



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 57.106/VR/3
van 30 maart 2015

avis 57.106/VR/3
du 30 mars 2015

over

sur

een voorontwerp van wet
'houdende instemming met het
Verdrag van de Raad van
Europa ter voorkoming van
terrorisme, gedaan te Warschau
op 16 mei 2005'

un avant-projet de loi 'portant
assentiment à la Convention du
Conseil de l'Europe pour la
prévention du terrorisme, faite
à Varsovie le 16 mai 2005'

Op 11 februari 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Buitenlandse Zaken en Europese Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen^(*), een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende instemming met het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme, gedaan te Warschau op 16 mei 2005'.

Het voorontwerp is wat betreft de bevoegdheid door de verenigde kamers onderzocht op 17 maart 2015. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, voorzitter, Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Jan SMETS, Martine BAGUET, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Luc DETROUX, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Johan PUT, assessoren, en Bernadette VIGNERON en Annemie GOOSSENS, griffiers.

Het verslag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd, en Frédéric VANNESTE en Tim CORTHAUT, auditeurs.

Het voorontwerp is voor het overige door de derde kamer onderzocht op 17 maart 2015. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Frédéric VANNESTE en Tim CORTHAUT, auditeurs.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jan SMETS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 30 maart 2015.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85bis.

Le 11 février 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Affaires étrangères et européennes à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au quarante cinq jours^(**), sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, faite à Varsovie le 16 mai 2005'.

L'avant-projet a en ce qui concerne la compétence, été examiné par les chambres réunies le 17 mars 2015. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, président, Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Jan SMETS, Martine BAGUET, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Luc DETROUX, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Johan PUT, assesseurs, et Bernadette VIGNERON et Annemie GOOSSENS, greffiers.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section, et Frédéric VANNESTE et Tim CORTHAUT, auditeurs.

L'avant-projet a pour le reste, été examiné par la troisième chambre le 17 mars 2015. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, Johan PUT, assesseur, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présent par Frédéric VANNESTE et Tim CORTHAUT, auditeurs.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jan SMETS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 30 mars 2015.

*

^(**) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85bis.

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt tot het verlenen van instemming met het in het kader van de Raad van Europa tot stand gekomen Verdrag ‘ter voorkoming van terrorisme’, gedaan te Warschau op 16 mei 2005 (hierna: het verdrag). Het verdrag bevat in de eerste plaats een aantal bepalingen, voornamelijk van strafrechtelijke of strafprocesrechtelijke aard of betreffende het veiligheidsbeleid, teneinde het terrorisme en zijn gevolgen te voorkomen en te bestrijden. Daarnaast bevat het verdrag ook een bepaling die mede betrekking heeft op de vorming van de betrokken actoren en het nemen van geëigende maatregelen op het vlak van opvoeding, cultuur, informatie, media en sensibilisering (artikel 3), alsook een bepaling betreffende de bejegening van de slachtoffers van terrorisme (artikel 13).

BEVOEGDHEID

3.1. De in het verdrag geregelde aangelegenheden betreffen in hoofdzaak de residuaire bevoegdheid van de federale overheid inzake strafrecht, strafvordering en openbare veiligheid. Bijgevolg kan er geen twijfel over bestaan dat de bevoegdheid van de federale overheid in het geding is. De vraag is echter of de federale overheid *exclusief* bevoegd is voor de aangelegenheden in het verdrag.

3.2. Luidens artikel 3, lid 1, van het verdrag neemt iedere partij de passende maatregelen, in het bijzonder op het vlak van de opleiding van de autoriteiten die instaan voor de wetshandhaving en van andere organen, alsmede op het vlak van onderwijs, cultuur, informatie, media en bewustmaking van het publiek, teneinde strafbare feiten van terroristische aard en de negatieve gevolgen ervan te voorkomen, met inachtneming van de op haar rustende verplichtingen inzake de rechten van de mens. Luidens artikel 3, lid 3, van het verdrag bevordert iedere partij de tolerantie door interreligieuze en transculturele dialoog door, in voorkomend geval, niet-gouvernementele organisaties en andere actoren uit het maatschappelijk middenveld erbij te betrekken met het oog op het voorkomen van spanningen die zouden kunnen bijdragen tot het plegen van strafbare feiten van terroristische aard. De in de genoemde bepalingen bedoelde maatregelen kunnen betrekking hebben op aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de gemeenschappen behoren, zoals inzake onderwijs, media, opleiding, vorming en integratie van inwijkelingen.

¹ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met hogere rechtsnormen verstaan.

Daarenboven bepaalt artikel 13 van het verdrag dat iedere partij de maatregelen goedkeurt die nodig zijn om de slachtoffers van terrorisme te beschermen en te ondersteunen. Die maatregelen kunnen verband houden met de bevoegdheid van de gemeenschappen inzake slachtofferhulp, die vervat ligt in de gemeenschapsbevoegdheid betreffende het beleid inzake maatschappelijk welzijn.

3.3. Luidens artikel 3, lid 2, b, van het verdrag neemt iedere partij de nodige maatregelen voor de verbetering en de ontwikkeling van de samenwerking tussen de nationale autoriteiten, met het oog op het voorkomen van strafbare feiten van terroristische aard en de negatieve gevolgen ervan, door de versterking van de fysieke bescherming van personen en infrastructuur. Hoewel het uitvaardigen van algemene regels ter bescherming van de infrastructuur tegen terroristische aanslagen een zaak van de federale overheid is, dient te worden vastgesteld dat artikel 3, lid 2, b, van het verdrag ook kan raken aan de bevoegdheid van de gewesten, maar ook van de gemeenschappen, met betrekking tot de eigen infrastructuur of andere infrastructuur ten aanzien waarvoor zij bevoegd zijn. Zo kan, in verband met dat laatste, wat de gemeenschappen betreft worden gedacht aan specifieke maatregelen ter beveiliging van kinderdagverblijven en scholen, en, wat de gewesten betreft, aan maatregelen betreffende de weginfrastructuur of aan beveiligingsvoorschriften die binnen hun bevoegdheden worden opgelegd aan nutsbedrijven, zoals bijvoorbeeld ter preventie van de doelbewuste vergiftiging van de waterbevoorrading.

3.4. Gelet op het voorgaande is het voorliggende verdrag een gemengd verdrag waarmee niet enkel de federale overheid, maar ook de gemeenschappen en de gewesten moeten instemmen.

