pourtant continuer à prendre ce risque en considération dans son appréciation. À la lumière de cet élément, la proposition de la N-VA, incluse dans le plan de sécurité, qui vise à incriminer l'apologie du terrorisme également par le biais d'une loi interprétative, inquiète

onder het toepassingsgebied van artikel 140*bis* van het Strafwetboek gebracht wordt. Interpretatieve wetten in het strafrecht zijn op zich problematisch, en dat de op-eenvolgende aanpassingen van het misdrijf zijn uiterst problematisch in het licht van het recht op vrijheid van meningsuiting en het legaliteitsbeginsel in strafzaken.

Bepaalde meningsuitingen kunnen weliswaar problematisch zijn. Die meningen bestraffen zou echter een schending zijn van de vrijheid van meningsuiting. De overheid kan echter positieve maatregelen nemen om niet-strafbare *hate speech* te voorkomen. Het plan tegen radicalisering van de Vlaamse Gemeenschap bevat bijvoorbeeld dergelijke maatregelen.

Het onderzoek in Frankrijk en Spanje heeft aangetoond tot welke uitwassen te verregaande en vaag geformuleerde strafbaarstellingen van verheerlijking of apologie kunnen leiden. In Frankrijk zijn in de dagen na de verschillende aanslagen in het totaal honderden gerechtelijke procedures opgestart voor apologie. Een groot deel van deze zaken betreffen jongeren – één derde van hen zijn minderjarig.

In Spanje heeft de vage apologiewetgeving geleid tot de arrestatie van artiesten. Muzikant Cesar Strawberry is gearresteerd – en intussen vrijgesproken – voor een aantal provocerende tweets. Twee poppenspelers zijn gearresteerd – en intussen vrijgelaten – omwille van een voorstelling waarbij een pop en spandoek omhoog hield met een slogan die lijkt op een slogan van ETA. Het kan uiteraard niet de bedoeling zijn dat artiesten gearresteerd en vervolgd worden voor provocerende artistieke expressies, maar apologiewetgeving is per definitie zo ruim en vaag, dat dergelijke uitwassen hierdoor mogelijk worden.

Amnesty International roept de Belgische wetgever dan ook op om zich te houden aan de strikte definitie van openbare aanzetting zoals aanvaard door het internationale recht.

6. Het recht op vrijheid

Doorheen het hele continent valt een duidelijke tendens op om aanhoudingstermijnen te verlengen voor terreurverdachten.

Ook het Belgische Parlement is zich al een jaar over de voorgestelde grondwetswijziging aan het buigen. Het internationale recht verzet zich niet tegen een verlenging van de aanhoudingstermijn tot 48 of 72 uur,

Amnesty. On peut supposer que cette infraction entre ainsi dans le champ d'application de l'article 140*bis* du Code pénal. Les lois interprétatives en droit pénal sont problématiques en soi, et les modifications successives de la définition de l'infraction sont extrêmement problématiques au regard du droit à la liberté d'expression et du principe de légalité en matière pénale.

L'expression de certaines opinions peut certes être problématique, mais sanctionner ces opinions constituerait une violation de la liberté d'expression. Les autorités peuvent cependant prendre des mesures positives en vue de prévenir les discours de haine non punissables. Le plan de lutte contre la radicalisation de la Communauté flamande, par exemple, contient de telles mesures.

L'enquête en France et en Espagne a montré à quels excès pouvaient mener des incriminations trop poussées et trop vaguement formulées de l'apologie. En France, dans les jours qui ont suivi les différents attentats, des centaines de procédures judiciaires pour apologie du terrorisme ont été entamées. Une grande partie de ces affaires concernent des jeunes, dont un tiers sont encore mineurs.

En Espagne, la législation imprécise relative à l'apologie du terrorisme a entraîné l'arrestation d'artistes. Le musicien César Strawberry a été arrêté – et acquitté dans l'intervalle – en raison d'une série de *tweets* provocateurs. Deux marionnettistes ont été arrêtés – et relâchés dans l'intervalle – en raison d'une représentation au cours de laquelle une marionnette tenait une bannière avec un slogan semblable à ceux utilisés par l'ETA. Le but ne saurait évidemment pas être d'arrêter et de poursuivre des artistes en raison d'expressions artistiques provocatrices, mais la législation relative à l'apologie du terrorisme est par définition si vaste et floue qu'elle rend possibles de tels excès.

Amnesty International appelle dès lors le législateur belge à s'en tenir à la définition stricte de l'incitation publique telle qu'elle est admise par le droit international.

6. Le droit à la liberté

À travers l'ensemble du continent, on note clairement une tendance consistant à prolonger les délais d'arrestation des personnes soupçonnées de terrorisme.

Depuis un an déjà, le parlement belge se penche également sur la modification proposée de la Constitution. Le droit international ne s'oppose pas à une prolongation du délai de détention jusqu'à 48 ou 72 heures

zolang een aantal rechtswaarborgen intact blijven. De verdachte moet:

- zo snel mogelijk op de hoogte gebracht worden van de tenlasteleggingen;
- zo snel mogelijk voor een rechter gebracht worden;
- van bij het begin van de detentie toegang krijgen tot een advocaat naar keuze;
- de legaliteit van de aanhouding effectief kunnen aanvechten voor een rechtbank, en
- toegang krijgen tot een effectief rechtsherstel in het geval van een onwettige vrijheidsberoving.

De verlenging van de aanhoudingstermijn, die oorspronkelijk enkel bedoeld was voor terreurverdachten, zal waarschijnlijk een ruimer toepassingsgebied krijgen. Zo worden ook de grondwettelijke waarborgen van andere verdachten ingeperkt. Vandaar een oproep tot voorzichtigheid: er moet omzichtig te werk worden gegaan wanneer blijkt dat rechtswaarborgen in het algemeen teruggeschoefd zouden worden als gevolg van maatregelen die oorspronkelijk kaderden in het antiterreurbeleid.

7. *Het recht op bewegingsvrijheid*

Verschillende landen vallen steeds meer terug op administratieve maatregelen om de bewegingsvrijheid van personen te beperken. Zo kunnen personen bijvoorbeeld bij administratieve beslissing onder huisarrest geplaatst worden, of verplicht worden zich dagelijks aan te melden bij een politiekantoor. Deze personen worden er niet noodzakelijk van verdacht een misdrijf gepleegd te hebben, en ze worden niet in beschuldiging gesteld. De vrijheidsbeperkende maatregel wordt net genomen met een preventief oogmerk: om te voorkomen dat ze een misdrijf zouden plegen. Dergelijke beslissingen zijn dikwijls gebaseerd op schaars bewijsmateriaal, dat bovendien geheim is en dus niet toegankelijk voor de betrokken persoon. Dit beperkt de mogelijkheid voor die persoon om

Ook in België heeft men, als deel van de 30 maatregelen van de federale regering, overwogen om 1) personen op de OCAD-lijst een enkelband op te leggen, en 2) *returnees* automatisch op te sluiten. Deze voorstellen zijn nog niet uitgevoerd. In België worden de maatregelen die in bepaalde andere landen – zoals Frankrijk – bij administratieve beslissing worden opgelegd – door de rechter opgelegd onder de vorm van voorwaarden verbonden aan de invrijheidsstelling van

pour autant qu'une série de garanties juridiques restent intactes. Le suspect doit:

- être informé dans les plus brefs délais des préventions retenues contre lui;
- comparaître dans les plus brefs délais devant un juge;
- avoir accès à l'avocat de son choix dès le début de la détention;
- pouvoir contester efficacement la légalité de la détention devant un tribunal, et;
- avoir le droit de bénéficier d'un recours effectif en cas de privation illégale de liberté.

Le champ d'application de la prolongation du délai d'arrestation, qui à l'origine ne visait que les personnes suspectées de terrorisme, sera vraisemblablement élargi. Ainsi, les garanties constitutionnelles dont bénéficient d'autres suspects seront également limitées. Par conséquent, la prudence est de rigueur: il faut agir avec circonspection s'il apparaît que des garanties juridiques sont affaiblies à la suite de mesures qui s'inscrivaient à l'origine dans le cadre de la politique antiterroriste.

7. *Le droit à la liberté de mouvement*

Plusieurs pays s'appuient de plus en plus sur des mesures administratives pour restreindre la liberté de mouvement de personnes. C'est ainsi que, par suite d'une décision administrative, des personnes peuvent être assignées à résidence ou être obligées de se présenter chaque jour à un poste de police. Ces personnes ne sont pas nécessairement soupçonnées d'une infraction et elles ne sont pas inculpées. Cette mesure restrictive de liberté est précisément prise à des fins préventives: afin de prévenir la commission d'une infraction. De telles décisions se fondent souvent sur de maigres preuves, qui en outre sont secrètes et donc inaccessibles pour la personne concernée.

Parmi les 30 mesures prises par le gouvernement fédéral, la Belgique a, elle aussi, envisagé 1) d'imposer le port du bracelet électronique aux personnes figurant sur la liste OCAM, et 2) d'incarcérer automatiquement les *returnees*. Ces mesures n'ont pas encore été exécutées. En Belgique, les mesures qui sont prises par décision administrative dans d'autres pays – comme la France – sont imposées par le juge à titre de conditions liées à la libération de suspects ou de condamnés.

verdachten of veroordeelden. Het is gebruikelijk dat rechters bijvoorbeeld vereisen dat de persoon slechts één gsm-nummer heeft, en te allen tijde op dit nummer bereikbaar is, op één vast adres woont, geen jihadistische websites bezoekt of helemaal geen toegang heeft tot het internet, niet naar de regio gaat waar de radicalisering heeft plaatsgevonden, en geen contact heeft met personen met jihadistische sympathieën.

In België kan de minister van Binnenlandse Zaken, op initiatief van het OCAD, tijdelijk de identiteitskaart intrekken van een persoon waarvan er een acuut risico is dat die het land zou verlaten als *foreign fighter*. De betrokken persoon krijgt slechts toegang tot een beknopte motivering van de beslissing, en de mogelijkheid om binnen de 5 dagen na kennisgeving van de beslissing schriftelijk te reageren. Nadat de beslissing definitief geworden is, staat enkel nog een beroep bij de Raad van State open. Het onderzoek in België heeft uitgewezen wat in de praktijk de risico's zijn van zo'n administratieve beslissing om een – qua opzet preventieve – maatregel te nemen. Denk bijvoorbeeld aan de situatie van een persoon die na terugkeer uit Syrië een tijd in de gevangenis heeft doorgebracht en van wie meteen na de voorwaardelijke invrijheidstelling de identiteitskaart wordt ingetrokken. De voorwaarden van zo'n invrijheidsstelling bevatten gewoonlijk de verplichting om bereikbaar te zijn op één vast adres en één vast gsm-nummer, en om een job te zoeken of een opleiding te volgen. De intrekking van de identiteitskaart heeft in zo'n geval dus meteen een aantal gevolgen die bij de uitwerking van de maatregel niet voorzien waren: een persoon die net uit de gevangenis komt moet zijn hele leven weer op orde brengen, en desgevallend de door de rechter opgelegde voorwaarden naleven. Zonder identiteitskaart, en zelfs met het vervangende document is het quasi onmogelijk om een appartement te huren, een gsm-abonnement te nemen, een job te zoeken of zich in te schrijven voor een opleiding, of een bankrekening te openen of te behouden. Deze gevolgen zijn niet proportioneel, en maken het voor betrokkene onmogelijk om de voorwaarden van zijn invrijheidsstelling na te leven en zich terug te integreren in de samenleving. Het voorbeeld toont aan dat dergelijke maatregelen omgeven moeten zijn door voldoende procedurele waarborgen, zoals de voorafgaande rechterlijke toestemming, een voortdurend rechterlijk toezicht op de maatregel en de mogelijkheid om zich tijdelijk en effectief tegen de maatregel te verweren. De noodzakelijkheid en de proportionaliteit van de maatregel moeten bovendien in elk geval apart, rekening houdend met alle omstandigheden, beoordeeld worden.

