



**ADVIES nr. 004/VCI/2021 VAN 3
SEPTEMBER 2021**

**STRAFBAARSTELLINGEN TER BEVORDERING
VAN DE DEMOCRATISCHE WEERBAARHEID**

Gelet op het schrijven d.d. 7 juni 2021 waarbij de Voorzitter van de Commissie voor Binnenlandse Zaken, Veiligheid, Migratie en Bestuurszaken van de Kamer van volksvertegenwoordigers bij het Vast Comité I een adviesaanvraag indient met betrekking tot drie wetsvoorstellen, zijnde:

- Wetsvoorstel tot strafbaarstelling van het behoren tot of het samenwerken met een groepering die discriminatie of segregatie voorstaat (DOC 55 450/001);
- Wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 29 juli 1934 waarbij de private milities verboden worden wat het verbod van ondemocratische groeperingen betreft (DOC 55 943/001);
- Wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 29 juli 1934 waarbij de private milities verboden worden, teneinde het in die wet vervatte verbod uit te breiden tot de verenigingen die aanzetten tot haat, discriminatie of geweld, en teneinde de ontbinding van die verenigingen door de uitvoerende macht mogelijk te maken (DOC 55 2024/001).

Bevoegdheid Vast Comité I

Gelet op artikel 33, achtste lid van de Wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten en op het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse;

Gelet op de artikelen 73, 95, 107, 128 van de Wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens.

**AVIS n° 004/CPR/2021 DU 3 SEPTEMBRE
2021**

**INCRIMINATIONS VISANT À PROMOUVOIR LA
RÉSILIENCE DÉMOCRATIQUE**

Vu le courrier du 7 juin 2021 par lequel le Président de la Commission de l'Intérieur, de la Sécurité, de la Migration et des Matières Administratives introduit une demande d'avis auprès du Comité permanent R concernant les trois propositions de loi suivantes :

- Proposition de loi incriminant l'appartenance ou la collaboration avec un groupement qui prône la discrimination ou la ségrégation (DOC 55 450/001) ;
- Proposition de loi modifiant la loi du 29 juillet 1934 interdisant les milices privées en vue d'interdire les groupements non démocratiques (DOC 55 943/001) ;
- Proposition de loi modifiant la loi du 29 juillet 1934 interdisant les milices privées, afin que les interdictions prévues par cette loi soient élargies pour viser les associations incitant à la haine, à la discrimination ou à la violence, et permettant leur dissolution par le pouvoir exécutif (DOC 55 2024/001).

Compétence du Comité permanent R

Vu l'article 33, alinéa 8 de la Loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignement et de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace ;

Vu les articles 73, 95, 107 et 128 de la Loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel.

Advies van het Vast Comité I

TE WIJZIGEN RECHTSNORMEN

1. Het wetsvoorstel DOC 55 450/001 wijzigt de Wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, alsook de Wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen.

Het wetsvoorstel DOC 55 943/001 wijzigt de Wet van 29 juli 1934 waarbij de private milities verboden worden.

Ook het wetsvoorstel DOC 55 2024/001 wijzigt de Wet van 29 juli 1934.

REIKWIJDTE ADVIES

2. De aan het Comité voor advies overgemaakte wetsvoorstellen strekken ertoe enkele nieuwe strafbaarstellingen in te voeren, met als overkoepelende doelstelling de bevordering van de democratische weerbaarheid. Vanuit zijn hoedanigheid van toezichthouder op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten beperkt het Comité zijn advies tot de aspecten van de betrokken wetsvoorstellen die een invloed hebben of kunnen hebben op de opdrachten en de werking van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

Het Comité spreekt zich niet uit over de inhoudelijke keuzes binnen deze nieuw voorgestelde strafbare gedragingen noch op de vraag of de voorgestelde strafbaarstellingen verenigbaar zijn met de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van vereniging en vergadering en het legaliteitsbeginsel in strafzaken zoals vastgelegd in de Grondwet en het EVRM.

VOORAFGAANDE OBSERVATIE

3. Betekenisvol is dat de voorgestelde strafbare gedragingen, in bepaalde gevallen, eveneens gekwalificeerd kunnen worden als dreigingen voor de nationale veiligheid. Dit blijkt niet zozeer uit de toelichtingen bij de betrokken wetsvoorstellen, maar veeleer uit het feit dat de

Avis du Comité permanent R

NORMES JURIDIQUES À MODIFIER

1. La proposition de loi DOC 55 450/001 modifie la Loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination et tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes.