3.5. Bovendien kan de vraag rijzen of het verdrag geen betrekking heeft op de bevoegdheid van de gemeenschappen inzake jeugdbescherming (artikel 5, § 1, II, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen'). Deze bevoegdheid is bij de Zesde Staatshervorming nog uitgebreid met de bevoegdheid om de specifieke maatschappelijke reactie te regelen ten aanzien van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd.² Het antwoord op deze vraag hangt in het bijzonder af van het personele toepassingsgebied van artikel 11 van het verdrag. Zo de daarin bedoelde straffen enkel betrekking hebben op straffen die kunnen worden opgelegd ten aanzien van personen op wie de straffen uit het Strafwetboek kunnen worden toegepast (strafrechtelijk meerderjarige personen alsook personen die strafrechtelijk minderjarig zijn op het ogenblik dat ze een als misdrijf omschreven feit plegen en die het voorwerp van een maatregel van uithandengeving hebben uitgemaakt), is enkel de residuaire bevoegdheid van de federale overheid inzake strafrecht in het geding. Zo het genoemde artikel 11 ook betrekking zou hebben op de specifieke maatschappelijke reactie die door de gemeenschappen kan worden geregeld ten aanzien van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd, is het verdrag ook in dit opzicht gemengd van aard. Dat artikel bevat immers criteria waaraan die specifieke maatschappelijke reactie ten aanzien van de genoemde minderjarigen zou moeten voldoen, wat raakt aan de bevoegdheid van de gemeenschappen om de aard, de inhoud en de voorwaarden van

² Zie in dit verband *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 53-56.

die reactie te bepalen. Gevraagd naar een verduidelijking hieromtrent, antwoordde de gemachtigde dat “le champ d’application n’est pas limité aux adultes”.

4.1. In het aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, bezorgde dossier is geen enkel spoor te vinden omtrent de bevoegdheidsrechtelijke kwalificatie van het verdrag door de Werkgroep Gemengde Verdragen (hierna: WGV) en de Interministeriële Conferentie voor het Buitenlands Beleid (hierna: ICBB). Hierover om uitleg gevraagd, antwoordde de gemachtigde:

“Contact pris avec le SPF Affaires étrangères, le Service de la Direction des Affaires multilatérales du SPF Affaires étrangères en charge du Conseil de l’Europe était d’avis qu’il s’agit d’un traité de compétence exclusive fédérale. Le dossier n’a donc pas été mis à l’agenda du Groupe de travail traités mixtes.”

4.2. Ingevolge de artikelen 3 en 4 van het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten ‘over de nadere regelen voor het sluiten van gemengde verdragen’ (hierna: het samenwerkingsakkoord), evenals onderdeel 4 van de toelichting erbij – toelichting die ingevolge artikel 20 van het samenwerkingsakkoord er integraal deel van uitmaakt – stelt de ICBB op voorstel van de WGV, het al dan niet gemengde karakter van een verdrag vast. Dit moet in een zo vroeg mogelijke fase gebeuren, namelijk voorafgaand aan de onderhandelingen en de ondertekening, en *a fortiori* minstens voorafgaand aan de parlementaire goedkeuring van het betrokken verdrag.

4.3. Uit de met betrekking tot het voorgelegde verdrag gevolgde handelwijze lijkt te moeten worden afgeleid dat men ervan uitgegaan is dat de federale overheid voorafgaand, op een eenzijdige wijze het betrokken verdrag als al dan niet gemengd vermag te kwalificeren en gelet op die kwalificatie vermag te bepalen of een verdrag al dan niet dient te worden voorgelegd aan de WGV en de ICBB.³

Met die interpretatie wordt evenwel eraan voorbijgegaan dat de tussenkomst van de WGV en de ICBB juist tot doel heeft om in onderling overleg het al dan niet gemengde karakter van een verdrag vast te stellen. Het uitgangspunt daarbij is een “zo ruim mogelijk[e]”⁴ wederzijdse informatieplicht, waarbij op basis van “nauwe en permanente coördinatie”⁵ door de ICBB op voorstel van de WGV dat karakter van het verdrag wordt vastgesteld.⁶ Het zonder meer toekennen van een voorafgaand beslissingsrecht in hoofde van de federale overheid zou inhouden dat deze overheid eenzijdig het overleg- en samenwerkingsmechanisme waarin het samenwerkingsakkoord voorziet, kan omzeilen of uithollen, wat op gespannen voet zou staan met de basisbeginselen betreffende de organisatie van het beleid inzake de buitenlandse

³ Voor die zienswijze kan steun worden gezocht in artikel 1, eerste lid, van het samenwerkingsakkoord, dat luidt: “Zodra de federale Regering het inzicht heeft bilaterale of multilaterale onderhandelingen met het oog op het opstellen van een verdrag, *dat niet uitsluitend betrekking heeft op de aangelegenheden waarvoor de Gemeenschappen, de Gewesten of de Federale Staat door of krachtens de Grondwet bevoegd zijn*, wordt de Interministeriële Conferentie van het Buitenlands Beleid hiervan onverwijld in kennis gesteld.” Ook in onderdeel 4, vijfde alinea, eerste streepje, van de toelichting bij het samenwerkingsakkoord wordt hiervan gewag gemaakt.

⁴ Onderdeel 4, vierde alinea, van de toelichting (“Het is duidelijk dat de informatiefase zo ruim mogelijk moet worden gezien”).

⁵ Onderdeel 2, tweede alinea, van de toelichting bij het samenwerkingsakkoord.

⁶ Artikel 4 van het samenwerkingsakkoord.

betrekkingen.⁷ Een dergelijke interpretatie doet immers afbreuk aan de bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten op internationaal vlak en kan ook een negatieve weerslag hebben op de coherentie van het Belgische buitenlandse beleid, in het licht waarvan de informatie- en overlegregelingen op het vlak van het buitenlands beleid mede moeten worden gezien.⁸ Deze mechanismen moeten er immers voor zorgen dat in het raam van verdragsonderhandelingen intern overlegde Belgische posities worden ingenomen door voldoende gemandateerde Belgische delegaties.⁹

Gelet op wat hiervoor is opgemerkt, zou enkel kunnen worden aangenomen dat de federale overheid vrijgesteld is van de plicht tot het voorleggen van het betrokken verdrag aan de WGV en de ICBB wanneer er klaarblijkelijk geen twijfel kan bestaan over het niet-gemengde karakter van het door de federale overheid te sluiten verdrag. Dat is in dit geval evenwel niet zo.