C'est ainsi qu'il est courant que des juges exigent que la personne n'ait qu'un seul numéro de gsm et qu'elle soit joignable à tout moment à ce numéro, qu'elle ne réside qu'à une seule adresse, ne visite pas de sites internet jihadistes ou n'ait absolument pas accès à l'internet, ne se rende pas dans la région où elle s'est radicalisée et n'ait pas de contact avec des personnes ayant des sympathies jihadistes.

En Belgique, le ministre de l'Intérieur peut, à l'initiative de l'OCAD, retirer temporairement la carte d'identité d'une personne présentant un risque élevé de quitter le pays en tant que *foreign fighter*. La personne concernée n'a accès qu'à une motivation succincte de la décision et peut réagir par écrit dans les cinq jours de la notification de la décision. Une fois que la décision est devenue définitive, elle n'est plus susceptible de recours que devant le Conseil d'État. Les études réalisées en Belgique ont mis en évidence les risques qu'entraîne, dans la pratique, la décision administrative de prendre une mesure qui se veut préventive. Imaginons, par exemple, la situation d'une personne qui, après son retour de Syrie, a fait un séjour en prison et à laquelle la carte d'identité a été retirée immédiatement après la libération conditionnelle. Les conditions d'une telle libération comportent, habituellement, l'obligation de rester joignable à une adresse fixe et via un numéro de GSM fixe, et de chercher un emploi ou de suivre une formation. En pareil cas, le retrait de la carte d'identité a donc d'emblée une série de conséquences imprévues lorsque la mesure a été élaborée: une personne qui sort à peine de prison doit remettre de l'ordre dans sa vie et, le cas échéant, respecter également les conditions imposées par le juge. Sans carte d'identité, et même avec le document de remplacement, il est quasiment impossible de louer un appartement, de prendre un abonnement de GSM, de chercher un emploi ou de s'inscrire à une formation, ou d'ouvrir ou de garder un compte bancaire. Ces conséquences sont disproportionnées et elles empêchent l'intéressé de respecter les conditions de sa libération et de se réinsérer dans la société. Cet exemple illustre à quel point ces mesures doivent être entourées de garanties de procédure suffisantes, comme l'autorisation judiciaire préalable, d'une supervision judiciaire permanente de la mesure et de la possibilité de se défendre provisoirement et effectivement contre la mesure. La nécessité et la proportionnalité de la mesure doivent en outre, pour chaque cas distinct, être évaluées en tenant compte de toutes les circonstances.

8. Verval van nationaliteit

Doorheen Europa wordt verval van nationaliteit steeds meer ingezet in het veiligheidsbeleid. Voor Amnesty International moet staatloosheid te allen tijde vermeden worden, en kan de beslissing om de nationaliteit af te nemen enkel genomen worden bij rechterlijke beslissing en door middel van een procedure die voldoende waarborgen bevat, onder meer een afdoende beroepsmogelijkheid. Ook moet omzichtig worden omgegaan met mogelijke discriminatie wat betreft het persoonlijk toepassingsgebied.

In België kan de nationaliteit niet worden afgenomen indien dit zou leiden tot staatloosheid. Verval van nationaliteit kan enkel worden uitgesproken door een rechter, en de recente bepalingen voorzien in een beroepsmogelijkheid. Wat het persoonlijk toepassingsgebied betreft wensen we te wijzen op risico's op discriminatie. Er werd weliswaar voor gekozen om het toepassingsgebied niet uit te breiden naar tweede generatie migranten. Dit komt onder meer tegemoet aan de bezorgdheid over personen die niet in de mogelijkheid verkeren om afstand te doen van hun tweede nationaliteit, bijvoorbeeld Belgo-Marokkanen.

In de praktijk valt op dat de vervallenverklaring van nationaliteit in België uiterst zelden gevorderd en uitgesproken wordt. Gezien de verwarrende overlapping tussen het toepassingsgebied van de artikelen 23 en 23/2 WBN, zien we dat in de praktijk nog steeds beroep gedaan wordt op artikel 23 WBN. Dit is problematisch aangezien dit artikel een zeer ruim toepassingsgebied heeft – zo is er in principe geen veroordeling voor een terroristisch misdrijf vereist – en aangezien de vordering rechtstreeks voor het hof van beroep wordt gebracht, is er geen tweede aanleg mogelijk.

De belangrijkste opmerking betreffende verval van nationaliteit betreft de proportionaliteitstoets. Verlies van de Belgische nationaliteit is een maatregel met verregaande gevolgen voor de betrokkene. Bijgevolg dient de rechter een grondige proportionaliteitstoets door te voeren, rekening houdend met alle relevante factoren, zoals de leeftijd en de gezondheidstoestand, en alle mogelijke gevolgen van het verlies van de nationaliteit voor de betrokkene en zijn familie. Een belangrijk aspect hierbij is de reële band die de persoon heeft met zijn tweede land van nationaliteit: zal hij daar afdoende rechten kunnen genieten? Heeft hij bijvoorbeeld voldoende kennis van de taal? Zal het mogelijk zijn om er te werken of een opleiding te volgen? Beschikt de persoon over voldoende mogelijkheden om zich te integreren in de sociale en culturele context van het land? Dergelijke

8. Déchéance de la nationalité

À travers l'Europe, de plus en plus de pays font appel à la déchéance de la nationalité dans le cadre de leur politique de sécurité. Pour Amnesty international, l'apatridie doit être évitée à tout prix et le retrait de la nationalité ne peut être prononcé que par une décision judiciaire et en suivant une procédure qui comporte suffisamment de garanties, notamment une possibilité de recours convaincante. Il faut par ailleurs faire preuve de prudence pour éviter toute discrimination éventuelle en ce qui concerne le champ d'application personnel.

En Belgique, la nationalité ne peut être retirée si cette décision entraîne l'apatridie de l'intéressé. La déchéance de la nationalité ne peut être prononcée que par un juge et les dispositions récentes prévoient une possibilité de recours. En ce qui concerne le champ d'application personnel, l'oratrice tient à mettre l'accent sur le risque de discrimination. Certes, il a été choisi de ne pas étendre le champ d'application à la deuxième génération de migrants. Cette décision répond notamment à la préoccupation relative aux personnes qui sont dans l'impossibilité de renoncer à leur deuxième nationalité, par exemple les Belgo-Marocains.

Dans la pratique, il est à noter qu'il est extrêmement rare que la déchéance de la nationalité soit demandée et prononcée en Belgique. Compte tenu du chevauchement entre les champs d'application des articles 23 et 23/2 du Code de la nationalité belge, qui prête à confusion, force est de constater que, dans la pratique, il est encore fait appel à l'article 23 du Code de la nationalité belge. Cela pose problème étant donné que cet article est doté d'un champ d'application très large – en principe, une condamnation pour une infraction terroriste n'est pas requise – et que, comme la demande est directement introduite devant la cour d'appel, une deuxième instance est impossible.

La remarque principale qui peut être formulée au sujet de la déchéance de nationalité concerne le contrôle de proportionnalité. La perte de la nationalité belge est une mesure qui a des répercussions profondes pour l'intéressé. Le juge doit par conséquent procéder à un contrôle approfondi de la proportionnalité, en tenant compte de tous les facteurs pertinents, comme l'âge et l'état de santé, et de tous les effets possibles de la perte de la nationalité sur l'intéressé et sur sa famille. Un aspect important à cet égard est le lien réel que la personne entretient avec son deuxième pays de nationalité: pourra-t-il y bénéficier de droits suffisants? A-t-il par exemple une connaissance suffisante de la langue? Sera-t-il possible pour lui d'y travailler ou d'y suivre une formation? La personne aura-t-elle suffisamment la possibilité de s'intégrer dans le contexte social et culturel du

elementen dienen in overweging te worden genomen bij de proportionaliteitstoets.

C. Uiteenzetting van mevrouw Montserrat Carreras, verantwoordelijke Politieke Zaken van Amnesty International Belgique francophone

Mevrouw Carreras wijst er vooreerst op dat de regeerverklaring de oprichting van een nationaal mensenrechtenmechanisme vooropstelt (DOC 54 0020/001, blz. 241). Het belang van het bestaan van een dergelijk nationaal mensenrechteninstituut kan niet voldoende worden benadrukt.

Op 20 januari 2016 heeft België in Genève gerapporteerd over het universele mechanisme van de “peer review”. Op dat ogenblik hebben het Interfederaal Gelijkekansencentrum en het maatschappelijk middenveld nogmaals gewezen op het engagement uit de regeerverklaring. minister Reynders heeft bij die gelegenheid verklaard dat de regering de ambitie ter harte neemt. De minister van Justitie heeft in juli 2016 gesteld dat hij aan de oprichting ervan werkt, en dat in overleg met de deelstaten.

Een dergelijk instituut zal een platform bieden voor het overleg tussen de overheden, de ngo's, de sectororganisaties, enz. Dat zal de informatiedeling rond mensenrechten bevorderen. Tegelijk zullen de overheden op gedegen wijze geadviseerd worden over het thema. Het zal ervoor zorgen dat tijdens het wetgevend proces meer aandacht zal worden geschonken aan het aspect van de mensenrechten, en zal een betere opvolging waarborgen van de aanbevelingen van de comités (de comités van deskundigen die bestaan in het kader van de verschillende mensenrechtenverdragen, het Comité ter Preventie van Foltering en Mensonwaardige Behandeling (CPT), ...).

Daarnaast zal er ook ruimte zijn voor promotionele en educatieve activiteiten die tot doel hebben de eerbiediging van en de expertise over mensenrechten te stimuleren, en ook om daarover te communiceren naar het grote publiek. Het instituut zal tevens vormingen kunnen verzorgen voor personen die beroepsmatig met de problematiek te maken krijgen.

Om dat alles mogelijk te maken, is een wettelijke verankering van het orgaan en zijn werking vereist. Dat houdt onder meer de nood in aan het sluiten van samenwerkingsakkoorden, en de ratificatie ervan door de betrokken parlementen.

Het mandaat van het mensenrechteninstituut moet een monitoring van het overheidsbeleid waarborgen

pays? Ces éléments doivent être pris en considération lors du contrôle de la proportionnalité.

C. Exposé de Mme Montserrat Carreras, responsable des Affaires politiques d'Amnesty International Belgique francophone

Mme Carreras attire d'abord l'attention sur le fait que l'accord de gouvernement prévoit la création d'un mécanisme national des droits de l'homme (DOC 54 0020/001, p. 241). On n'insistera jamais assez sur l'importance de l'existence d'un tel institut national des droits de l'homme.

Le 20 janvier 2016, à Genève, la Belgique a fait rapport sur le mécanisme universel du “peer review”. À ce moment, le Centre interfédéral pour l'Égalité des chances et la société civile ont, une fois encore, insisté sur l'engagement figurant dans l'accord de gouvernement. Le ministre Reynders a déclaré à cette occasion que le gouvernement continuait de nourrir cette ambition. En juillet 2016, le ministre de la Justice a affirmé qu'il œuvrait à la création de l'institut, en concertation avec les entités fédérées.

Cet institut offrira une plateforme de concertation entre les autorités, les ONG, les organisations sectorielles, etc., de manière à favoriser le partage de l'information en matière de droits de l'homme. Les autorités seront ainsi dûment conseillées sur cette thématique. Ce dispositif permettra d'accorder une attention accrue, durant le processus législatif, à l'aspect des droits humains et de garantir un meilleur suivi des recommandations des comités (les comités d'experts qui existent dans le cadre des différentes conventions de sauvegarde des droits humains, le Comité européen de prévention de la torture et des traitements inhumains (CPT), etc.).