La proposition de loi DOC 55 943/001 modifie la Loi du 29 juillet 1934 interdisant les milices privées.

La proposition de loi DOC 55 2024/001 modifie elle aussi la Loi du 29 juillet 1934.

PORTÉE DE L'AVIS

2. Les propositions législatives soumises à l'avis du Comité visent à introduire quelques nouvelles dispositions pénales avec l'objectif général de promouvoir la résilience démocratique. En sa qualité d'organe de contrôle des services de renseignement et de sécurité, le Comité limite son avis aux aspects des propositions de loi concernées qui ont ou peuvent avoir un impact sur les missions et le fonctionnement des services de renseignement et de sécurité.

Le Comité ne se prononce pas sur les choix de fond opérés dans le cadre des nouveaux actes punissables proposés, ni sur la compatibilité des infractions proposées avec la liberté d'expression, la liberté d'association et de réunion et le principe de légalité en matière pénale, tels que consacrés par la Constitution et la CEDH.

OBSERVATION PRÉALABLE

3. Ce qui est significatif, c'est que les actes punissables proposés peuvent, dans certains cas, être également considérés comme des menaces pour la sécurité nationale. Cela ne ressort pas tant des développements des propositions de loi concernées, mais plutôt du fait que les actes eux-



betrokken gedragingen zelf, onder bepaalde vormen, overeenkomen met de activiteiten die door de VSSE, de ADIV en het OCAD dienen opgevolgd te worden. Betekenisvol is dat de strafbaarstelling van nationale veiligheidsdreigingen een invloed heeft op de werking van de vernoemde inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

4. De VSSE heeft onder meer als opdracht het inwinnen, verwerken, analyseren en verspreiden van inlichtingen omtrent extremistische activiteiten die een gevaar vormen of kunnen vormen voor de nationale veiligheid.

In de Wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten wordt het begrip "extremisme" omschreven als:

"racistische, xenofobe, anarchistische, nationalistische, autoritaire of totalitaire opvattingen of bedoelingen, ongeacht of ze van politieke, ideologische, confessionele of filosofische aard zijn, die theoretisch of in de praktijk strijdig zijn met de beginselen van de democratie of de mensenrechten, met de goede werking van de democratische instellingen of andere grondslagen van de rechtsstaat. Hieronder wordt ook het radicaliseringproces begrepen." (cf. artikel 8, 1°, tweede lid, c W.I&V).

Het begrip "radicaliseringsproces" wordt op zijn beurt gedefinieerd als:

"een proces waarbij een individu of een groep van individuen op dusdanige wijze wordt beïnvloed dat dit individu of deze groep van individuen mentaal gevormd wordt of bereid is tot het plegen van terroristische handelingen" (cf. artikel 3, 15° W.I&V).

Ook de ADIV heeft als wettelijke taakstelling onderzoek te verrichten naar extremistische activiteiten ingeval hierin een militair aspect aanwezig is.

SAMENWERKING EN UITWISSELING VAN INFO MET GERECHTELIJKE ACTOREN

5. Het Comité is van oordeel dat een (onrechtstreekse) uitbreiding van het strafrechtelijk arsenaal binnen de nationale veiligheidszorg de

mêmes, sous certaines formes, correspondent aux activités qui doivent être contrôlées par la VSSE, le SGRS et l'OCAM. De manière significative, l'incrimination de menaces à la sécurité nationale affecte le fonctionnement des services de renseignement et de sécurité.

4. La VSSE a notamment pour mission de rechercher, d'analyser et de traiter le renseignement relatif aux activités extrémistes qui menacent ou pourraient menacer la sécurité nationale.

Dans la Loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité,; la notion d' « extrémisme » est décrite comme suit: *« les conceptions ou les visées racistes, xénophobes, anarchistes, nationalistes, autoritaires ou totalitaires, qu'elles soient à caractère politique, idéologique, confessionnel ou philosophique, contraires, en théorie ou en pratique, aux principes de la démocratie ou des droits de l'homme, au bon fonctionnement des institutions démocratiques ou aux autres fondements de l'Etat de droit en ce compris le processus de radicalisation. »* (cf. article 8, 1°, alinéa 2, c L.R&S).

La notion de « processus de radicalisation » est quant à elle définie comme suit :

« un processus influençant un individu ou un groupe d'individus de telle sorte que cet individu ou ce groupe d'individus soit mentalement préparé ou disposé à commettre des actes » (cf. article 3, 15° L.R&S).