4.4. In het licht hiervan dient de federale overheid in overleg te treden met de deelstaten overeenkomstig de bij de artikelen 3 en 4 van het samenwerkingsakkoord voorgeschreven procedure voor de WGV en de ICBB teneinde erover duidelijkheid te verkrijgen of de gemeenschappen en de gewesten bereid zijn om zich het verdrag alsnog eigen te maken door het ter instemming van de bevoegde parlementen voor te leggen. Zonder die instemming zal niet kunnen worden overgegaan tot de ratificatie van het verdrag.¹⁰ In afwachting van de stellingname van de gemeenschappen en de gewesten zou in dit stadium beter worden afgezien van de instemming door de Kamer van volksvertegenwoordigers met het thans onderzochte verdrag.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP VAN INSTEMMINGSWET

5. In de memorie van toelichting wordt verduidelijkt dat het de bedoeling is om een voorbehoud te maken bij artikel 20, lid 1, van het verdrag, zoals bij artikel 20, lid 2, ervan wordt toegelaten.

⁷ Zie voor een globaal overzicht J. VELAERS, “*In foro interno et in foro externo*”: de internationale bevoegdheden van gemeenschappen en gewesten”, in F. JUDO en G. GEUDENS (eds.), *Internationale betrekkingen en federalisme*, Brussel, De Boeck en Larcier, 2006, 3-38.

⁸ Zie in dit verband *Parl.St.* Senaat BZ 1991-92, nr. 100-16/1°, 2 en nr. 100-16/2°, 5.

⁹ Zie artikel 4 van het samenwerkingsakkoord.

¹⁰ Artikel 12 van het samenwerkingsakkoord bepaalt in die zin het volgende: “Zodra de instemming in alle betrokken parlementaire assemblees werd bekomen zal de Minister van Buitenlandse Zaken de bekrachtigings- of toetredingsoorkonde van België opmaken en voorleggen aan de ondertekening van de Koning. Ook de kennisgevingen over de beëindiging van de interne procedures worden door de Minister van Buitenlandse Zaken opgesteld en ter bestemming geleid.”

De werkwijze die de federale regering voornemens is ter zake te volgen, bestaat erin dat de reserves niet aan de formele instemming van de Kamer van volksvertegenwoordigers worden voorgelegd – zij zijn op het ogenblik van die instemming slechts een intentie – doch dat ze wel worden uiteengezet in de memorie van toelichting. Het betreft een gebruikelijke werkwijze die door de Raad van State en in de rechtsleer als geldig wordt beschouwd.¹¹ Teneinde echter geen enkele onzekerheid te laten ontstaan over de mate waarin de federale overheid zich gebonden acht door het verdrag, kan worden aangeraden de voorgenomen reserves uitdrukkelijk in het ontwerp van instemmingswet zelf te verwoorden, ofwel de regering ertoe te machtigen ze te uiten. Hoewel minder gebruikelijk, wordt deze techniek ook als geldig aanvaard.¹²

6. In artikel 28 van het verdrag wordt voorzien in een procedure waarbij de aanpassingen aan de bijlage ervan, die worden aangenomen door het Comité van Ministers van de Raad van Europa, in werking treden na het verstrijken van een jaar te rekenen vanaf de datum waarop ze aan de verdragspartijen zijn overgezonden. Tijdens die periode van een jaar kan iedere partij de secretaris-generaal van de Raad van Europa in kennis stellen van een bezwaar tegen de inwerkingtreding van de wijziging ten aanzien van die partij. Indien een derde van de partijen zulk een bezwaar maakt, treedt de wijziging niet in werking, en in het andere geval treedt de wijziging in werking ten aanzien van de partijen die geen bezwaar hebben gemaakt.

Zulk een voorafgaande instemming door de wetgever met toekomstige wijzigingen is mogelijk, mits aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Zo merkte de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State onder meer in de adviezen 37.954/AV-37.970/AV-37.977/AV-37.978/AV van 15 februari 2005¹³ en 44.028/AV van 29 januari 2008¹⁴ het volgende op:

“Zowel het Hof van Cassatie¹⁵ als de afdeling Wetgeving van de Raad van State¹⁶ aanvaarden dat onder bepaalde voorwaarden de wetgevende vergaderingen vooraf kunnen

¹¹ Zie J. MASQUELIN, *Le droit des traités dans l'ordre juridique et dans la pratique diplomatique belges*, Brussel, Bruylant, 1980, 198-203, nr. 179.

¹² Ibidem.

¹³ Adv.RvS 37.954/AV-37.970/AV-37.977/AV-37.978/AV van 15 februari 2005 over:

- een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 9 juni 2006 ‘houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa en de Slotakte, ondertekend in Rome op 29 oktober 2004’ (37.954/AV) (*Parl.St.* VI.Parl. 2004-05, nr. 358/1, 64);

- een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 23 juni 2005 ‘houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, en met de Slotakte, gedaan te Rome op 29 oktober 2004’ (37.970/AV) (*Parl.St.* Ver.Verg.Gem.Gem.Comm. 2004-05, nr. B-30/1, 25);

- een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 23 juni 2005 ‘houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, en met de Slotakte, gedaan te Rome op 29 oktober 2004’ (37.977/AV) (*Parl.St.* Br.H.Parl. 2004-05, nr. A-128/1, 25);

- een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, en met de Slotakte, gedaan te Rome op 29 oktober 2004’ (37.978/AV) (*Parl.St.* Senaat 2004-05, nr. 3-1091/1, 539).

¹⁴ Adv.RvS 44.028/AV van 29 januari 2008 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 19 juni 2008 ‘houdende instemming met het Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met de Slotakte, gedaan te Lissabon op 13 december 2007’ *Parl.St.* Senaat, 2007-08, nr. 4-568/1, 356.

¹⁵ Voetnoot 59 van advies 44.028/AV: Cass. 19 maart 1981, *Arr. Cass.* 1980-1981, 808; *JT* 1982, 565, en noot J. VERHOEVEN; Cass. 2 mei 2002, nr. C.99.0518.N.

instemmen met een verdrag of met een wijziging van een verdrag. Opdat zulke voorafgaande instemming verenigbaar zou zijn met artikel 167, §§ 2 tot 4, van de Grondwet en met artikel 16 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, moet aan twee voorwaarden worden voldaan: met name het is vereist dat de Wetgevende Kamers en, in voorkomend geval, de Gemeenschaps- en Gewestparlementen de grenzen van de toekomstige wijzigingen kennen¹⁷ en dat ze uitdrukkelijk aangeven dat ze met die wijzigingen instemmen.”¹⁸

Ten aanzien van het verdrag waarmee de instemming wordt beoogd, kan worden aangenomen dat is voldaan aan het vereiste dat de grenzen van de toekomstige wijzigingen voldoende gekend zijn. Het ontwerp dient daarenboven te worden aangevuld met een uitdrukkelijke bepaling waarin een voorafgaande instemming wordt verleend met de wijzigingen van de bijlage bij het verdrag.