L'institut fera également la part belle aux activités promotionnelles et éducatives visant à stimuler le respect et l'expertise en matière de droits de l'homme et à communiquer sur ce sujet avec le grand public. Il pourra en outre prodiguer des formations pour les personnes qui, dans le cadre de leur activité professionnelle, sont confrontées à cette problématique.

Pour permettre toutes ces réalisations, un ancrage légal de l'organe et de son fonctionnement est indispensable. Cet ancrage implique notamment la conclusion d'accords de coopération et leur ratification par les parlements concernés.

Le mandat de l'institut des droits de l'homme doit garantir une supervision de la politique publique et

en dient garanties te bevatten over de rechtsgang tegen overheidsbeslissingen, met een procedure bij de Raad van State op grond van een individueel of een algemeen belang.

De regelgeving en het beleid die de mensenrechten respecteren bieden de beste waarborg voor het voortbestaan van de waarden die het doelwit vormen van terroristen.

Het mensenrechteninstituut zal aanzetten tot respect en vertrouwen, en zal een brug vormen tussen de verschillende overheden en de burgers. Er is nood aan een orgaan dat de overheden adviseert over vragen met betrekking tot de strijd tegen het terrorisme, en dat tegelijk aandacht heeft voor de eerbiediging en de versterking van de mensenrechten. Het zijn immers net die fundamentele waarden die het terrorisme wenst te vernietigen.

Dialogoog en overleg zijn sleutelbegrippen bij het vormgeven van een mensenrechtenbeleid. Op die manier kan bijvoorbeeld informatie worden uitgewisseld rond “best practices”.

De nationale mensenrechteninstellingen kunnen op een grondige wijze bepaalde onderwerpen of thema's bestuderen en aldus een grote deskundigheid ontwikkelen, en dat op een inclusieve wijze (en dus ook rekening houdend met de internationale jurisprudentie).

Uiteraard zijn mensenrechten niet absoluut. Zij zijn dus onderhevig aan beperkingen. Zo is de vrijheid van meningsuiting bijvoorbeeld begrensd door de strafbaarstelling van de “hate speech” die zorgt voor een duidelijk en onmiddellijk gevaar.

Het rapport bespreekt onder meer de noodtoestand die in Frankrijk werd uitgeroepen. Het land heeft een *Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme* (CNCDH), dat zich in een advies van 15 december 2016 over de noodtoestand heeft uitgesproken. De commissie betreurt in dat advies de verlenging van de noodtoestand, waardoor de totale duurtijd ervan 20 maanden komt te liggen. Nochtans heeft de maatregel, die kan worden genomen in het geval van een bedreiging van de Franse Staat, een tijdelijk karakter. De CNCDH, de Grondwettelijke Raad en de Raad van State hebben er gesteld dat het tijdelijke karakter van de maatregel in het gedrang kwam door de lange duurtijd ervan. Uit het onderzoek naar de noodtoestand is bovendien gebleken dat de belangrijkste politieke beslissingen in het kader van de terreurbestrijding in Frankrijk zijn genomen buiten het regime van de noodtoestand. Tegelijk is het zo dat de

comporter des garanties concernant l'accès à la justice contre des décisions publiques, avec une procédure devant le Conseil d'État sur la base d'un intérêt individuel ou général.

Les réglementations et les politiques respectueuses des droits de l'homme garantissent au mieux la préservation des valeurs visées par les terroristes.

L'Institut des droits de l'homme incitera au respect et à la confiance et rapprochera les citoyens des différentes autorités publiques. Nous avons besoin d'un organe qui conseille les autorités publiques sur les questions relatives à la lutte contre le terrorisme, tout en promouvant le respect et le renforcement des droits de l'homme. En effet, ce sont précisément ces valeurs fondamentales que le terrorisme entend détruire.

Le dialogue et la concertation sont des notions clés dans le cadre de l'élaboration d'une politique des droits de l'homme. De cette manière, des informations sur les meilleures pratiques peuvent par exemple être échangées.

Les instituts nationaux des droits de l'homme peuvent examiner en détail certains sujets ou certaines thématiques et acquérir ainsi une grande expertise, et ce, de manière inclusive (c.-à-d. en tenant aussi compte de la jurisprudence internationale).

Les droits de l'homme ne sont naturellement pas absolus. Ils sont donc soumis à des restrictions. L'incrimination des discours de haine, qui constituent un danger évident et immédiat limite ainsi la liberté d'expression.

Le rapport examine notamment l'état d'urgence déclaré par la France. Ce pays dispose d'une Commission nationale consultative des Droits de l'Homme (CNCDH), qui s'est exprimée sur cet état d'urgence dans un avis publié le 15 décembre 2016. Dans cet avis, la Commission regrette la prolongation de l'état d'urgence, qui portera sa durée totale à 20 mois. Cette mesure, qui peut être prise en cas de menace contre l'État français, revêt pourtant un caractère temporaire. La CNCDH, le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État ont indiqué que la prolongation de l'état d'urgence met à mal ce caractère temporaire. L'étude de cette mesure révèle en outre que les principales décisions prises par les forces de police françaises dans le cadre de la lutte contre le terrorisme l'ont été en dehors du cadre du régime de l'état d'urgence. De plus, les procédures d'arrestation ont été peu efficaces dans la lutte contre le terrorisme, mais ont en revanche eu d'importantes répercussions

aanhoudingsprocedures weinig efficiënt zijn gebleken in het kader van de strijd tegen het terrorisme, maar wel een grote impact hebben gehad op de mensenrechten (cf. het verslag van Amnesty International: “*France: Upturned lives: The disproportionate impact of France’s state of emergency*”). De Franse minister van Binnenlandse Zaken heeft zelf aangegeven dat de verlenging van de noodtoestand veeleer gezien moet worden als een maatregel van communicatie naar de bevolking toe. Dat toont aan dat het debat over de noodtoestand tegelijk het debat is geworden over de geloofwaardigheid van de instellingen en hun werking.

Mevrouw Carreras roept tot besluit de parlementsleden op mee toe zien op de uitvoering van het engagement van de federale regering tot oprichting van een nationaal mensenrechtenmechanisme. Tevens vraagt zij hen ook om hun collega’s binnen de deelparlementen te betrekken bij het maatschappelijk debat daarover, gelet op de noodzaak tot het sluiten van samenwerkingsakkoorden.

De vorige federale regering koesterde reeds de ambitie van de oprichting van een nationaal mensenrechteninstituut, en vormde daartoe als eerste stap het Centrum voor Gelijkheid van kansen en voor Racismebestrijding om tot het Interfederaal Gelijkekansencentrum Unia. Het is thans zaak om de verdere noodzakelijke stappen te zetten.

II. — GEDACHTEWISSELING

A. Vragen en opmerkingen van de leden

De heer Stéphane Crusnière (PS) beschouwt het rapport als een belangrijke basis voor reflectie over de antiterrorismaatregelen in de verschillende EU-landen. Door de situatie in 14 landen te onderzoeken, biedt het document tegelijk een bredere kijk op het thema.

Het rapport schetst de valkuilen die de democratie ondervindt bij de strijd tegen het terrorisme, en toont aan dat het niet eenvoudig is om een evenwicht te vinden en te bewaren tussen enerzijds de veiligheid van de samenleving enerzijds, en de bescherming van de individuele rechten van de burgers anderzijds.

Ook de tijdelijke commissie Terrorismebestrijding ervaart datzelfde bij de bespreking van wetgevende documenten. De fractie van de spreker is in dat kader van oordeel dat antiterrorismaatregelen 1) efficiënt, pertinent, doelgericht en adequaat, 2) proportioneel en 3) toepasbaar dienen te zijn. Wat de proportionaliteit

sur les droits de l’homme (cf. le rapport d’Amnesty International: “*France: Upturned lives: The disproportionate impact of France’s state of emergency*”). Le ministre français de l’Intérieur a même concédé qu’il fallait plutôt considérer la prolongation de l’état d’urgence comme une mesure de communication destinée à la population. Cette déclaration prouve que le débat sur l’état d’urgence est aussi devenu un débat sur la crédibilité des institutions et leur fonctionnement.

Mme Carreras conclut son exposé en appelant les parlementaires à veiller à ce que le gouvernement fédéral respecte son engagement relatif de créer un mécanisme national des droits de l’homme. Elle leur demande également d’associer leurs collègues des entités fédérées au débat de société portant sur ce sujet, compte tenu de la nécessité de parvenir à des accords de coopération.

Le gouvernement fédéral précédent caressait déjà l’ambition de créer un institut national des droits de l’homme. Il en a posé les jalons en transformant le Centre pour l’égalité des chances et la lutte contre le racisme en Centre interfédéral pour l’égalité des chances (UNIA). Il importe désormais de prendre les mesures supplémentaires nécessaires pour parachever ce projet.

II. — ÉCHANGE DE VUES

A. Questions et observations des membres

M. Stéphane Crusnière (PS) considère le rapport comme une base de réflexion importante sur les mesures antiterroristes adoptées dans les différents pays européens. Ce document porte également un regard plus large sur cette thématique, car la situation de 14 pays y est examinée.

Le rapport donne un aperçu des problèmes rencontrés par la démocratie dans le cadre de la lutte antiterrorisme et montre qu’il n’est pas aisé de trouver et de conserver un équilibre entre, d’une part, la sécurité de la société et, d’autre part, la protection des droits individuels des citoyens.

La commission temporaire Terrorisme est parvenue au même constat lors de l’examen de documents législatifs. Dans ce contexte, le groupe de l’intervenant estime que les mesures antiterroristes doivent être 1) efficaces, pertinentes, ciblées et adéquates, 2) proportionnelles et 3) applicables. S’agissant de la proportionnalité, il

betreft, moet men zich de vraag stellen: staat de aantasting van de vrijheid in verhouding tot de doelstelling van de voorgestelde maatregel? In verband met de toepasbaarheid is het bijvoorbeeld noodzakelijk dat de vereiste middelen beschikbaar zijn.

Er werd terecht gewezen op het probleem van de vage en uiteenlopende definities van het terrorisme (cf. hoofdstuk 2 van het rapport). Zijn er elementen die in de verschillende bestaande definities terugkeren, en die kunnen zorgen voor een eenduidige en welomlijnde definitie?

Hoofdstuk 6 behandelt onder meer de administratieve procedures en controles tot beperking van de vrijheid van verkeer van personen of van vereniging. Door de keuze voor administratieve in plaats van strafrechtelijke procedures beschikken de betrokkenen over een beperktere bescherming tegen misbruiken. Kan die stelling worden toegelicht?

Het rapport wijst tevens op de erosie van de noodzaak dat een magistraat dient tussen te komen in de verschillende stadia van een procedure (cf. onder meer hoofdstuk 3). Hoe beoordeelt Amnesty die evolutie? Getuigt het van een stijgend wantrouwen ten overstaan van de rechterlijke macht?

Er wordt ook meermaals gewezen op maatregelen die in Nederland werden genomen (o.m. blz. 36 van het rapport in verband met de privacy). Wat is het oordeel van Amnesty over het Nederlandse beleid? Het land vormt immers niet zelden een bron van inspiratie voor wetgevende initiatieven in België.