Le SGRS a lui aussi pour mission légale d'enquêter sur les activités extrémistes si celles-ci comportent un aspect militaire.

COOPÉRATION ET ÉCHANGE D'INFORMATIONS AVEC LES ACTEURS JUDICIAIRES

5. Le Comité est d'avis qu'un élargissement (indirect) de l'arsenal pénal dans le cadre de la sécurité nationale accroît la nécessité de prévoir,

nood doet toenemen om te voorzien, op algemeen en geformaliseerde wijze, in een operationele samenwerking tussen het openbaar ministerie, de gerechtelijke politie, de VSSE, de ADIV en het OCAD.

Heden wordt deze operationele samenwerking en informatie-uitwisseling binnen het gerechtelijk ressort Brussel in belangrijke mate georganiseerd via het zogenaamde JIC/JDC-systeem. Het Joint Intelligence Center (JIC), samengesteld uit de Federale Gerechtelijke Politie Brussel (FGP Bxl), de Centrale Dienst Terrorisme binnen de federale politie (DJSOC/Terro), de VSSE, de ADIV en het OCAD, is belast met de structurele informatie-uitwisseling binnen de terrorismebestrijding. Het JIC is eveneens belast met de taak alle nieuwe inlichtingen in verband met de terroristische dreiging die verzameld werden door een van de partnerdiensten gemeenschappelijk te beoordelen en een voorstel te formuleren voor een geschikte opvolging (gerechtelijk/inlichtingenopvolging/ andere opvolging). Het Joint Decision Center (JDC), samengesteld uit de vertegenwoordigers van de JIC-leden alsook het openbaar ministerie en de politionele bestuurlijke directeur-coördinator van Brussel, beslist vervolgens collegiaal over de opvolging.

6. Het Comité adviseert vooreerst om te onderzoeken in welke mate het JIC/JDC-systeem dient uitgebreid te worden voor de opvolging van dreigingen andere dan terrorisme, meer in het bijzonder voor de opvolging van de strafbaarstellingen voorgesteld in de voor advies overgemaakte wetsvoorstellen.

Aansluitend brengt het Comité in herinnering dat het JIC/JDC-systeem uitsluitend van toepassing is in het gerechtelijke ressort Brussel. Het Comité adviseert te onderzoeken in welke mate dit systeem uitgebreid moet worden naar de andere ressorten. Zeker wanneer er geopteerd wordt om JIC/JDC-systeem in te schakelen voor de opvolging van de strafbaarstellingen voorgesteld in de voor advies overgemaakte wetsvoorstellen, zou het operationele nut van een dergelijke uitbreiding onderzocht moeten worden.

de manière générale et formalisée, une coopération opérationnelle entre le ministère public, la police judiciaire, la VSSE, le SGRS et l'OCAM.

Actuellement, cette coopération opérationnelle et cet échange d'informations au sein de l'arrondissement judiciaire de Bruxelles sont largement organisés par le biais de ce que l'on appelle le système JIC/JDC. Le Joint Intelligence Center (JIC), composé de la Police judiciaire fédérale (PJF Bxl), le Service central de lutte contre le Terrorisme au sein de la Police fédérale (DJSOC/Terro), la VSSE, le SGRS et l'OCAM, est chargé de l'échange d'informations structurel dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Le JIC est également chargé d'évaluer conjointement tout nouveau renseignement relatif à la menace terroriste recueilli par l'un des services partenaires et de formuler une proposition de suivi approprié (suivi judiciaire/renseignement/autre). Le Joint Decision Center (JDC), composé des représentants du JIC, du ministère public et du directeur-coordonateur administratif de la police de Bruxelles, décide ensuite du suivi de manière collégiale.

6. Le Comité conseille en premier lieu d'examiner dans quelle mesure le système JIC/JDC devrait être étendu au suivi des menaces autres que le terrorisme, et plus particulièrement au suivi des infractions pénales proposées dans les propositions législatives soumises à son avis.

Ensuite, le Comité rappelle que le système JIC/JDC n'est applicable que dans l'arrondissement judiciaire de Bruxelles. Le Comité conseille d'examiner dans quelle mesure ce système devrait être étendu aux autres arrondissements. Surtout si l'on choisit d'utiliser le système JIC/JDC pour le suivi des infractions pénales proposées dans les projets de loi soumis pour avis, il convient d'examiner l'utilité opérationnelle d'une telle extension.