Het voorgaande neemt niet weg dat wijzigingen van de bijlagen bij het verdrag kunnen worden aangenomen waarmee de Kamer van volksvertegenwoordigers het eventueel niet eens is. Om de Kamer de mogelijkheid te bieden om aan de regering duidelijk te maken dat zij het niet eens is met een bepaalde wijziging, zou het ontwerp het best worden aangevuld met een bepaling waarin wordt voorzien in de verplichting voor de regering om elke goedgekeurde wijziging van de bijlage bij het verdrag binnen een bepaalde termijn aan de Kamer van volksvertegenwoordigers mee te delen.

Tot slot dient te worden opgemerkt dat de voorafgaande instemming met zulke wijzigingen geen afwijking inhoudt van de verplichting, voortvloeiend uit artikel 190 van de Grondwet en uit artikel 4 van de wet van 31 mei 1961 ‘betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen’, om die wijzigingen bekend te maken in het Belgisch Staatsblad opdat ze in het interne recht volkomen gevolg zouden kunnen hebben.

ONDERZOEK VAN HET VERDRAG

7. Luidens artikel 11, lid 1, van het verdrag keurt iedere partij de maatregelen goed die nodig zijn om de in de artikelen 5 tot 7 en 9 ervan omschreven strafbare feiten strafbaar te stellen met doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende straffen. Zo het verdrag van toepassing wordt geacht op strafrechtelijk minderjarigen (zie opmerking 3.4), moet worden

¹⁶ Voetnoot 60 van advies 44.028/AV: Zie o.m. advies nr. 33.510/3 van 28 mei 2002 over een voorontwerp dat ontstaan gegeven heeft aan de wet van 17 december 2002 houdende instemming met het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, en met de Bijlagen I en II, gedaan te Aarhus op 25 juni 1998 (*Parl.St.*, Senaat, 2001-2002, nr. 2-1235/1, blz. 48); advies 35.792/2/V van 20 augustus 2003 over het voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het decreet van 27 november 2003 houdende instemming met het Verdrag inzake persistente organische verontreinigende stoffen, gesloten te Stockholm op 22 mei 2001, alsmede met de Bijlagen erbij (*Parl.St.*, W.Gew.R., 2003/2004, nr. 575/1, blz. 10); advies 36.170/1 van 11 december 2003 over het voorontwerp van wet houdende instemming met de Overeenkomst betreffende de sociale zekerheid tussen het Koninkrijk België en de Republiek Kroatië, ondertekend te Brussel op 31 oktober 2001 (*Parl.St.*, Senaat, 2004-2005, nr. 957/1).

¹⁷ Voetnoot 61 van advies 44.028/AV: Zie inzonderheid de adviezen waarnaar in de vorige voetnoot wordt verwezen.

¹⁸ Adv.RvS 44.028/AV van 29 januari 2008, *l.c.*

opgemerkt dat het verdrag bezwaarlijk zo kan worden geïnterpreteerd dat het eraan in de weg zou staan dat ten aanzien van minderjarigen die feiten hebben gepleegd die overeenkomen met de zo-even genoemde strafbare feiten, jeugdbeschermingsmaatregelen met hulpverlenende finaliteit zouden worden opgelegd, of dat erdoor afbreuk zou worden gedaan aan de waarborgen met betrekking tot de specifieke bejegening van minderjarigen die zijn vervat in onder meer artikel 40 van het verdrag inzake de rechten van het kind, aangenomen te New York op 20 november 1989. Teneinde hierover geen onduidelijkheid te laten bestaan, zou samen met de gemeenschappen een interpretatieve verklaring kunnen worden opgesteld, die eveneens om instemming aan de betrokken parlementen dient te worden voorgelegd.

8. Volgens de gemachtigde zijn in de Belgische rechtsorde al de nodige stappen gezet voor de omzetting van het verdrag, zodat de instemming niet zou nopen tot verdere aanpassing van de bestaande regelgeving, al is dat niet zo duidelijk wat betreft artikel 3 van het verdrag, dat overigens voor een deel door de gemeenschappen en de gewesten dient te worden geïmplementeerd (zie opmerkingen 3.2 en 3.3).

In dat verband bezorgde de gemachtigde de volgende tabel:

Convention	Droit Belge
Art. 1 - Terminologie	Il ne requiert pas en soi d'adaptation du droit interne.
Art. 2 - Objectif	Cet article ne nécessite pas, en tant que tel, d'adaptation du droit belge.
Art. 3 - Politiques nationales de prévention	Cet article n'implique pas en soi de modification du droit interne.
Art. 4 - Coopération internationale en matière de prévention	Cet article ne nécessite, en tant que tel, pas d'adaptation du droit interne.
Art. 5 - Provocation publique à commettre une infraction terroriste	Art. 140bis C. pén.
Art. 6 - Recrutement pour le terrorisme	Art. 140ter C. pén.
Art. 7 - Entrainement pour le terrorisme	Art. 140quater C. pén.
Art. 8 - Indifférence du résultat	Cette notion d'indifférence du résultat n'appelle pas, en tant que telle de modification du droit interne
Art. 9 - Infractions accessoires	Articles 66 à 69 C. pén. Articles 51 à 53 C. pén.
Art. 10 - Responsabilité des personnes morales	Art. 5 C. pén.
Art. 11 - Sanctions et mesures	Cf peines prévues aux art. 140ter à 140quater C. pén.
Art. 12 - Conditions et sauvegardes	Art. 141ter C. pén.