De spreker informeert vervolgens welke Belgische wetgevende initiatieven al dan niet werden onderzocht. Gaat het enkel om de reeds goedgekeurde maatregelen en over het wetgevend werk van de tijdelijke commissie Terrorismebestrijding? Er dient te worden benadrukt dat ook in de commissie voor de Justitie en de commissie voor de Binnenlandse Zaken, de Algemene Zaken en het Openbaar Ambt belangrijke wetgeving is aangenomen die verband houdt met het thema, bijvoorbeeld op het vlak van asiel en migratie. Het rapport wijst wel op maatregelen die werden genomen in Oostenrijk of Hongarije (blz. 20 en 21 van het rapport).

In het licht van de criteria rond de efficiëntie en de proportionaliteit dient te worden gewezen op het onderzoek naar de noodtoestand in Frankrijk. Wat zijn de belangrijkste conclusies daarover? Het rapport vermeldt interessant cijfermateriaal, bijvoorbeeld over het aantal huiszoekingen of over het huisarrest. Zijn dergelijke cijfers ook beschikbaar over België?

convient de se poser la question de savoir si l'atteinte aux libertés est proportionnelle à l'objectif de la mesure proposée. En matière d'applicabilité, il faut par exemple que les moyens nécessaires soient disponibles.

Ce rapport soulève à juste titre la problématique des définitions vagues et divergentes du terrorisme (cf. chapitre 2 du rapport). Ces différentes définitions comportent-elles des éléments communs qui permettraient d'établir une définition univoque et précise?

Le chapitre 6 traite notamment des procédures administratives et des contrôles visant à restreindre la liberté de circulation des personnes et la liberté de réunion. En choisissant une procédure administrative au lieu d'une procédure pénale, les personnes concernées disposent d'une protection plus limitée contre les abus. L'oratrice peut-elle développer ces propos?

Le rapport fait également état de la disparition progressive de la nécessité, pour un magistrat, d'intervenir lors des différentes étapes d'une procédure (cf. notamment le chapitre 3). Que pense Amnesty de cette évolution? Cela témoigne-t-il d'une défiance grandissante à l'égard du pouvoir judiciaire?

Le rapport mentionne aussi à plusieurs reprises les mesures adoptées aux Pays-Bas (notamment à la page 36 du rapport sur la vie privée). Que pense Amnesty de la politique antiterroriste menée par les Pays-Bas? Ce pays est en effet souvent une source d'inspiration pour les initiatives législatives en Belgique.

L'intervenant demande ensuite quelles initiatives législatives belges ont été examinées. S'agit-il uniquement des mesures déjà adoptées et du travail législatif de la commission temporaire Terrorisme? Il convient de souligner que des lois importantes relatives à cette thématique, notamment en matière d'asile et de migration, ont également été adoptées au sein de la commission de la Justice et de la commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique. Le rapport renvoie également aux mesures adoptées en Autriche et en Hongrie (p. 20 et 21 du rapport).

Conformément aux critères d'efficacité et de proportionnalité, il convient de mentionner l'étude sur l'état d'urgence en France. Quelles en sont les principales conclusions? Le rapport contient des chiffres intéressants, comme le nombre de perquisitions ou le nombre de résidences surveillées. Existe-t-il également des chiffres en la matière pour la Belgique?

Hoofdstuk 7 van het rapport behandelt de vervallen-verklaring van de nationaliteit. Hoe beoordeelt Amnesty de verschillen tussen de oude en de nieuwe procedure in België?

In verband met de eerbiediging van het privéleven en de privacy wordt gewezen op de uitspraak van het Hof van Justitie dat maatregelen die aan de overheid een algemene toegang geven tot de content van elektronische communicatie in strijd zijn met artikel 7 van het EVRM (blz. 28 van het rapport). Hoe beoordeelt Amnesty de maatregelen die ter zake in België zijn genomen (cf. blz. 29 van het rapport)?

Een thema dat weldra op de politieke agenda komt, is dat van de strafbaarstelling van de verheerlijking van het terrorisme. De fractie van de spreker deelt de bezorgheid van Amnesty op dat punt. De bedenkingen van Amnesty daarover zullen de bespreking van de wetgevende initiatieven daarover zeker mee voeren.

Ten slotte werd ook gewezen op de afwezigheid van een onafhankelijk mechanisme dat toezicht houdt op de maatregelen die worden genomen in de strijd tegen het terrorisme. Het nationaal mensenrechteninstituut zou die controlerende taak op zich kunnen nemen. Welke andere initiatieven zouden eventueel kunnen bijdragen aan een beter toezicht op de antiterrorismaatregelen?

De heer Veli Yüksel (CD&V) legt uit dat Europa sedert begin 2015 van zeer nabij is geconfronteerd met het terrorisme. De strijd tegen dat terrorisme is er een geworden van alle instanties en overheden, elk binnen zijn of haar bevoegdheden of mogelijkheden. Ook de tijdelijke commissie Terrorismebestrijding wenst op grond van haar opdracht duidelijke signalen te geven aan die gemeenschappelijke vijand.

De federale regering hanteert duidelijke criteria als basis voor het nemen van maatregelen in de strijd tegen het terrorisme: de proportionaliteit, de eerbiediging van het gelijkheidsbeginsel en de efficiëntie. De maatregelen hebben tot doel om de veiligheid van de samenleving te verhogen, en niet om het leven van de burgers te bemoeilijken.

Het is de zorg van federale regering en van de wetgever om de rechten van de burgers maximaal te waarborgen. Bij het nemen van maatregelen wordt gewaakt over de “*checks and balances*” op grond van de genoemde criteria, door onder meer het inwinnen van een aantal adviezen (de Raad van State, de Privacycommissie, enz.).

Het is in deze van essentieel belang dat men zich niet vergist van vijand: de maatregelen moeten gericht zijn

Le chapitre 7 du rapport porte sur la déchéance de nationalité. Que pense Amnesty des différences entre l'ancienne et la nouvelle procédure belge?

En ce qui concerne le respect de la protection de la vie privée, l'attention est attirée sur la décision rendue par la Cour de Justice que les mesures conférant aux autorités un accès général au contenu des communications électroniques sont contraires à l'article 7 de la CEDH (page 30 du rapport). Que pense Amnesty des mesures qui ont été prises en la matière en Belgique (cf. page 31 du rapport)?

L'incrimination de l'apologie du terrorisme est un thème qui figurera d'ici peu à l'ordre du jour politique. Le groupe de l'intervenant partage les préoccupations d'Amnesty sur ce point. Les réserves émises par Amnesty alimenteront certainement la discussion des initiatives législatives à ce sujet.

Enfin, l'absence d'un mécanisme indépendant chargé de contrôler les mesures prises dans le cadre de la lutte contre le terrorisme a également été soulignée. L'Institut national des droits de l'homme pourrait se charger d'effectuer de mission de contrôle. Quelles autres initiatives pourraient contribuer à renforcer le contrôle des mesures antiterroristes?

M. Veli Yüksel (CD&V) explique que depuis début 2015, l'Europe a été confrontée de très près au terrorisme. La lutte contre le terrorisme mobilise toutes les instances et autorités, chacune agissant dans le cadre de ses compétences et de ses possibilités. La commission temporaire lutte contre le terrorisme souhaite, elle aussi, sur la base de sa mission, envoyer des signaux explicites à cet ennemi commun.

Le gouvernement fédéral se base sur des critères clairs pour prendre des mesures dans le cadre de la lutte contre le terrorisme: la proportionnalité, le respect du principe d'égalité et l'efficacité. Les mesures visent à augmenter la sécurité de la société et non à compliquer la vie des citoyens.

Il appartient au gouvernement fédéral et au législateur de veiller à garantir au maximum les droits des citoyens. Lors de la prise de mesure, il est veillé à ce que le système de “*checks and balances*” fonctionne correctement sur la base des critères susmentionnés, entre autres en recueillant certains avis (Conseil d'État, commission de la protection de la vie privée, etc.).

Il est essentiel en l'occurrence de ne pas se tromper d'ennemi: les mesures doivent cibler les terroristes,

tegen de terroristen, en bijvoorbeeld niet tegen bepaalde bevolkingsgroepen. Zo dient de moslimgemeenschap beschouwd te worden als een medestander in de strijd tegen het terrorisme.

Er werd daarnaast gewezen op het feit dat er geen algemene en eenduidige definitie bestaat van het terrorisme. Elk land vult het begrip naar eigen goeddunken in. Een gemeenschappelijke definitie op Europees niveau zou evenwel bijdragen aan de gemeenschappelijke benadering en aanpak van de problematiek. Een dergelijke aanpak is bijvoorbeeld vereist rond de PNR (*Passenger Name Records*), waarover recent een kaderwet werd aangenomen. Het is weinig zinvol dat enkel België maatregelen neemt ten aanzien van het internationale personenvervoer, zonder dat de andere Europese landen volgen. Op welke manier is het mogelijk om in de strijd tegen het terrorisme de nationale reflexen te overstijgen en meer te gaan voor een Europese aanpak?

Mevrouw Françoise Schepmans (MR) stelt vast dat terecht wordt gewezen op het belang van het oprichten van een mensenrechteninstituut in België.

De vertegenwoordigers van Amnesty hebben tijdens hun toelichting belangrijke nuances aangebracht bij het rapport. Het document is op zich immers opgevat "à charge" van de beleidsdomeinen die erin besproken worden. De positieve gevolgen van de genomen beleidsmaatregelen blijven onderbelicht ten voordele van de mogelijke negatieve implicaties.

Bij de bespreking van wetgevende initiatieven (over de PNR, de prepaid kaarten, de huiszoekingen, de gegevensbanken, enz.) in het federaal Parlement werd steeds gewaakt over het bewaren van het evenwicht tussen de doelstelling van de maatregel en de impact ervan op de individuele rechten en vrijheden.

België wordt vermeld in vier van de acht behandelde domeinen, te weten het recht op privacy, de vrijheid van meningsuiting, het recht op vrijheid en de vervallenverklaring van de nationaliteit. Het onderzoek heeft betrekking op de werkzaamheden van de tijdelijke commissie Terrorismebestrijding.

In verband met het recht op privacy wordt gewezen op de onmogelijkheid voor de burger om de dynamische gegevensbanken (cf. de OCAD-lijst) te consulteren (blz. 29-30 van het rapport) (wet van 27 april 2016 inzake aanvullende maatregelen ter bestrijding van terrorisme). *Mevrouw Schepmans* wijst in dat verband op de mogelijkheid voor de burger om aan de Privacycommissie te vragen om zijn persoonsgegevens te checken. De regelgeving daarover werd bovendien niet overhaast ingevoerd. De Raad van State en de Privacycommissie

et non certains groupes de population, par exemple. C'est ainsi que la communauté musulmane doit être considérée comme un partenaire dans la lutte contre le terrorisme.

Il a par ailleurs été fait observer qu'il n'existe pas de définition générale et précise du terrorisme. Chaque pays donne le contenu qu'il veut à cette notion. Une définition commune au niveau européen contribuerait cependant à l'approche commune de la problématique. Une telle approche est, par exemple, requise en matière de PNR (*Passenger Name Records*), qui a récemment fait l'objet d'une loi-cadre. Il n'est guère utile que seule la Belgique prenne des mesures en matière de transport international de personnes, sans que les autres pays européens suivent. De quelle manière peut-on dépasser les réflexes nationaux dans la lutte contre le terrorisme et miser davantage sur une approche européenne?

Mme Françoise Schepmans (MR) constate que c'est à raison que l'on souligne l'importance de la création d'un institut des droits de l'homme en Belgique.

Dans leur exposé, les représentants d'Amnesty ont largement nuancé le rapport. En soi, le document est en effet établi à charge des domaines d'action qui y sont examinés. Les conséquences positives des mesures politiques prises demeurent méconnues, à l'inverse des éventuelles implications négatives.