7. Gelet op zijn belang voor voorliggende aangelegenheid brengt het Comité tot slot de aanbeveling van de parlementaire onderzoekscommissie Terroristische Aanslagen in herinnering om een Kruispuntbank Veiligheid op te richten.

SAMENWERKING EN UITWISSELING VAN INFO MET BESTUURLIJKE ACTOREN

8. De voorgestelde strafbaarstellingen raken in belangrijke mate de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van vereniging en de vrijheid van vergadering. Door het verbieden van bepaalde organisaties en hun activiteiten hebben de wetsvoorstellen eveneens gevolgen binnen het beheer van de openbare orde (bv. het verbieden van manifestaties).

9. Vermeldenswaardig in dit kader zijn de wettelijke verplichtingen van de VSSE, de ADIV en het OCAD in het kader van de samenstelling van de lijsten van de door de politie “op te volgen fenomenen” en “op te volgen groeperingen”.

Krachtens artikel 44/5, §2 van de Wet op het politieambt (WPA) zijn de VSSE, de ADIV en het OCAD – logischerwijs samen met de federale politie – jaarlijks belast met het opstellen van “een gezamenlijk voorstel” aan de minister van Binnenlandse Zaken van een lijst met “fenomenen van bestuurlijke politie” alsook van een lijst van “nationale en internationale groeperingen die de openbare orde zouden kunnen verstoren” en die politionele opvolging behoeven. De minister van Binnenlandse Zaken legt deze lijsten jaarlijks vast.

Het betreft een “gezamenlijk” voorstel waardoor de VSSE, de ADIV en het OCAD een actieve verantwoordelijkheid ter zake hebben en hun rol niet kunnen beperken tot de kennisname van de door de politie gedane voorstellen.

10. Het Comité beveelt aan te onderzoeken in welke mate de lijsten bedoeld in artikel 44/5, §2 WPA ingeschakeld moeten worden binnen de opvolging van de verboden organisaties en groeperingen bedoeld in de voor advies overgemaakte wetsvoorstellen.

7. Enfin, compte tenu de sa pertinence pour la présente thématique, le Comité rappelle la recommandation de la Commission d'enquête parlementaire Attentats de créer une Banque carrefour sécurité.

COOPÉRATION ET ÉCHANGE D'INFORMATIONS AVEC LES ACTEURS ADMINISTRATIFS

8. Les mesures d'incrimination proposées affectent de manière significative la liberté d'expression, la liberté d'association et la liberté de réunion. En interdisant certaines organisations et leurs activités, les projets de loi ont également des conséquences sur la gestion de l'ordre public (par ex. l'interdiction des manifestations).

9. Dans ce contexte, il convient de mentionner les obligations légales de la VSSE, du SGRS et de l'OCAM dans l'établissement des listes de « phénomènes et de groupements à suivre » par la police.

Conformément à l'article 44/5, § 2 de la Loi sur la fonction de police (LFP), la VSSE, le SGRS et l'OCAM – en toute logique avec la Police fédérale – est chargé d'établir annuellement pour le ministre de l'intérieur « une proposition conjointe » de listes de « phénomènes de police administrative » et de « groupements nationaux et internationaux susceptibles de porter atteinte à l'ordre public » et qui requièrent un suivi par la police. Le ministre de l'Intérieur établit ces listes annuellement.

Il s'agit d'une proposition « conjointe » dans laquelle la VSSE, le SGRS et l'OCAM ont une responsabilité active et dans laquelle leur rôle ne peut se limiter à la prise de connaissance des propositions formulées par la police.

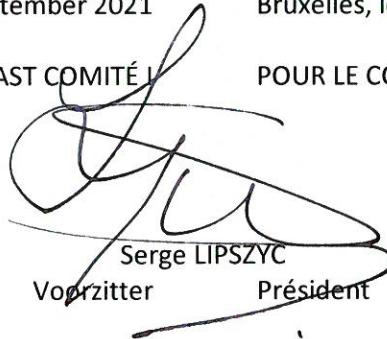
10. Le Comité recommande d'examiner dans quelle mesure les listes visées à l'article 44/5, § 2 LFP doivent être utilisées dans le suivi des organisations et groupements interdits visés dans les propositions de loi soumises pour avis.

Brussel, 3 september 2021

Bruxelles, le 3 septembre 2021

VOOR HET VAST COMITÉ

POUR LE COMITÉ PERMANENT R



Serge LIPSZYC

Voorzitter

Président



Johan VANDERBORGHT

Wnd. Griffier

Greffier f.f.