Art. 13 - Protection, dédommagement et aide aux victimes du terrorisme	La loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, section II Aide de l'Etat aux victimes d'actes intentionnels de violence (et aux sauveteurs occasionnels) Loi du 1 ^{er} avril 2007 relative à l'assurance contre les dommages causés par le terrorisme insère une section IV, dans le Chapitre III de la loi du 1 ^{er} août 1985, qui permet d'étendre l'aide apportée par l'Etat aux victimes du terrorisme.
Art. 14 - Compétence	Article 12bis du Titre préliminaire du Code de procédure pénale.
Art. 15 - Devoir d'enquête	Ces mesures sont prises conformément à la législation interne de chaque Etat.
Art. 16 - Non applicabilité de la Convention	Cette disposition relève du droit international public et n'appelle aucune modification du droit interne
Art. 17 - Coopération internationale en matière pénale	Le droit belge est en conformité avec cette disposition en ce qui concerne l'entraide judiciaire.
Art. 18 - Extraditer ou poursuivre	Art. 12bis du Titre préliminaire du Code de procédure pénale tel que modifié par la loi du 18 juillet 2001.
Art. 19 - Extradition	Cet article ne nécessite aucune adaptation du droit belge.
Art. 20 - Exclusion de la clause d'exception politique	Cette disposition ne nécessite, en tant que telle, aucune modification du droit interne.
Art. 21 - Clause de discrimination	Cette disposition ne nécessite aucune adaptation du droit interne.
Art. 22 - Information spontanée	Cette disposition ne nécessite aucune modification du droit belge.
Art. 23 à 32 – Dispositions finales	Il s'agit des clauses finales de la Convention. Elles relèvent du droit international public et ne nécessitent aucune adaptation du droit interne.

Het verdient aanbeveling deze tabel in de memorie van toelichting op te nemen.

9. Er moet eveneens worden opgemerkt dat België sinds de ondertekening van het verdrag ook de ratificatie heeft afgerond van alle in artikel 26, § 1, van het verdrag vermelde overeenkomsten. Betreffende dit punt bezorgde de gemachtigde het volgende overzicht:

Conventions du Conseil de l'Europe art. 26, § 1er	Signé	Ratifié
Convention européenne d'extradition [STE no. : 24]	13/12/1957	29/08/1997
Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale [STE no. : 30]	20/4/1959	13/8/1975
Convention européenne pour la répression du terrorisme [STE no. : 90]	27/01/1977	31/10/1985
Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière	11/07/1978	28/02/2002

pénale [STE no. : 99]		
Deuxième Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale [STE no. : 182]	08/01/2001	09/03/2009
Protocole portant amendement à la Convention européenne pour la répression du terrorisme [STE no. : 190]	15/05/2003	16/08/2007

Ook dit overzicht wordt het best opgenomen in de memorie van toelichting.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation s'est limitée à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique¹ et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de donner assentiment à la Convention 'pour la prévention du terrorisme', faite à Varsovie le 16 mai 2005 qui est intervenue dans le cadre du Conseil de l'Europe (ci-après : la convention). La convention contient tout d'abord un certain nombre de dispositions, essentiellement de nature pénale ou concernant la procédure pénale ou encore à la politique de sécurité, destinées à prévenir et à combattre le terrorisme et ses effets. Elle comporte par ailleurs également une disposition portant notamment sur la formation des acteurs concernés et l'adoption de mesures appropriées dans le domaine de l'éducation, de la culture, de l'information, des médias et de la sensibilisation (article 3), ainsi qu'une disposition relative à l'assistance aux victimes du terrorisme (article 13).

COMPÉTENCE

3.1. Les matières réglées dans la convention concernent principalement la compétence résiduelle de l'autorité fédérale en matière de droit pénal, de procédure pénale et de sécurité publique. Par conséquent, il ne fait pas de doute que la compétence de l'autorité fédérale soit en cause. La question se pose toutefois de savoir si les matières de la convention relèvent de la compétence *exclusive* de l'autorité fédérale.

3.2. Aux termes de l'article 3, paragraphe 1, de la convention, chaque partie prend des mesures appropriées, en particulier dans le domaine de la formation des autorités répressives et autres organes, ainsi que dans les domaines de l'éducation, de la culture, de l'information, des médias et de la sensibilisation du public, en vue de prévenir les infractions terroristes et leurs effets négatifs, tout en respectant les obligations relatives aux droits de l'homme lui incombant. Selon l'article 3, paragraphe 3, de la convention, chaque partie promeut la tolérance en encourageant le dialogue interreligieux et transculturel, en impliquant, le cas échéant, des organisations non gouvernementales et d'autres acteurs de la société civile en vue de prévenir les tensions qui pourraient contribuer à la commission d'infractions terroristes. Les mesures visées dans les dispositions précitées peuvent concerner des matières qui relèvent de la compétence des communautés, comme dans le domaine de l'enseignement, des médias, de l'éducation, de la formation et de l'intégration des immigrés.

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

Par ailleurs, l'article 13 de la convention dispose que chaque partie adopte les mesures qui s'avèrent nécessaires pour protéger et soutenir les victimes du terrorisme. Ces mesures peuvent se rapporter à la compétence des communautés en matière d'aide aux victimes, qui s'inscrit dans la compétence communautaire relative à la politique d'aide sociale.

3.3. Selon l'article 3, paragraphe 2, b, de la convention, chaque partie prend les mesures qui s'avèrent nécessaires pour améliorer et développer la coopération entre les autorités nationales en vue de prévenir les infractions terroristes et leurs effets négatifs, par le renforcement de la protection physique des personnes et des infrastructures. Bien que l'édiction de règles générales relatives à la protection des infrastructures contre des attentats terroristes relève de l'autorité fédérale, force est de constater que l'article 3, paragraphe 2, b, de la convention peut également affecter la compétence des régions, mais aussi celle des communautés, en ce qui concerne leurs propres infrastructures ou d'autres infrastructures pour lesquelles elles sont compétentes. Ainsi, en ce qui concerne ce dernier point, il peut s'agir, pour ce qui est des communautés, de mesures spécifiques pour la protection des crèches et des écoles, et, s'agissant des régions, de mesures relatives aux infrastructures routières ou de prescriptions de sécurité imposées dans le cadre de leurs compétences aux entreprises d'utilité publique, comme par exemple pour prévenir l'empoisonnement volontaire de l'approvisionnement en eau.

3.4. Eu égard aux considérations qui précèdent, la convention à l'examen est un traité mixte auquel non seulement l'autorité fédérale, mais également les communautés et les régions doivent donner leur assentiment.