Lors de l'examen des initiatives législatives (relatives au PNR, aux cartes prépayées, aux perquisitions, aux banques de données, etc.) au parlement fédéral, il a toujours été veillé à préserver l'équilibre entre l'objectif de la mesure et son incidence sur les droits et libertés individuels.

La Belgique est citée dans quatre des huit domaines examinés, à savoir le droit au respect de la vie privée, la liberté d'expression, le droit à la liberté et la déchéance de nationalité. L'examen porte sur les travaux de la commission temporaire Lutte contre le terrorisme.

En matière de droit au respect de la vie privée, l'attention est attirée sur l'impossibilité pour les citoyens de consulter les banques de données dynamiques (cf. la liste de l'OCAM) (p. 32 du rapport) (loi du 27 avril 2016 relative à des mesures complémentaires en matière de lutte contre le terrorisme). *Mme Schepmans* indique à cet égard que le citoyen a la possibilité de demander à la Commission de la protection de la vie privée de vérifier ses données personnelles. En outre, la réglementation en la matière n'a pas été adoptée dans

hebben ter zake een advies verleend. Aan die laatste wordt bovendien elk koninklijk besluit tot uitvoering van de wet voorgelegd. De wet werd daarenboven met een nagenoeg kamerbrede steun aangenomen.

Daarnaast is het zo dat Amnesty in de wetgevende initiatieven over de strafbaarstelling van het verheerlijken van het terrorisme een aantasting ziet van de vrijheid van meningsuiting. Het wetsvoorstel van de fractie van de spreekster daaromtrent baseert zich nochtans op de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, en op rechtsvergelijkend onderzoek met de situatie in andere Europese landen (wetsvoorstel tot beteugeling van de verheerlijking van terrorisme, in het openbaar en op het internet, DOC 54 1467/001). In België geldt bovendien reeds regelgeving die de vrijheid van meningsuiting inperkt, en die werd evenmin in vraag gesteld, zoals de wetgeving tot bestraffing van het negationisme en de antiracisme- en antidiscriminatie-regelgeving. Het rapport stelt zich niettemin negatief op ten aanzien van de genoemde wetgevende initiatieven.

Hetzelfde geldt voor de voorstellen in verband met het verlengen van de termijn van de invezekeringstelling (artikel 12 van de Grondwet). Nochtans kennen de meeste Europese landen reeds een langere termijn dan de 24 uren die totnogtoe in België gelden. Over het thema werden inmiddels al een aantal hoorzittingen georganiseerd, wat de wil aantoonde om in deze een onderbouwde beslissing te nemen. Een uitbreiding van de termijn zal meer tijd geven om elementen “à charge” en “à décharge” te verzamelen. Dat zal zowel de samenleving als het betrokken individu ten goede komen.

Uiteraard is bij het nemen van beslissingen of het innemen van standpunten steeds voorzichtigheid geboden. Dat geldt voor de wetgever, en evenzeer voor het maatschappelijk middenveld. Die stelling kan niet beter geïllustreerd worden dan door de verwijzing naar het maatschappelijk debat over de vrijlating van Osama Atar.

De heer Jean-Jacques Flahaux (MR) wijst erop dat Amnesty een noodzakelijke luis in de pels is van de wetgever. Dat is de rol van de organisatie, en die is van essentieel belang in een democratie. Het is dus positief dat in de schoot van het Parlement op een rechtstreekse wijze kan gedebatteerd worden over het rapport.

De wetgever wordt terecht op het hart gedrukt om erover te waken dat de wetgeving die vandaag wordt aangenomen, in de toekomst niet kan gebruikt worden voor andere, onbedoelde motieven. De spreker gaat evenwel niet akkoord met de kritiek op wetsvoorstellen die tot doel hebben de verheerlijking van het terrorisme

la précipitation. Le Conseil d'État et la Commission de la protection de la vie privée ont rendu un avis sur le sujet. Cette dernière est en outre saisie de chaque arrêté royal d'exécution de la loi. Qui plus est, la loi a été adoptée à la quasi-unanimité.

Par ailleurs, Amnesty voit dans les initiatives législatives relatives à l'incrimination de l'apologie du terrorisme une atteinte à la liberté d'expression. La proposition de loi déposée en la matière par le groupe de l'intervenante se fonde pourtant sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, ainsi que sur une comparaison avec la situation d'autres pays européens (proposition de loi visant à réprimer l'apologie du terrorisme en public et sur internet, DOC 54 1467/001). De plus, la Belgique connaît déjà des réglementations limitant la liberté d'expression – comme celles réprimant le négationnisme ou le racisme, ou encore les législations anti-discrimination – qui n'ont pas non plus été remises en cause. Le rapport ne critique pas davantage ces initiatives législatives.

Il en va de même des propositions relatives à l'allongement du délai de garde à vue (article 12 de la Constitution). Or, le délai prévu dans la plupart des pays d'Europe est déjà supérieur à celui de 24 heures encore actuellement en vigueur en Belgique. Un certain nombre d'auditions ont déjà été organisées sur ce thème, ce qui témoigne de la volonté de prendre une décision bien étayée en la matière. Une extension du délai permettra de disposer de plus de temps pour recueillir des éléments “à charge” et “à décharge”, ce qui profitera tant à la société qu'à l'individu concerné.

Bien entendu, la prudence s'impose lorsqu'il s'agit de prendre une décision ou d'adopter une position. Cela vaut à la fois pour le législateur et pour la société civile. Pour illustrer cette problématique, on peut renvoyer au débat sociétal relatif à la libération d'Osama Atar.

M. Jean-Jacques Flahaux (MR) souligne qu'Amnesty est l'indispensable caillou dans la chaussure du législateur et joue un rôle essentiel dans une démocratie. L'intervenant se réjouit dès lors qu'il soit possible de débattre de façon directe du rapport au sein du Parlement.

C'est à juste titre que le législateur est invité à veiller à ce qu'une législation adoptée aujourd'hui ne puisse pas être détournée dans le futur à d'autres fins. L'intervenant n'adhère toutefois pas aux critiques émises à l'encontre des propositions de loi visant à incriminer l'apologie du terrorisme. De tels comportements sont en tout état de

strafbaar te stellen. Dergelijke daden zijn hoe dan ook onaanvaardbaar, en de vrijheid van meningsuiting mag geen argument zijn om dergelijk gedrag toe te laten.

Waarom worden in het rapport maatregelen onderzocht in 14 Europese landen, en niet in alle EU-landen?

De heer Flahaux wijst tot slot op het belang van het bestaan van een nationaal mensenrechteninstituut die waakt over de naleving van de mensenrechten en het debat erover levendig houdt. Een dergelijk mechanisme is in tijden van toenemend populisme geen overbodigheid.

Er werd reeds gewezen op de wetgeving inzake PNR. Op dat punt benadrukt de spreker de zorgzame totstandkoming van de wet, waarbij ook de Privacycommissie nauw werd betrokken. De voornaamste zorg over die beleidsmaatregel houdt voornamelijk verband met het beheersen van de gegevensstroom over de passagiers, en niet met de mogelijke aantasting van de vrijheid of de privacy van de burger.

De heer Dirk Van der Maelen (sp.a) uit zijn bezorgdheid over het feit dat de liberale rechtstaat, met zijn rechten en vrijheden, onder druk is komen te staan onder druk van twee bewegingen. Enerzijds is er een tendens naar een autoritair leiderschap (Hongarije, Polen, de Verenigde Staten, ...). Daarbij valt op dat de vrije mening en de persvrijheid in het gedrang komen. In België zijn er bijvoorbeeld de betwistingen van rechterlijke uitspraken door leden van de federale regering. Tegelijk is een agressieve houding ontstaan tegenover de *mainstream* media. Nog nooit weerklonk zoveel kritiek van politici op het journalistieke werk.

Anderzijds staan de rechten en vrijheden van de liberale rechtsstaat onder druk van de terreurdreiging. Nochtans geldt de uitdrukking dat angst een slechte raadgever is. Het lijkt geen twijfel dat er een gevaar uitgaat van die terreurdreiging. Het is evenzeer waar dat sommigen de daaruit voortvloeiende angst bij de bevolking aanwakkeren om zo aan te zetten tot het nemen van bepaalde maatregelen, waarvan men zich de vraag kan stellen of zij wel een reële bijdrage leveren aan de strijd tegen het terrorisme. Een aantal van de in België genomen maatregelen lijken bijvoorbeeld veeleer bedoeld als antwoord op de ongerustheid bij de bevolking. Gevaarlijk wordt het evenwel wanneer maatregelen het risico in zich dragen dat zij in de toekomst kunnen worden aangewend voor andere doelstellingen dan waarvoor zij bedoeld zijn.

cause inadmissibles et la liberté d'expression ne peut pas servir de prétexte pour les accepter.

Pourquoi le rapport s'est-il penché sur les mesures adoptées dans quatorze pays européens et non dans l'ensemble des pays de l'UE?

Enfin, M. Flahaux relève l'importance de l'existence d'un institut national des droits de l'homme, qui veille au respect des droits de l'homme et entretient le débat en la matière. À l'heure où le populisme monte en puissance, un tel mécanisme n'est pas superflu.

D'aucuns ont déjà fait allusion à la législation sur les données PNR. À cet égard, l'intervenant souligne que la loi a été élaborée avec soin et que la Commission de protection de la vie privée a été étroitement associée au processus. La première préoccupation concernant cette mesure stratégique porte principalement sur la maîtrise du flux des données sur les passagers, et non sur une éventuelle atteinte à la liberté ou à la vie privée du citoyen.

M. Dirk Van der Maelen (sp.a) se dit préoccupé du fait que l'État de droit libéral, avec ses droits et ses libertés, est pris en étau entre deux mouvements. D'une part, il y a la tendance vers un *leadership* autoritaire (Hongrie, Pologne, États-Unis, etc.) où l'on observe que la liberté d'expression et la liberté de la presse sont mises à mal. En Belgique, par exemple, certains membres du gouvernement fédéral contestent des décisions judiciaires. Dans le même temps, les médias traditionnels font face à une attitude agressive. Jamais auparavant, les politiques n'ont autant critiqué le travail journalistique.

D'autre part, les droits et les libertés de l'État de droit libéral subissent la pression de la menace terroriste. On sait pourtant que la peur est mauvaise conseillère. Il ne fait aucun doute que cette menace terroriste présente un danger. Il est tout aussi vrai que certains attisent le sentiment de peur qui en découle chez les citoyens pour inciter à prendre certaines mesures dont on peut se demander si elles contribuent réellement à la lutte contre le terrorisme. Une série de mesures prises en Belgique semblent ainsi plutôt vouloir répondre à l'inquiétude qui règne au sein de la population. Mais le danger de ces mesures est qu'elles puissent, à l'avenir, être utilisées à des fins autres que celles auxquelles elles étaient destinées.

Het voorgaande neemt niet weg dat bijvoorbeeld de politie- en inlichtingendiensten alle democratisch aanvaardbare instrumenten in handen moeten hebben in de strijd tegen de terreur.

In het licht van de noodzakelijke waakzaamheid over het respect voor de rechten en vrijheden van de liberale rechtsstaat is het toezicht door Amnesty International zeer belangrijk.

In België lijkt de invoering van het mechanisme van de noodtoestand voorlopig afgewend, al leeft de wens tot invoering ervan zeker voort bij een aantal partijen. Deskundigen ter zake hebben er op gewezen dat voor de invoering van de noodtoestand in België een grondwetwijziging vereist is. De kamerleden zullen al die elementen bij de bespreking van de verklaring tot herziening van de Grondwet in het achterhoofd moeten houden.