3.5. En outre, la question peut se poser de savoir si la convention ne porte pas sur la compétence des communautés en matière de protection de la jeunesse (article 5, § 1^{er}, II, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'). La Sixième Réforme de l'État a encore étendu cette compétence à celle de régler la réaction sociale spécifique à l'égard de mineurs ayant commis un fait qualifié d'infraction². La réponse à cette question dépend plus particulièrement du champ d'application personnel de l'article 11 de la convention. Si les sanctions qu'il vise ne concernent que des sanctions susceptibles d'être infligées aux personnes auxquelles des peines au sens du Code pénal peuvent être appliquées (personnes pénalement majeures, ainsi que les personnes qui sont pénalement mineures au moment où elles commettent un fait qualifié d'infraction et qui ont fait l'objet d'une mesure de dessaisissement), seule la compétence résiduelle de l'autorité fédérale en matière de droit pénal est en cause. Si l'article 11 précité porte également sur la réaction sociale spécifique que les communautés peuvent régler à l'égard de mineurs ayant commis un fait qualifié d'infraction, la convention revêt sous cet angle également un caractère mixte. En effet, cet article contient des critères que la réaction sociale spécifique à l'égard des mineurs précités devrait remplir, ce qui affecte la compétence des communautés à déterminer la nature, le contenu et les conditions de cette réaction. Invité à fournir des précisions à ce sujet, le délégué a répondu que « le champ d'application n'est pas limité aux adultes ».

² Voir à cet égard *Doc. parl.*, Sénat, 2012-13, n° 5-2232/1, pp. 53-56.

4.1. Dans le dossier transmis au Conseil d'État, section de législation, on ne trouve aucune trace de la qualification de la convention quant à la compétence par le Groupe de travail Traités mixtes (ci-après : GTTM) et par la Conférence interministérielle de la Politique étrangère (ci-après : CIPE). Interrogé à ce sujet, le délégué a répondu ce qui suit :

« Contact pris avec le SPF Affaires étrangères, le Service de la Direction des Affaires multilatérales du SPF Affaires étrangères en charge du Conseil de l'Europe était d'avis qu'il s'agit d'un traité de compétence exclusive fédérale. Le dossier n'a donc pas été mis à l'agenda du Groupe de travail traités mixtes ».

4.2. Selon les articles 3 et 4 de l'accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'État fédéral, les communautés et les régions 'relatif aux modalités de conclusion des traités mixtes' (ci-après : l'accord de coopération), et le point 4 de ses développements – développements qui, selon l'article 20 de ce même accord, en font partie intégrante – la CIPE, sur la proposition du GTTM, arrête le caractère mixte éventuel d'un traité. Cela doit se faire dès que possible, notamment avant les négociations et la signature, et *a fortiori* au moins préalablement à l'approbation du traité concerné par le parlement.

4.3. Il semble devoir se déduire de la méthode employée pour la convention à l'examen que l'on a considéré que l'autorité fédérale peut préalablement et unilatéralement qualifier la convention concernée de mixte ou de non mixte et, au regard de cette qualification, décider si elle doit ou non être soumise au GTTM et à la CIPE ³.

Cette interprétation ne tient cependant pas compte du fait que l'objectif de l'intervention du GTTM et de la CIPE est précisément d'arrêter le caractère mixte ou non mixte d'un traité d'une manière concertée. En l'occurrence, le principe de base est qu'un devoir d'information réciproque « [compris] dans le sens le plus large » ⁴ doit permettre à la CIPE, sur la base d'une « coordination étroite et permanente » ⁵ et sur la proposition du GTTM, d'arrêter ce caractère du traité ⁶. Conférer un droit de décision préalable pur et simple à l'autorité fédérale signifierait que cette autorité pourrait unilatéralement contourner le mécanisme de concertation et de coopération prévu par l'accord de coopération, ou le vider de sa substance, ce qui méconnaîtrait les principes fondamentaux relatifs à l'organisation de la politique en matière de relations extérieures ⁷. Pareille interprétation méconnaît en effet les compétences des communautés et des régions sur le plan international et peut également avoir une incidence négative sur la cohérence de la politique étrangère de la Belgique, au regard de laquelle les

³ On peut trouver un argument en faveur de cette conception dans l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'accord de coopération qui énonce : « Dès que le Gouvernement fédéral envisage d'entamer des négociations bilatérales ou multilatérales ou de participer à de telles négociations en vue de la rédaction d'un traité *n'ayant pas exclusivement trait aux domaines attribués par ou en vertu de la Constitution à la compétence des Communautés, des Régions ou de l'État fédéral*, il en informe aussitôt la Conférence interministérielle de la Politique étrangère ». Le point 4, alinéa 5, premier tiret, des développements de l'accord de coopération mentionne la même chose.

⁴ Point 4, alinéa 4, des développements (« Il est évident que la phase d'information doit être comprise dans le sens le plus large »).

⁵ Point 2, alinéa 2, des développements de l'accord de coopération.

⁶ Article 4 de l'accord de coopération.

⁷ Voir pour un aperçu global, J. VELAERS, « *In foro interno et in foro externo* : de internationale bevoegdheden van gemeenschappen en gewesten », dans F. JUDO et G. GEUDENS (éd.), *Internationale betrekkingen en federalisme*, Bruxelles, De Boeck et Larcier, 2006, 3-38.

dispositifs d'information et de concertation en matière de politique étrangère doivent notamment être lus⁸. Ces mécanismes doivent en effet garantir que, dans le cadre de négociations conventionnelles, les positions belges ayant fait l'objet d'une concertation interne soient arrêtées par des délégations belges suffisamment mandatées⁹.

Eu égard à l'observation formulée ci-dessus, on ne pourrait admettre que l'autorité fédérale soit dispensée de l'obligation de soumettre la convention concernée au GTTM et à la CIPE que dans le cas où il n'y aurait manifestement aucun doute relativement au caractère non mixte de la convention devant être conclue par l'autorité fédérale. Tel n'est toutefois pas le cas en l'espèce.

4.4. À la lumière de ce qui précède, l'autorité fédérale est tenue de se concerter avec les entités fédérées, conformément à la procédure prescrite par les articles 3 et 4 de l'accord de coopération pour le GTTM et la CIPE, dans le but de clarifier si les communautés et les régions sont disposées à encore s'approprier la convention en la soumettant à l'assentiment des parlements compétents. À défaut de cet assentiment, la convention ne pourra pas être ratifiée¹⁰. Dans l'attente de la position des communautés et des régions, il vaudrait mieux renoncer, à ce stade, à ce que la Chambre des représentants porte son assentiment à la convention actuellement à l'examen.

EXAMEN DU PROJET DE LOI D'ASSENTIMENT

5. L'exposé des motifs précise que l'intention est d'émettre une réserve en ce qui concerne l'article 20, paragraphe 1, de la convention, ainsi que l'autorise son article 20, paragraphe 2.

La procédure que le Gouvernement fédéral entend suivre à ce propos consiste à ne pas soumettre les réserves à l'approbation formelle de la Chambre des représentants – du moment de cette approbation, elles en sont encore au niveau des intentions – mais à les expliciter dans l'exposé des motifs. Il s'agit d'une procédure usuelle qui est considérée comme valable par le Conseil d'État et la doctrine¹¹. Toutefois, afin d'éviter toute équivoque quant à la mesure dans laquelle l'autorité fédérale s'estime liée par la convention, il est recommandé soit d'indiquer explicitement les réserves envisagées dans le projet de loi d'assentiment même, soit d'autoriser le

⁸ Voir à ce sujet *Doc. parl.*, Sénat, SE 1991-92, n° 100-16/1°, 2 et n° 100-16/2°, 5.

⁹ Voir l'article 4 de l'accord de coopération.

¹⁰ L'article 12 de l'accord de coopération dispose en ce sens ce qui suit : « Dès que toutes les Assemblées parlementaires concernées auront donné leur assentiment, le Ministre des Affaires étrangères fera établir l'instrument de ratification ou d'adhésion de la Belgique et le soumettra à la signature du Roi. C'est également le Ministre des Affaires étrangères qui fait établir et transmettre à qui il appartient les notifications relatives à l'accomplissement des formalités internes ».

¹¹ Voir J. MASQUELIN, *Le droit des traités dans l'ordre juridique et dans la pratique diplomatique belges*, Bruxelles, Bruylant, 1980, 198-203, n° 179.

gouvernement à les exprimer. Quoique moins fréquente, cette technique est également regardée comme valable ¹².

6. L'article 28 de la convention prévoit une procédure selon laquelle les adaptations apportées à son annexe, approuvées par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe, entrent en vigueur à l'expiration d'une période d'un an à compter de la date à laquelle elles ont été transmises aux parties à la convention. Pendant cette période d'un an, chaque partie pourra notifier au Secrétaire général du Conseil de l'Europe une objection à l'entrée en vigueur de l'amendement à son égard. Si un tiers des parties notifie pareille objection, l'amendement n'entrera pas en vigueur et si moins d'un tiers des parties le font, il entrera en vigueur à l'égard des parties qui n'ont pas formulé d'objection.

Un tel assentiment préalable du législateur à des modifications futures est possible, pour autant que certaines conditions soient remplies. C'est ainsi, notamment dans les avis 37.954/AG-37.970/AG-37.977/AG-37.978/AG du 15 février 2005 ¹³ et 44.028/AG du 29 janvier 2008 ¹⁴, que l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État a relevé, ce qui suit :

« Tant la Cour de cassation ¹⁵ que la section de législation du Conseil d'État ¹⁶ admettent que, dans certaines conditions, les Chambres législatives peuvent donner leur assentiment préalable à un traité ou à un amendement à celui-ci. Pour qu'un tel assentiment préalable soit compatible avec l'article 167, §§ 2 à 4, de la Constitution et avec l'article 16 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, deux conditions doivent être réunies : il faut que les Chambres législatives et, le cas échéant, les

¹² Ibidem.

¹³ Avis C.E. 37.954/AG-37.970/AG-37.977/AG-37.978/AG du 15 février 2005 sur :

- un avant-projet devenu le décret du 9 juin 2006 'houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa en de Slotakte, ondertekend in Rome op 29 oktober 2004' (37.954/AG) (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2004-05, n° 358/1, p. 64);

- un avant-projet devenu l'ordonnance du 23 juin 2005 'portant assentiment au traité établissant une Constitution pour l'Europe, et à l'Acte final fait à Rome le 29 octobre 2004' (37.970/AG) (*Doc. parl.*, Ass. réun. Commission communautaire commune, 2004-05, n° B-30/1, p. 25);

- un avant-projet devenu l'ordonnance du 23 juin 2005 'portant assentiment au traité établissant une Constitution pour l'Europe, et à l'Acte final fait à Rome le 29 octobre 2004' (37.977/AG) (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2004-05, n° A-128/1, p. 25);

- un avant-projet de loi 'portant assentiment au traité établissant une Constitution pour l'Europe, et à l'Acte final, faits à Rome le 29 octobre 2004' (37.978/AG) (*Doc. parl.*, Sénat, 2004-05, n° 3-1091/1, p. 539).

¹⁴ Avis C.E. 44.028/AG du 29 janvier 2008 sur un avant-projet devenu la loi du 19 juin 2008 'portant assentiment au Traité de Lisbonne modifiant le Traité sur l'Union européenne et le Traité instituant la Communauté européenne, et à l'Acte final, faits à Lisbonne le 13 décembre 2007', *Doc. parl.*, Sénat, 2007-08, n° 4-568/1, p. 356.

¹⁵ Note 59 de l'avis 44.028/AG : Cass., 19 mars 1981, *Pas.*, 1981, I, n° 417; *J.T.*, 1982, 565, et la note de J. Verhoeven; Cass., 2 mai 2002, n° C.99.0518.N.

¹⁶ Note 60 de l'avis 44.028/AG : Voir notamment l'avis 33.510/3 du 28 mai 2002 sur un avant-projet devenu la loi du 17 décembre 2002 portant assentiment à la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, et aux annexes I et II, faites à Aarhus le 25 juin 1998 (*Doc. parl.*, Sénat, 2001-2002, n° 2-1235/1, p. 48); l'avis 35.792/2/V du 20 août 2003 sur l'avant-projet devenu le décret du 27 novembre 2003 portant assentiment à la Convention sur les polluants organiques persistants, faite à Stockholm le 22 mai 2001, ainsi qu'à ses annexes (*Doc. parl.*, C.R.W., 2003/2004, n° 575/1, p. 10); l'avis 36.170/1 du 11 décembre 2003 sur l'avant-projet de loi portant assentiment à la Convention sur la sécurité sociale entre le Royaume de Belgique et la République de Croatie, signée à Bruxelles le 31 octobre 2001 (*Doc. parl.*, Sénat, 2004-2005, n° 957/1).

Parlements des communautés et des régions connaissent les limites des futures modifications¹⁷ et qu'ils indiquent expressément qu'ils donnent leur assentiment à ces modifications ». ¹⁸

En ce qui concerne la convention à laquelle on entend porter assentiment, on peut admettre que l'exigence imposant de connaître suffisamment les limites des futurs amendements, est rencontrée. En outre, le projet doit être complété par une disposition expresse donnant assentiment préalable aux amendements de l'annexe de la convention.