Daarnaast pleit Amnesty International ervoor om een inzagerecht te geven in de OCAD-lijst met de "*Foreign Terrorist Fighters*", met ook een mogelijkheid om bijvoorbeeld correcties te laten aanbrengen. De heer Van der Maelen is te vinden voor dat voorstel. Bestaan er buitenlandse voorbeelden van een dergelijk inzage- en correctierecht met betrekking tot dergelijke dynamische gegevensbanken?

Amnesty International toont zich tevens bezorgd over de betrouwbaarheid van de gegevens die worden besproken binnen de lokale integrale veiligheidscellen (LIVC's). Kan de organisatie dat standpunt verder toelichten?

Kan ook de kritiek in detail worden uiteengezet in verband met de wetsvoorstellen die tot doel hebben de verheerlijking van het terrorisme strafbaar te stellen? Die informatie zal de toekomstige bespreking van de wetsvoorstellen zeker ten goede komen.

De heer Bruno Tuybens was tijdens de vorige zittingsperiode de hoofdindieners van een wetsvoorstel houdende oprichting van een Mensenrechteninstituut (DOC 53 2946/001), en werd tijdens de huidige zittingsperiode opnieuw ingediend door de spreker (DOC 54 1704/001). Een bijzonder probleem in verband met de oprichting ervan is dat de Kamer van volksvertegenwoordigers is dat het overlegfederalisme een vertrouwd gegeven is op het niveau van de uitvoerende macht, doch niet van de wetgever. De sp.a is hoe dan ook al lang vragende partij voor de oprichting van een nationaal mensenrechteninstituut.

Het zou bijvoorbeeld goed zijn indien dat op te richten instituut de maatregelen die door de Kamer van

Ce qui précède n'empêche pas que les services de police et de renseignement doivent disposer de tous les moyens démocratiquement acceptables dans la lutte contre le terrorisme.

Au regard de la nécessaire vigilance concernant le respect des droits et libertés de l'État de droit libéral, le contrôle exercé par Amnesty International est très important.

En Belgique, l'idée d'introduire le mécanisme de l'état d'urgence est provisoirement abandonnée, même si certains partis souhaitent encore son introduction. Les experts en ce domaine ont souligné que l'introduction de l'état d'urgence en Belgique requerrait une révision de la Constitution. Les députés devront garder tous ces éléments à l'esprit lors de la discussion de la déclaration de révision de la Constitution.

Par ailleurs, Amnesty International plaide en faveur de l'octroi d'un droit de consultation de la liste des "*Foreign Terrorist Fighters*" établie par l'OCAM, assorti de la possibilité d'y faire apporter des corrections, par exemple. M. Van der Maelen souscrit à cette proposition. Existe-t-il, à l'étranger, des exemples d'un tel droit de consultation et de correction de telles banques de données dynamiques?

Amnesty International est également préoccupée par la confidentialité des données qui sont examinées au sein des Cellules de sécurité locale intégrale (CSLI). L'association peut-elle préciser ce point de vue?

Peut-elle également expliciter les critiques concernant les propositions de loi visant à incriminer l'apologie du terrorisme? Ces informations seront certainement profitables à la future discussion de ces propositions de loi.

Au cours de la précédente législature, M. Bruno Tuybens a été l'auteur principal d'une proposition de loi portant création d'un Institut des Droits de l'homme (DOC 53 2946/001). Il a redéposé ce texte (DOC 54 1704/001) au cours de l'actuelle législature. Un problème particulier posé par la création d'un tel institut est que le fédéralisme de concertation est un élément familier au niveau du pouvoir exécutif, mais pas au niveau législatif. Le sp.a est, quoi qu'il en soit, depuis longtemps favorable à la création d'un Institut national des droits de l'homme.

Il serait par exemple positif que cet institut à créer analyse et évalue au regard des droits de l'homme

volksvertegenwoordigers zijn aangenomen in de strijd tegen het terrorisme door te lichten en te evalueren op grond van de aandacht voor de mensenrechten.

Mevrouw Sophie De Wit (N-VA) heeft begrip voor een aantal van de bedenkingen die in het rapport zijn geformuleerd. Zij benadrukt evenwel dat de antiterrorisme-maatregelen die de Kamer van volksvertegenwoordigers heeft aangenomen tot doel hebben om de samenleving veiliger te maken, en zeker niet om de bevolking bang te maken. Eén van de genomen maatregelen is het feit dat het voortaan mogelijk is om de klok rond huiszoekingen te doen. Vroeger zetten terroristen letterlijk hun wekker net voor het tijdstip dat huiszoekingen waren toegestaan om de nodige voorzorgen te kunnen nemen. Het gaat dus met andere woorden om weloverwogen maatregelen die een grote praktische meerwaarde bieden voor de mensen op het werkveld.

Daarnaast is er ook het debat over de verlenging van de inverzekeringstelling. Men mag niet vergeten dat een dergelijke verlenging de kwaliteit van het onderzoek van het dossier ten goede komt, want niet enkel in het voordeel is van de maatschappij, maar ook van de betrokken individuen. Allicht zullen dus ook mensen kunnen worden vrijgelaten indien er meer tijd voorhanden is om een en ander verder uit te klaren.

Een derde voorbeeld is dat van de strafbaarstelling van de voorbereidende handelingen van terrorisme (DOC 54 1579/001). Over dat voorstel werd uitvoerig gedebatteerd in de schoot van het Parlement, en bij de stemming lagen alle elementen ter tafel. Er wordt dus geen haastwerk verricht.

Het is dus geenszins de bedoeling van de wetgevende initiatieven in de strijd tegen het terrorisme om de rechten de vrijheden van de burger in te perken. Het gaat in deze om de veiligheid van de samenleving. Uiteraard zal steeds een zorgzaam evenwicht moeten worden bewaard tussen de zorg voor veiligheid en die voor de privacy van de burger.

Tot slot legt mevrouw De Wit uit dat het in een rechtsstaat toegestaan is om het oneens te zijn met een rechterlijke uitspraak. Om die reden zijn er de beroepsmogelijkheden. Tegelijk is het recht op een vrije mening ook het recht om het niet eens te zijn met wat er in de media verschijnt.

De heer Koen Metsu (N-VA) wijst in verband met het rapport vooreerst op het verschil tussen de vorm en de inhoud. Hij betreurt dat de scherpe titel en de foto met de Belgische politieagenten met beschermingskledij de indruk wekken dat in Europa de hel is losgebarsten. De inhoud is gelukkig minder onheilspellend. Het rapport

les mesures qui ont été adoptées par la Chambre des représentants dans la lutte contre le terrorisme.

Mme Sophie De Wit (N-VA) comprend un certain nombre des remarques formulées dans le rapport. Elle souligne toutefois que les mesures antiterrorisme adoptées par la Chambre des représentants visent à sécuriser davantage la société et certainement pas à faire peur à la population. Une des mesures prises est le fait qu'il est désormais possible de perquisitionner à toute heure. Précédemment, les terroristes faisaient littéralement sonner leur réveil juste avant l'heure à partir de laquelle les perquisitions étaient autorisées, pour prendre toutes leurs précautions. En d'autres termes, il s'agit de mesures bien réfléchies qui offrent une grande plus-value pratique aux gens du terrain.

Il y a par ailleurs aussi le débat sur la prolongation du délai de garde à vue. Il ne faut pas perdre de vue qu'une telle prolongation profite à la qualité de l'examen du dossier, ce qui va dans l'intérêt non seulement de la société mais aussi des individus concernés. Des personnes pourront ainsi probablement être libérées si l'on dispose de plus de temps pour clarifier un certain nombre de choses.

Un troisième exemple est celui de l'incrimination des actes préparatoires à des infractions terroristes (DOC 54 1579/001). Cette proposition a fait l'objet d'un large débat au Parlement, et tous les éléments étaient sur la table au moment du vote. On n'a donc pas travaillé dans la précipitation.

L'objectif des initiatives législatives dans la lutte contre le terrorisme n'est donc nullement de restreindre les droits et libertés du citoyen. C'est la sécurité de la société qui est en jeu. Il faudra bien entendu toujours veiller à préserver un équilibre entre le souci de la sécurité et celui de la vie privée du citoyen.

Enfin, Mme De Wit explique que, dans un État de droit, il est autorisé de marquer son désaccord sur une décision judiciaire. C'est pourquoi il y a des possibilités de recours. De même, le droit à la liberté d'opinion est également le droit de ne pas être d'accord avec ce qui paraît dans les médias.

M. Koen Metsu (N-VA) relève tout d'abord, à propos du rapport, la différence entre sa forme et son contenu. Il regrette que le titre accrocheur et la photo représentant les policiers belges en tenue de protection donnent l'impression que l'Europe est à feu et à sang. Le contenu est heureusement moins sinistre. Le rapport vise en

wil immers niet zozeer op de vingers tikken, dan wel een aantal waarschuwingstekens plaatsen.

Er wordt terecht gewezen op het feit dat het evenwicht tussen veiligheid en vrijheid steeds in balans moet blijven. Op grond van de politieke overtuiging kan dat evenwichtspunt verschillen. Het is hoe dan ook van belang dat het democratische debat daarover kan worden gevoerd.

Bij het goedkeuren van het wetsvoorstel over de strafbaarstelling van voorbereidende handelingen van terroristische daden werd niet over één nacht ijs gegaan. Daarover werd uitvoerig gedebatteerd in het Parlement. Weldra zal ook de bespreking worden aangevat van de wetsvoorstellen die het verheerlijken van het terrorisme strafbaar wensen te stellen. Die discussie zal met de nodige zorg worden gevoerd, waarbij de standpunten van eenieder aan bod zullen kunnen komen.

In het rapport wordt gewaarschuwd over het stigmatiseren van bepaalde etnische groepen door middel van bepaalde maatregelen. Mag worden aangenomen dat die waarschuwing geen betrekking heeft op de Belgische maatregelen in de strijd tegen het terrorisme?

John Dalhuisen stelt dat de terreurdreiging een zeer reëel probleem is dat krachtadig beantwoord moet worden, en dat de overheid de veiligheid van iedereen moet garanderen zodat we met zijn allen van onze rechten kunnen genieten. Hij ziet in plaats daarvan overheden die onze rechten inperken in naam van de veiligheid. De heer Metsu is van oordeel dat de totnogtoe genomen Belgische maatregelen ter zake geen inperking vormen van de rechten in naam van de beoogde veiligheid.

De heer Stéphane Crusnière (PS) wenst te verduidelijken dat niet steeds de nodige tijd wordt genomen voor de bespreking van de wetgevende initiatieven over terrorismebestrijding. Zo werd bijvoorbeeld de gerechtvaardigde vraag naar het organiseren van hoorzittingen afgewezen bij de bespreking van het wetsontwerp over de PNR (DOC 54 2069/001) of het wetsvoorstel over het beroepsgeheim (DOC 54 2050/001).

De heer Jean-Jacques Flahaux (MR) wijst erop dat ook het Instituut Emile Vandervelde een interessant rapport heeft gepubliceerd: *“Lutte contre le terrorisme: la tentation sécuritaire”*. Daarin wordt eveneens met een kritische blik gekeken naar de in Frankrijk geldende noodtoestand.

Wat het wetsontwerp over de PNR aangaat, stipt de spreker aan dat er op EU-niveau reeds uitvoerig hoorzitting waren georganiseerd over het thema.

effet moins à rappeler à l'ordre qu'à formuler un certain nombre d'avertissements.

Il est souligné, à juste titre, que l'équilibre entre la sécurité et la liberté doit toujours être préservé et que ce point d'équilibre peut varier selon les convictions politiques. Il importe en tout cas que le débat démocratique puisse avoir lieu à ce sujet.

La proposition de loi visant à incriminer les actes préparatoires au terrorisme n'a pas été adoptée dans la précipitation. Cette question a été longuement débattue au Parlement. On entamera bientôt également l'examen des propositions de loi visant à incriminer l'apologie du terrorisme. Cette discussion sera menée avec le soin nécessaire et les points de vue de chacun pourront s'exprimer à cette occasion.

Le rapport met en garde contre la stigmatisation de certains groupes ethniques en raison de certaines mesures. Peut-on partir du principe que cette mise en garde ne porte pas sur les mesures prises par la Belgique dans le cadre de la lutte contre le terrorisme?

M. John Dalhuisen indique que la menace terroriste constitue un réel problème auquel il y a lieu de répondre avec force et que l'autorité publique doit garantir la sécurité de chacun afin que nous puissions tous jouir de nos droits. Il constate qu'au lieu de cela, les autorités publiques restreignent nos droits au nom de la sécurité. M. Metsu estime que les mesures prises jusqu'à présent par la Belgique dans ce domaine ne limitent pas les droits au nom de la sécurité visée.

M. Stéphane Crusnière (PS) souhaite préciser que le temps nécessaire n'est pas toujours pris pour examiner les initiatives législatives concernant la lutte contre le terrorisme. Par exemple, la demande justifiée d'organiser des auditions a été rejetée lors de l'examen du projet de loi sur le PNR (DOC 54 2069/001) ou de la proposition de loi sur le secret professionnel (DOC 54 2050/001).

M. Jean-Jacques Flahaux (MR) souligne que l'Institut Emile Vandervelde a également publié un rapport intéressant intitulé *“Lutte contre le terrorisme: la tentation sécuritaire”* dans lequel il examine également de façon critique l'état d'urgence en vigueur en France.

Concernant le projet de loi relatif au PNR, l'intervenant souligne que de nombreuses auditions avaient déjà été organisées à ce sujet au niveau de l'Union européenne.

B. Antwoorden

De heer Hensmans legt vooreerst uit dat het onderzoek zich heeft toegespitst op 14 EU-leden omwille van de beperktheid van de middelen die Amnesty International ter beschikking heeft.

Het rapport heeft niet tot doel om bepaalde richtingen aan te geven, maar om te wijzen op bepaalde knelpunten. Uiteraard heeft de overheid tot taak haar burgers te beschermen, en dat op de meest gepaste wijze, met respect voor het evenwicht tussen veiligheid en vrijheid. Amnesty International biedt met het rapport een blik op een aantal maatregelen vanuit het perspectief van de mensenrechten en het internationale recht. Tegelijk wijst het beleidsmakers op mogelijke consequenties van maatregelen die in andere landen zijn genomen in de legitieme strijd tegen het terrorisme.

Er bestaat geen eenduidige definitie van het terrorisme. Waar het om gaat, is dat maatregelen worden genomen voor de veiligheid van de burgers en tegen het geweld en de rechtsstaat. Het is van belang dat die regels efficiënt, proportioneel en duurzaam zijn in de tijd.

Bij de bespreking van een mogelijke strafbaarstelling van het verheerlijken van het terrorisme dient rekening te worden gehouden met het feit dat er een grens bestaat tussen de mening en de eigenlijke daad. Frankrijk kent bijvoorbeeld een dergelijke strafbepaling. Uit de analyse van de aanhoudingen op grond daarvan blijkt dat het in één derde van de gevallen gaat om Facebook-berichten van adolescenten. Er is ook een voorbeeld van een 25-jarige man die veroordeeld is tot een straf met uitstel omdat hij in een toilet “vive Daesh” had geschreven.

Het rapport heeft niet enkel tot doel om de negatieve aspecten van maatregelen te belichten. Zo wordt bijvoorbeeld ook aangeduid dat de Privacycommissie de gegevens van de FTF-databank kan raadplegen en laten verbeteren. Wel is Amnesty van oordeel dat dit element op zich wellicht onvoldoende is.

De organisatie is niet per definitie gekant tegen een periode van in verzekeringstelling van maximaal 72 uren. Wel wijst zij erop dat het van belang is dat de betrokkene zo snel mogelijk toegang krijgt tot een advocaat en een rechter. Dat is een belangrijke precisering.

Amnesty International doet met het rapport niets anders dan zijn kennis en ervaring over het internationale recht ter beschikking stellen van de overheden, met aandacht voor mogelijke valkuilen of mogelijke negatieve consequenties van maatregelen die in andere

B. Réponse

M. Hensmans explique tout d’abord que l’étude s’est concentrée sur 14 États membres de l’UE en raison des moyens limités dont dispose *Amnesty International*.

Le but du rapport n’est pas de donner certaines orientations mais d’épingler certains problèmes. Il va de soi que l’État a pour mission de protéger ses citoyens, et ce de la manière la plus appropriée, en respectant l’équilibre entre la sécurité et la liberté. Par le biais de son rapport, *Amnesty International* apporte un éclairage sur une série de mesures du point de vue des droits de l’homme et du droit international et attire l’attention des décideurs politiques sur les possibles conséquences de mesures qui ont été prises dans d’autres pays dans la lutte légitime contre le terrorisme.

Il n’existe pas de définition univoque du terrorisme. Il s’agit surtout de prendre des mesures pour la sécurité des citoyens et contre la violence et l’État de droit. Il importe que ces mesures soient efficaces, proportionnées et durables sur la longueur.

Dans le cadre du débat sur une éventuelle incrimination de l’apologie du terrorisme, il faut tenir compte du fait qu’il existe une frontière entre l’opinion et l’acte proprement dit. La France, par exemple, connaît une telle disposition pénale. Il ressort de l’analyse des arrestations basée sur ce motif qu’il s’agit dans un tiers des cas de messages que des adolescents ont postés sur *Facebook*. Il existe également l’exemple d’un jeune homme de 25 ans qui a été condamné à une peine avec sursis parce qu’il avait écrit “vive Daesh” dans les toilettes.

La finalité du rapport n’est pas uniquement de mettre en lumière les aspects négatifs. Il est ainsi signalé, par exemple, que la Commission de la protection de la vie privée peut consulter et faire corriger les données de la banque de données FTF. Amnesty estime toutefois que cet élément en soi est peut-être insuffisant.

Cette organisation n’est, par définition, pas opposée à une période maximale de garde à vue de 72 heures. Elle indique toutefois qu’il importe que la personne concernée ait accès à un avocat et comparaisse devant un juge le plus rapidement possible. Il s’agit d’une précision importante.

En publiant ce rapport, Amnesty International se borne à mettre ses connaissances et son expérience en droit international à la disposition des autorités, en attirant l’attention sur d’éventuels pièges ou d’éventuelles conséquences négatives de mesures déjà prises dans

landen reeds werden genomen. Zo is het bijvoorbeeld denkbaar dat in het geval van een strafbaarstelling van extremistische standpunten in de publieke ruimte, dergelijke meningen in de toekomst verspreid zullen worden op manieren en langs kanalen die veel moeilijker te controleren zijn. Het staat vast dat heel wat terroristen niet langer moskeeën bezoeken, maar wel naar bijeenkomsten gaan van haatpredikers die plaatsvinden in private woonsten. Een overheid die een antwoord zoekt in de strijd tegen het terrorisme dient met dergelijke overwegingen rekeningen te houden om zo tot de meest gepaste oplossing te komen.

Mevrouw Adyns benadrukt vooreerst dat Amnesty International niet op alles een pasklaar antwoord heeft, zoals op de vraag naar een definitie van het terrorisme. De organisatie kan op grond van het internationale recht over het legaliteitsbeginsel in strafzaken wel kritische bedenkingen formuleren bij bepaalde bestaande definities, maar kan niet zelf een definitie voorstellen. Het streven naar een uniforme definitie op EU-niveau kan interessant zijn, maar daarbij dient te worden onderlijnd dat de reeds bestaande Europese instrumenten niet erg helder zijn.

Wat de kritiek op de administratieve controlemaatregelen aangaat, verduidelijkt de spreker dat die meer bepaald slaat op het preventieve gebruik van administratieve maatregelen die de bewegingsvrijheid van personen inperken, met de bedoeling om te voorkomen dat personen met een risicoprofiel zouden overgaan tot het plegen van een misdrijf. In sommige landen worden bepaalde mensen, soms op grond van zeer summiere informatie, beschouwd als risicopersonen, met als gevolg dat hen beperkingen worden opgelegd. Voorbeelden daarvan zijn een administratief huisarrest, een avondklok, een controle op de personen met wie zij mogen samenwonen of een verplichting om zich op bepaalde tijdstippen te melden bij de politie. Het probleem is dat deze personen niet verdacht worden van een misdrijf of niet in beschuldiging werden gesteld. De veelal beperkte informatie waarop de maatregel steunt, is vaak niet ter beschikking van de betrokkene, waardoor die zich niet kan verweren. De algemene waarborgen van een eerlijk proces gelden in dergelijke omstandigheden dus niet.

De beperking van de rol van de rechterlijke macht is een belangrijke bezorgdheid van Amnesty International, bijvoorbeeld in het kader van de noodwetgeving. Er is de tendens dat de rechterlijke macht onder druk komt te staan en in sommige gevallen zelfs terzijde wordt geschoven. In enkele landen valt de onafhankelijke of rechterlijke controle op bepaalde bevoegdheden van

d'autres pays. On peut ainsi imaginer qu'en cas d'incrimination de l'adoption de positions extrémistes dans des lieux publics, de telles opinions soient à l'avenir diffusées par des voies et des canaux nettement plus difficiles à contrôler. Il est clair que de nombreux terroristes ne fréquentent plus les mosquées, mais assistent à des réunions de prédicateurs de haine tenues dans des habitations privées. L'autorité qui cherche à lutter contre le terrorisme doit tenir compte de telles considérations afin de définir la solution la plus adaptée.

Mme Adyns souligne tout d'abord qu'Amnesty International n'a pas de réponse toute faite en toutes circonstances, comme à la demande d'une définition du terrorisme. En revanche, en se fondant sur le droit international relatif au principe de légalité en matière pénale, l'organisation peut formuler un certain nombre d'observations critiques à propos de certaines définitions existantes, mais elle ne peut proposer elle-même de définition. La recherche d'une définition uniforme au niveau européen peut être intéressante, mais il convient à cet égard de souligner que les instruments européens déjà existants ne sont guère clairs.

En ce qui concerne la critique des mesures de contrôle administratives, l'oratrice précise qu'elle porte plus particulièrement sur l'utilisation préventive de mesures administratives restreignant la liberté de mouvement des personnes dans le but d'éviter que des personnes présentant un profil à risque passent à l'acte. Dans certains pays, c'est sur la base d'informations très sommaires que des personnes sont considérées comme personnes à risque et qu'elles font ensuite l'objet de restrictions. Citons, à titre d'exemple, l'assignation à domicile, le couvre-feu, un contrôle des personnes avec qui elles peuvent cohabiter ou l'obligation de se présenter à certains moments au poste de police. Le problème est que ces personnes ne sont pas soupçonnées d'avoir commis une infraction ou ne sont pas inculpées. Les informations généralement limitées justifiant la mesure ne sont souvent pas mises à la disposition de l'intéressé, celui-ci ne pouvant dès lors se défendre. Les garanties générales d'un procès équitable ne sont donc pas réunies en pareilles circonstances.

La limitation du rôle du pouvoir judiciaire est une préoccupation importante d'Amnesty International, par exemple dans le cadre de la législation d'urgence. La tendance existe de mettre le pouvoir judiciaire sous pression, voire de le mettre hors-jeu. Dans certains pays, le contrôle indépendant ou judiciaire se heurte à certaines compétences des services de renseignement

de inlichtingendiensten of het gebruik van bepaalde bijzondere opsporingsmethoden.

In Nederland wordt momenteel zeer vergaande regelgeving voorgesteld met betrekking tot administratieve bevoegdheden en de privacy. Amnesty International Nederland heeft daarover een aparte nota gepubliceerd.

Dat de voor België onderzochte maatregelen zonder uitzondering wetgevende initiatieven zijn die naar de tijdelijke commissie Terrorismebestrijding zijn verwezen is toeval. De hoofdonderzoekster heeft een selectie gemaakt van de maatregelen die voor haar werden voorbereid en bestudeerd door de Belgische afdeling van Amnesty International. Het rapport zelf heeft bovendien een beperkt toepassingsgebied: het betreft enkel repressieve maatregelen. Het eigen onderzoek en beleidsopvolgend werk van Amnesty International België heeft wel aandacht voor alle maatregelen die ter zake in de verschillende parlementen worden besproken.

De organisatie is zich bewust van het bestaan van het parlementaire werk dat aan de grondslag ligt van de Belgische maatregelen in de strijd tegen het terrorisme, en van het feit dat daarbij niet over één nacht ijs is gegaan. Het is evenwel de rol van Amnesty International om te wijzen waar het fout gaat of fout kan gaan.

Het is zeer moeilijk om cijfers te ontvangen over het aantal huiszoekingen in België. Soms wordt wel een ruwe schatting (*ballpark figure*) meegedeeld. De afwezigheid of beperkte beschikbaarheid van cijfermateriaal maakt dat Amnesty International België zich op dat punt voornamelijk richt op getuigenissen.

Momenteel hebben verschillende wettelijke bepalingen betrekking op de vervallenverklaring van de Belgische nationaliteit om grond van het terrorisme. De praktijk toont aan dat zij zeer weinig worden toegepast. In de gevallen waarin de vervallenverklaring gevorderd worden, gebeurt dat dikwijls op grond van artikel 23 van het Wetboek van de Belgische nationaliteit. Er bestaat enige onduidelijkheid over het precieze toepassingsgebied van de verschillende artikelen. Het probleem is dat de vordering tot vervallenverklaring meteen voor het hof van beroep wordt gebracht, waartegen dus enkel een cassatieberoep mogelijk is. Tegen een dergelijke beslissing zou een volwaardig beroep moeten openstaan.

De vervallenverklaring van de nationaliteit is een maatregel die bovendien als stigmatiserend wordt ervaren, mede door het feit dat het debat in de pers en op het publieke forum daarover niet steeds genuanceerd wordt gevoerd.

ou à l'utilisation de certaines méthodes particulières de recherche.

Aux Pays-Bas, une réglementation très intrusive sur les compétences administratives et la vie privée est aujourd'hui proposée. La section néerlandaise d'Amnesty International a publié une note distincte sur cette question.

C'est un hasard si les mesures examinées pour la Belgique sont, sans exception, des initiatives législatives renvoyées à la commission temporaire chargée de la lutte contre le terrorisme. C'est la chercheuse principale qui a sélectionné les mesures préparées et étudiées pour elle par la section belge d'Amnesty International. En outre, le rapport proprement dit a un champ d'application limité: il ne porte que sur les mesures répressives. Les recherches et le travail politique subséquent d'Amnesty International Belgique s'intéressent en revanche à toutes les mesures concernant cette question examinées dans les différents parlements.

L'organisation est consciente de l'existence du travail parlementaire à l'origine des mesures prises par la Belgique dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, ainsi que du fait que ce travail n'a pas été précipité. Le rôle d'Amnesty International est toutefois d'indiquer ce qui ne va pas bien ou ce qui pourrait aller mal.

Il est très difficile d'obtenir des chiffres sur le nombre de perquisitions menées en Belgique. Parfois, des estimations (*ballpark figure*) sont communiquées. L'absence ou la disponibilité restreinte des chiffres impliquent que, dans ce domaine, la section belge d'Amnesty International s'appuie principalement sur des témoignages.

À ce jour, plusieurs dispositions légales portent sur la déchéance de la nationalité belge pour cause de terrorisme. La pratique indique qu'elles sont très peu appliquées. Lorsque la déchéance est requise, c'est souvent en vertu de l'article 23 du Code de la nationalité belge. Certaines imprécisions existent à propos de la portée exacte des différents articles. Le problème est que la demande de déchéance de nationalité est immédiatement adressée à la cour d'appel et qu'elle ne peut donc être contestée que devant la Cour de cassation. Cette décision devrait pouvoir faire l'objet d'un véritable recours.

La déchéance de la nationalité est une mesure qui peut en outre être vécue comme une forme de stigmatisation, notamment parce que les propos tenus à ce propos, dans la presse et sur la place publique, ne sont pas toujours nuancés.

Wat de strafbaarstelling van de verheerlijking van het terrorisme betreft, wijst mevrouw Adyns op de duidelijke stelling van Amnesty International in verband met alle mogelijke beperkingen op de vrijheid van meningsuiting, met name dat een mening enkel strafbaar gesteld kan worden wanneer 1) die rechtsreeks oproept tot het plegen van een geweldsmisdrijf (waaronder het terrorisme), en wanneer er 2) een intentie en 3) een risico bestaat op het plegen van dat misdrijf.

Amnesty International erkent dat er nog heel wat andere problematische meningsuitingen kunnen bestaan die een negatieve impact kan hebben op het publieke debat of polariserend is. In het licht van de proportionaliteitsvoorwaarde (elke inperking van de vrije mening dient evenredig te zijn) heeft de overheid in die gevallen doorgaans andere middelen tot aanpak ter beschikking.

De organisatie van de spreekster is zich bewust van de verschillende soorten van toezicht op de dynamische databanken. Uit het onderzoek in België blijkt dat er individuen zijn die ofwel te horen krijgen dat ze op een lijst staan, ofwel dat vermoeden hebben, en die zich als gevolg daarvan in een onzekere situatie bevinden. Amnesty International pleit ervoor dat deze personen een beroeps- of klachtenmechanisme ter beschikking hebben waarmee zij de bevestiging kunnen krijgen over het voorkomen op een lijst en ze dat kunnen aanvechten. Artikel 13 van de Privacywet voorziet enkel een onrechtstreekse controle, aangezien de betrokkene zelf die informatie niet in handen kan krijgen.

Dat wetgeving misbruikt kan worden voor andere dan de oorspronkelijke intenties, wordt bijvoorbeeld bewezen door Frankrijk, waar heel wat uitwassen vallen op te tekenen onder de noemer van de noodtoestand.

De bezorgdheid in verband met de vertrouwelijkheid van de gegevens die worden besproken binnen de lokale integrale veiligheidscellen (LIVC's) is gebaseerd op het onderzoek. Uit de gesprekken met de mensen op het terrein is immers gebleken dat zij vaak zelf op zoek zijn gegaan naar juridisch advies over het omgaan met het beroepsgeheim of de vertrouwelijkheid van de informatie. Dat neemt niet weg dat de LIVC's zeer nuttig kunnen zijn door problematische situaties op te vangen en verkeerde reacties te voorkomen. Tegelijk geldt de vaststelling dat er heel wat verschillende manieren van aanpak bestaan op het lokale niveau. De onduidelijkheid en diversiteit brengen op zich nieuwe risico's met zich mee.

Het is uiteraard een goed idee om de alle maatregelen in de strijd tegen het terrorisme te laten evalueren door een mensenrechteninstituut.

En ce qui concerne l'incrimination de l'apologie du terrorisme, Mme Adyns renvoie à la position claire d'Amnesty International sur toutes les limitations envisageables de la liberté d'expression. Amnesty estime que l'opinion ne peut être incriminée que si 1) elle appelle directement à commettre une infraction violente (notamment terroriste), si 2) une intention existe et si 3) le risque existe que cette infraction soit commise.

Amnesty International reconnaît que bien d'autres problèmes peuvent se poser, en matière de liberté d'expression, et que ces problèmes peuvent avoir un impact négatif sur le débat public, ou le polariser. Compte tenu de la condition de proportionnalité (toute limitation de la liberté d'expression doit être proportionnelle), l'autorité publique a généralement, dans ce cas, d'autres moyens d'action à sa disposition.

L'organisation de l'intervenante est consciente qu'il existe différents types de contrôle des banques de données dynamiques. Il ressort de l'étude menée en Belgique qu'il est dit à certains individus qu'ils figurent sur une liste ou que certains d'entre eux ont ce sentiment et qu'ils se trouvent dès lors dans une situation incertaine. Amnesty souhaite que ces personnes disposent d'un mécanisme de recours ou de plainte qui leur permettrait d'obtenir la confirmation de leur présence sur une liste éventuelle et de la contester. L'article 13 de la loi sur la vie privée ne prévoit qu'un contrôle indirect en ce que l'intéressé ne peut pas recevoir ces informations en personne.

On trouve la preuve que la législation peut être détournée de ses intentions initiales en France, par exemple, où de nombreux dérapages sont placés sous le signe de l'urgence.

L'inquiétude que suscite la confidentialité des données examinées au sein des cellules de sécurité locale intégrale (CSLI) est fondée sur l'étude. Les échanges avec les acteurs de terrain révèlent, en effet, que ces derniers sont souvent allés chercher eux-mêmes des conseils juridiques sur la manière de gérer le secret professionnel ou la confidentialité des informations. Il n'empêche que les CSLI peuvent s'avérer extrêmement utiles pour faire face à des situations problématiques et prévenir de mauvaises réactions. Dans le même temps, force est de constater qu'au niveau local, l'approche peut être menée de très nombreuses et différentes manières. Le manque de clarté et la diversité font apparaître de nouveaux risques.

Charger un institut des droits de l'homme d'évaluer toutes les mesures prises dans la lutte contre le terrorisme est, bien sûr, une bonne idée.

Mevrouw Carreras wijst op het belang van het bestaan van een controlemechanisme over personen in detentie. Dat thema komt niet aan bod in het rapport, maar zal binnenkort onder de aandacht worden gebracht.

In dat verband moet worden verwezen naar het Optioneel Protocol bij het VN-Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing (OPCAT). Met het wetsontwerp Potpourri IV werd reeds een aanzet gegeven door te zorgen voor een Centraal Toezichtsorgaan. Jammer genoeg betreft dat toezicht enkel de gedetineerden in de gevangenissen, terwijl het protocol betrekking heeft op alle personen die worden vastgehouden op grond van een overheidsbeslissing. Bij de bespreking van het wetsontwerp werd bovendien gewezen op een gebrek aan middelen (DOC 54 1986/005).

Daarnaast stipt mevrouw Carreras aan dat het mensenrechteninstituut in Nederland een aantal interessante en nuttige opmerkingen heeft geformuleerd over de nieuwe wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten van het land.

De rapporteur,

Stéphane CRUSNIÈRE

De voorzitter,

Koen METSU

Mme Carreras insiste sur l'importance de disposer d'un mécanisme de contrôle pour les personnes en détention. Cette thématique n'est pas abordée dans le rapport, mais sera prochainement mise en exergue.

À cet égard, il convient de renvoyer au protocole facultatif à la convention des Nations unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (OPCAT). Le projet de loi Potpourri IV a marqué une première amorce en prévoyant la mise en place d'un organe central de surveillance. Malheureusement, cette surveillance ne s'applique qu'aux détenus dans les prisons, alors que le protocole porte sur l'ensemble des personnes détenues en vertu d'une décision des autorités. Lors de l'examen du projet de loi, d'aucuns ont épinglé l'absence de moyens (DOC 54 1986/005).

Mme Carreras souligne également qu'aux Pays-Bas, l'institut des droits de l'homme a formulé une série d'observations intéressantes et utiles sur la nouvelle loi relative aux services de renseignement et de sécurité du pays.

Le rapporteur,

Stéphane CRUSNIÈRE

Le président,

Koen METSU