Il n'en demeure pas moins que peuvent être adoptés des amendements aux annexes de la convention, que la Chambre des représentants pourrait éventuellement désapprouver. Afin de permettre à la Chambre de signaler au gouvernement qu'elle n'approuve pas un amendement déterminé, il serait préférable de compléter le projet par une disposition prévoyant l'obligation pour le gouvernement de notifier dans un délai déterminé à la Chambre des représentants tout amendement de l'annexe de la convention qui a été approuvé.

Enfin, il convient de signaler que l'assentiment préalable à pareils amendements ne déroge pas à l'obligation, résultant de l'article 190 de la Constitution et de l'article 4 de la loi du 31 mai 1961 'relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires', de publier ces amendements au Moniteur belge, afin qu'ils puissent produire leurs pleins effets dans le droit interne.

EXAMEN DE LA CONVENTION

7. Selon l'article 11, paragraphe 1, de la convention, chaque partie adopte les mesures qui s'avèrent nécessaires pour que les infractions visées dans ses articles 5 à 7 et 9 soient passibles de peines effectives, proportionnées et dissuasives. Si la convention est réputée s'appliquer aux personnes pénalement mineures (voir l'observation 3.5), on notera qu'elle peut difficilement être interprétée en ce sens qu'elle ferait obstacle à l'imposition de mesures de protection de la jeunesse à des fins d'assistance à l'égard de mineurs qui ont commis des faits qui correspondent aux infractions précitées, ou qu'elle porterait atteinte aux garanties relatives à l'assistance spécifique aux mineurs énoncées notamment à l'article 40 de la Convention relative aux droits de l'enfant, adoptée à New York le 20 novembre 1989. Afin de ne laisser subsister aucune ambiguïté à ce propos, une déclaration interprétative, devant également être soumise aux parlements concernés pour assentiment, pourrait être rédigée conjointement avec les communautés.

¹⁷ Note 61 de l'avis 44.028/AG : Voir notamment les avis cités dans la note précédente.

¹⁸ Avis C.E. 44.028/AG du 29 janvier 2008, *l.c.*

8. Selon le délégué, les dispositions nécessaires sont déjà incorporées dans l'ordre juridique belge en vue de la transposition de la convention, de sorte que l'assentiment ne nécessite pas de nouvelle adaptation de la réglementation existante, même si c'est loin d'être une évidence en ce qui concerne l'article 3 de la convention qui, au demeurant, doit être partiellement mis en œuvre par les communautés et les régions (voir les observations 3.2 et 3.3).

À cet égard, le délégué a fourni le tableau suivant :

Convention	Droit Belge
Art. 1 - Terminologie	Il ne requiert pas en soi d'adaptation du droit interne.
Art. 2 - Objectif	Cet article ne nécessite pas, en tant que tel, d'adaptation du droit belge.
Art. 3 - Politiques nationales de prévention	Cet article n'implique pas en soi de modification du droit interne.
Art. 4 - Coopération internationale en matière de prévention	Cet article ne nécessite, en tant que tel, pas d'adaptation du droit interne.
Art. 5 - Provocation publique à commettre une infraction terroriste	Art. 140bis C. pén.
Art. 6 - Recrutement pour le terrorisme	Art. 140ter C. pén.
Art. 7 - Entrainement pour le terrorisme	Art. 140quater C. pén.
Art. 8 - Indifférence du résultat	Cette notion d'indifférence du résultat n'appelle pas, en tant que telle de modification du droit interne
Art. 9 - Infractions accessoires	Articles 66 à 69 C. pén. Articles 51 à 53 C. pén.
Art. 10 - Responsabilité des personnes morales	Art. 5 C. pén.
Art. 11 - Sanctions et mesures	Cf. peines prévues aux art. 140ter à 140quater C. pén.
Art. 12 - Conditions et sauvegardes	Art. 141ter C. pén.
Art. 13 - Protection, dédommagement et aide aux victimes du terrorisme	La loi du 1 ^{er} août 1985 portant des mesures fiscales et autres, section II Aide de l'Etat aux victimes d'actes intentionnels de violence (et aux sauveteurs occasionnels Loi du 1 ^{er} avril 2007 relative à l'assurance contre les dommages causés par le terrorisme insère une section IV, dans le Chapitre III de la loi du 1 ^{er} août 1985, qui permet d'étendre l'aide apportée par l'Etat aux victimes du terrorisme.
Art. 14 - Compétence	Article 12bis du Titre préliminaire du Code de procédure pénale.
Art. 15 - Devoir d'enquête	Ces mesures sont prises conformément à la législation interne de chaque État.

Art. 16 - Non applicabilité de la Convention	Cette disposition relève du droit international public et n'appelle aucune modification du droit interne
Art. 17 - Coopération internationale en matière pénale	Le droit belge est en conformité avec cette disposition en ce qui concerne l'entraide judiciaire.
Art. 18 - Extraditer ou poursuivre	Art. 12bis du Titre préliminaire du Code de procédure pénale tel que modifié par la loi du 18 juillet 2001.
Art. 19 - Extradition	Cet article ne nécessite aucune adaptation du droit belge.
Art. 20 - Exclusion de la clause d'exception politique	Cette disposition ne nécessite, en tant que telle, aucune modification du droit interne.
Art. 21 - Clause de discrimination	Cette disposition ne nécessite aucune adaptation du droit interne.
Art. 22 - Information spontanée	Cette disposition ne nécessite aucune modification du droit belge.
Art. 23 à 32 – Dispositions finales	Il s'agit des clauses finales de la Convention. Elles relèvent du droit international public et ne nécessitent aucune adaptation du droit interne.

Il est recommandé d'insérer ce tableau dans l'exposé des motifs.

9. Il faut également relever que la Belgique, depuis la signature de la convention, a aussi ratifié tous les accords mentionnés à l'article 26, § 1^{er}, de la convention. Sur ce point, le délégué a fourni l'aperçu suivant :

Conventions du Conseil de l'Europe art. 26, § 1 ^{er}	Signé	Ratifié
Convention européenne d'extradition [STE no. : 24]	13/12/1957	29/08/1997
Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale [STE no. : 30]	20/4/1959	13/8/1975
Convention européenne pour la répression du terrorisme [STE no. : 90]	27/01/1977	31/10/1985
Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale [STE no. : 99]	11/07/1978	28/02/2002
Deuxième Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale [STE no. : 182]	08/01/2001	09/03/2009
Protocole portant amendement à la Convention européenne pour la répression du terrorisme [STE no. : 190]	15/05/2003	16/08/2007

Mieux vaudrait également insérer cet aperçu dans l'exposé des motifs.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Bernadette VIGNERON

Jo BAERT

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT