

PARLEMENT
DE LA
COMMUNAUTÉ FRANÇAISE

Session 2018-2019

11 MARS 2019

PROJET DE DÉCRET

PORTANT ASSENTIMENT À LA CONVENTION DU CONSEIL DE
L'EUROPE POUR LA PRÉVENTION DU TERRORISME, FAITE À
VARSOVIE LE 16 MAI 2005

RÉSUMÉ

Cette Convention a pour ambition de combler les lacunes de l'arsenal de traités existants dans le cadre de la lutte contre le terrorisme en incriminant des actes commis en amont de l'acte terroriste.

L'objectif de la Convention est double :

- Elle rend punissables un certain nombre d'actes (la provocation publique à commettre une infraction terroriste, le recrutement et l'entraînement pour le terrorisme) qui pourraient conduire à la commission d'actes de terrorisme et ce, afin de prévenir lesdits actes.
- Elle organise la coopération judiciaire nécessaire pour prévenir et punir ces infractions au niveau international et ceci par le biais de l'extradition et de la coopération judiciaire.

TABLE DES MATIÈRES

EXPOSE DES MOTIFS	3
1 Contexte et objet de la Convention	3
2 Le contenu de la Convention	3
3 Nature de l'Accord sur le plan interne	8
4 Avis du Conseil d'État	8
COMMENTAIRE DES ARTICLES	9
PROJET DE DECRET PORTANT ASSENTIMENT À LA CONVENTION DU CONSEIL DE L'EUROPE POUR LA PRÉVENTION DU TERRORISME, FAITE À VARSOVIE LE 16 MAI 2005	10
AVANT-PROJET DE DECRET PORTANT ASSENTIMENT À LA CONVENTION DU CONSEIL DE L'EUROPE POUR LA PRÉVENTION DU TERRORISME, FAITE À VARSOVIE LE 16 MAI 2005	11
AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT	12

EXPOSE DES MOTIFS

1 Contexte et objet de la Convention

Le projet de décret d'assentiment a pour objet de permettre la ratification de la Convention pour la prévention du terrorisme.

Cette Convention a été élaborée au sein du Conseil de l'Europe. La convention est entrée en vigueur sur le plan international le 1er juin 2007, après la ratification par 6 États dont 4 issus d'États membres du Conseil de l'Europe. En date du 1er mars 2017, trente-huit États ont ratifié la convention. La Belgique a signé la convention le 19 janvier 2006. Il convient dès lors qu'elle procède à sa ratification.

A la suite de la 25^{ème} Conférence des Ministres européens de la Justice (Sofia, 9-10 octobre 2003), un mandat a été confié au Comité d'experts sur le terrorisme (CODEXTER) afin qu'il élabore un instrument visant à combler les lacunes existantes dans le droit international en matière de lutte contre le terrorisme. Ce Comité, s'est réuni à six reprises afin de procéder à l'élaboration de cet instrument et a terminé ses travaux en février 2005.

L'objet de la Convention pour la prévention du terrorisme est de combler les lacunes de l'arsenal de traités existants en incriminant des actes commis généralement en amont de l'acte terroriste lui-même.

En incriminant la provocation publique à commettre une infraction terroriste, le recrutement et l'entraînement pour le terrorisme, la Convention vise à prévenir la commission d'actes de terrorisme.

La convention a été ouverte à la signature le 16 mai 2005 lors de la troisième réunion des chefs d'États et de Gouvernements du Conseil de l'Europe, qui s'est tenue à Varsovie. La Belgique a signé la convention le 19 janvier 2006. En date du 1er mars 2017, 48 États ont signé la Convention.

La Belgique n'a pas signé la Convention lors de son ouverture à la signature le 16 mai 2005 en raison de problèmes juridiques causés par l'application de certaines dispositions de la Convention. Plus particulièrement, l'article 5 oblige les États à incriminer la provocation publique à commettre des actes de terrorisme. Cette incrimination vise tant la provocation publique directe mais également celle commise indirectement, c'est-à-dire sans lien de causalité entre la provocation et la commission d'un ou plusieurs actes de terrorisme.

L'objectif de la Convention est double. D'une part, elle voudrait rendre clairement punissables un certain nombre d'actes qui pourraient conduire

à la commission d'actes de terrorisme afin de prévenir ceux-ci. D'autre part, elle souhaite organiser la coopération judiciaire nécessaire pour punir ces infractions au niveau international et ceci par le biais de l'extradition et de la coopération judiciaire.

La Convention n'est pas d'application lorsqu'il n'existe pas d'élément d'extranéité.

2 Le contenu de la Convention

La convention compte 32 articles et une annexe.

L'article 1er définit la notion « d'infraction terroriste » au sens de la Convention. Cette définition reprend le système élaboré dans d'autres conventions internationales, notamment la Convention des Nations Unies pour la répression du financement du terrorisme, adoptée à New York, le 9 décembre 1999.

Cet article renvoie à l'une quelconque des infractions entrant dans le champ d'application et telles que définies dans l'un des traités énumérés en annexe.

Cette annexe contient une énonciation des conventions dites sectorielles des Nations Unies. La Belgique ayant ratifié l'ensemble des conventions visées par l'annexe de la Convention sur la prévention du terrorisme, aucune déclaration basée sur l'article 1er, § 2, ne sera nécessaire.

Devront donc être incriminés, la provocation publique, l'entraînement et le recrutement en vue de commettre une des infractions visées par les dix conventions suivantes :

- la Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs, signée à La Haye le 16 décembre 1970 ;
- la Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, signée à Montréal le 23 septembre 1971 ;
- la Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques, adoptée à New York le 14 décembre 1973 ;
- la Convention contre la prise d'otages, adoptée à New York le 17 décembre 1979 ;
- la Convention sur la protection physique des matières nucléaires, adoptée à Vienne le 3 mars

1980 ;

- le Protocole pour la répression des actes illicites de violence dans les aéroports servant à l'aviation civile internationale, conclu à Montréal le 24 février 1988 ;
- la Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime, conclue à Rome le 10 mars 1988 ;
- le Protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental, conclu à Rome le 10 mars 1988 ;
- la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif, adoptée à New York le 15 décembre 1997 et la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, adoptée à New York le 9 décembre 1999.

Cette liste de traités est identique à celle contenue au premier paragraphe de l'article 1er de la Convention européenne pour la répression du terrorisme du 27 janvier 1977, telle qu'amendée par son Protocole du 15 mai 2003.

L'article 2 précise quel est l'objectif de la Convention, à savoir, améliorer les efforts dans le cadre de la prévention du terrorisme et de ses effets négatifs sur la pleine jouissance des droits de l'homme, en particulier le droit à la vie, parce que les infractions terroristes ont pour principale conséquence la perte de vies humaines.

L'article 3 dispose que les États parties doivent prendre des mesures appropriées afin de prévenir les actes de terrorisme. Plus particulièrement, l'article 3 souligne quatre aspects liés à la prévention : a) la formation, l'éducation, la culture, les médias et la sensibilisation du public ; b) la coopération entre les autorités nationales ; c) la promotion de la tolérance notamment par le dialogue interreligieux et interculturel ; et d) la sensibilisation du public à l'existence, aux causes et à la gravité que représentent les infractions terroristes.

Ces obligations sont énoncées de façon relativement souple et il reviendra à chaque partie de définir ce qu'il a estimé être les «mesures appropriées» quant aux modalités et à l'étendue de la mise en œuvre de cet article.

La formation concerne les autorités répressives mais aussi les «autres organes», ce qui vise toutes les autorités -autres que les autorités répressives- amenées à jouer un rôle en matière de lutte contre le terrorisme, telle que, par exemple, la Sûreté de l'État.

L'article 4 souligne l'importance de la coopération internationale en matière de prévention du terrorisme.

Les États disposent d'une marge de manœuvre importante eu égard au fait que ces efforts conjoints sont subordonnés à la capacité des États et au fait qu'ils l'estiment appropriée.

Les articles 5 à 7 contiennent les principales obligations de la Convention. Les États sont tenus d'incriminer dans leur législation pénale les actes suivants : la provocation publique à commettre une infraction terroriste

(article 5) ainsi que le recrutement et l'entraînement pour le terrorisme (articles 6-7).

Comme le souligne le rapport explicatif de la Convention, ces infractions ne doivent pas être considérées comme des infractions terroristes au sens de l'article 1er de la Convention, c'est-à-dire les infractions prévues par les conventions internationales reprises dans l'annexe. Il s'agit cependant d'infractions pénales graves, liées à des infractions terroristes, dans la mesure où elles sont susceptibles de conduire à la commission d'infractions terroristes.

Il n'est toutefois pas requis qu'une infraction terroriste soit commise par la suite, comme le précise l'article 8 de la Convention.

Les infractions visées aux articles 5 à 7 présentent plusieurs éléments communs : elles doivent avoir été commises illégalement et intentionnellement.

Le terme «illégalement» vise à exclure du champ d'application de la Convention les comportements conformes aux compétences gouvernementales légales. Par exemple, dans certains États, la provocation policière à commettre une infraction dans le cadre d'une enquête n'est pas une infraction en raison du fait qu'elle n'est pas commise illégalement.

Le terme «intentionnellement» fait référence au fait que sans intention, la responsabilité pénale ne saurait être engagée. Il s'agit d'une référence à l'élément moral de l'infraction, selon lequel il ne peut y avoir d'infraction imputable à un auteur si cette personne n'a pas commis cet acte intentionnellement. Le terme «intentionnellement» ne se réfère donc pas à l'exigence d'un dol spécial.

Il est à observer que les États doivent incriminer les trois comportements sans avoir égard au fait que le lieu prévu pour la commission des infractions visées aux articles 5 à 7 et 9 de la Convention se situe ou non sur leur territoire ou, comme le précise l'article 8 de la Convention, qu'aucune infraction terroriste ne soit effectivement commise par la suite.

Depuis la loi du 18 février 2013 modifiant le livre II, titre Ier ter, du Code pénal (M.B. 4 mars 2013), le droit positif belge érige en infraction pénale la provocation publique à commettre un acte de terrorisme, le recrutement et l'entraînement pour le terrorisme.

L'article 5 a fait l'objet de discussions approfondies lors de la négociation de la Convention. Plusieurs États, dont la Belgique, ont souligné l'importance à accorder, dans la mise en œuvre de l'obligation d'incrimination de la provocation publique à commettre une infraction terroriste, au respect du droit à la liberté d'expression.

Le risque potentiel de restriction des libertés fondamentales a été analysé dans le cadre d'un groupe de travail du Comité d'experts sur le terrorisme (CODEXTER), dans la mise en œuvre de l'obligation d'incrimination de la provocation publique à commettre une infraction terroriste, au respect du droit à la liberté d'expression.

Le risque potentiel de restriction des libertés fondamentales a été analysé dans le cadre d'un groupe de travail du Comité d'experts sur le terrorisme (CODEXTER), le «CODEXTER –Apologie» qui a essayé de dégager la limite entre, d'une part, la nécessité de prévenir les actes de terrorisme et donc, de poursuivre la provocation publique à commettre de tels actes et, d'autre part, la nécessité de respecter la liberté d'expression qui constitue l'un des principaux fondements d'une société démocratique.

La provocation publique est définie au premier paragraphe de l'article 5 comme étant : «la diffusion ou toute autre forme de mise à la disposition du public d'un message avec l'intention d'inciter à la commission d'une infraction terroriste, lorsqu'un tel comportement, qu'il préconise directement ou non la commission d'infractions terroristes, crée un danger qu'une ou plusieurs de ces infractions puissent être commises».

Cette notion de provocation publique à commettre des actes de terrorisme est extrêmement large lorsque l'on se réfère à la définition donnée desdits actes par l'article premier (qui renvoie à l'annexe) de la Convention.

Le rapport explicatif de la Convention est clair quant au fait que la transposition de cette incrimination doit viser la provocation publique directe et indirecte, si cette provocation crée un danger qu'une infraction puisse être commise, même si ce danger est très éloigné de la planification d'une infraction terroriste.

Par rapport à ces éléments, il semble indispensable de préciser que la Convention sur la prévention du terrorisme ne doit pas aboutir à la répression d'actes n'ayant aucun rapport avec le terrorisme et risquant de porter atteinte à la liberté d'expression.

Il convient de préciser que la notion de «danger» contenue à l'article 5, § 1er, vise uniquement les situations dans lesquelles des indices sérieux font présumer l'existence d'un danger crédible, clair et actuel.

La nécessité d'indices sérieux vise à écarter

l'incrimination des déclarations publiques purement fantaisistes, qui n'ont aucun lien avec la commission d'actes de terrorisme.

Pour évaluer l'existence d'indices sérieux d'un danger crédible, clair et actuel, il faut prendre en considération la nature, l'auteur et le destinataire du message, ainsi que le contexte dans lequel le message est diffusé.

L'article 6 oblige les États à incriminer le recrutement pour le terrorisme, à savoir le fait de solliciter une ou plusieurs autres personnes en vue de perpétrer des infractions terroristes, individuellement ou collectivement ; que ce soit en commettant directement ou en participant à ces infractions.

Est également visé le fait de solliciter une personne à se joindre à une association ou un groupe afin de contribuer à la commission d'une ou plusieurs infractions terroristes par l'association ou le groupe. En ce qui concerne ces notions «d'association ou de groupe terroriste», le rapport explicatif souligne qu'il appartiendra à chaque partie d'interpréter ces notions dans le sens d'organisation ou de groupe «proscrit» dans son droit interne.

L'article 7 impose aux États parties d'incriminer la fourniture de savoir-faire en ayant pour but de commettre ou de contribuer à la commission d'une infraction terroriste. Cela recouvre le fait de donner des instructions pour des méthodes et techniques propres à être utilisées à des fins terroristes, y compris pour la fabrication d'armes ou substances nocives ou dangereuses. Cela vise également d'autres méthodes ou techniques, telles que, par exemple, des cours de conduite ou de pilotage, lorsque le formateur sait que la formation est dispensée avec l'intention de s'en servir pour commettre ou contribuer à commettre une infraction terroriste.

Cet élément de connaissance est complété par les deux critères d'illégalité et d'intentionnalité énoncés au second paragraphe de l'article 7 de la Convention.

Il est primordial de rappeler que cette disposition vise uniquement les «formateurs» et non pas les personnes qui suivent l'entraînement. Le fait de recevoir un tel savoir-faire n'est donc pas visé dans le champ d'application de la Convention.

L'article 8 de la Convention a pour objectif de souligner qu'il n'est pas nécessaire, pour qu'un acte constitue une infraction au sens des articles 5 à 7 et 9 de la Convention, qu'une infraction terroriste soit effectivement commise. La formulation de cet article est calquée sur l'article 2, § 3, de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme adoptée le 9 décembre 1999.

L'article 9 vise à incriminer les infractions supplémentaires se rapportant à la tentative ou la

complicité de commission des infractions «principales» visées aux articles 5 à 7 de la Convention. La rédaction de cette disposition est calquée sur des articles figurant dans plusieurs conventions internationales en matière de lutte contre le terrorisme (article 2, § 4 et 5 de la Convention pour la répression du financement du terrorisme, article 2, § 2 et 3 de la Convention pour la répression des attentats terroristes à l'explosif). Le premier paragraphe de l'article 9 impose aux États d'incriminer la complicité, le fait de donner l'ordre et la participation à l'activité criminelle d'un groupe terroriste et ce, pour l'ensemble des infractions principales visées par la Convention. Il est bien entendu requis que les comportements incriminés dans ce paragraphe requièrent que leurs auteurs aient eu l'intention que cette infraction soit commise. Par exemple, un fournisseur de services internet ne pourrait être responsable pénalement d'une provocation publique commise via internet s'il n'a pas eu lui-même d'intention criminelle. Le deuxième paragraphe concerne la tentative. Il est à observer que cette dernière ne vise que le recrutement et l'entraînement pour le terrorisme et l'exclut pour ce qui est de la provocation publique à commettre des actes de terrorisme, hypothèse qui a été jugée difficilement concevable par les négociateurs de la Convention.

L'article 10 stipule que chaque État partie doit adopter les mesures qui s'avèrent nécessaires à l'établissement de la responsabilité pénale, civile ou administrative des personnes morales qui participent aux infractions visées aux articles 5 à 7 et 9 de la Convention. Cet article précise que la responsabilité pénale des personnes physiques qui ont accompli les infractions précitées subsiste.

Le premier paragraphe de l'article 11 stipule que les États parties doivent prendre les mesures nécessaires pour que les infractions visées par la Convention soient passibles de peines «effectives, proportionnées et dissuasives». Ces termes visent non seulement des peines d'emprisonnement mais aussi d'autres mesures telles que la confiscation ou l'interdiction. Sa rédaction est calquée sur des dispositions similaires figurant dans d'autres conventions de droit pénal international.

Le Conseil d'État propose de soumettre une déclaration interprétative rédigée conjointement avec les communautés pour ce 1er paragraphe en ce qui concerne la question de la protection de la jeunesse.

Les Communautés et la Commission communautaire commune ont été consultées entre juillet 2015 et janvier 2016. Il a été convenu que la déclaration interprétative serait rédigée comme suit : «Le gouvernement belge interprète l'article 11, § 1er comme ne faisant pas 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 vi-

sées aux articles 5 à 7 et 9 de la présente Convention, et comme ne portant pas atteinte aux garanties relatives à l'assistance spécifique aux mineurs énoncées notamment aux articles 37 et 40 de la Convention relative aux droits de l'enfant, adoptée à New York le 20 novembre 1989.»

Le second paragraphe de cet article offre la possibilité aux États d'instaurer des règles relatives à la récidive internationale pour les infractions visées dans la Convention. Il s'agit là d'une règle non contraignante qui permet au juge de prendre en considération, dans la détermination de la peine, toute condamnation antérieure et définitive pour les mêmes infractions. Le dernier paragraphe impose aux États de prévoir des sanctions à l'encontre des personnes morales dont la responsabilité a été établie. Ces sanctions peuvent être de nature pénale ou non (administrative ou civile par exemple) mais doivent être «efficaces, proportionnées et dissuasives».

L'article 12 prévoit que les États doivent s'assurer que l'établissement, la mise en œuvre et l'application des incriminations visées par les articles 5 à 7 et 9 de la Convention sont réalisés dans le plein respect des obligations relatives aux droits de l'homme. Une attention toute particulière est mise sur les principaux droits susceptibles d'être mis à mal par la mise en œuvre des incriminations visées aux articles 5 à 7 et 9, à savoir : la liberté d'expression, d'association et de religion.

L'article 13 exige des États qu'ils adoptent des mesures pour protéger et soutenir les victimes du terrorisme commis sur leur territoire. Les États disposent cependant d'une large marge de manœuvre dans la mise en œuvre de cette disposition puisque ces mesures, qui concernent notamment l'aide financière et le dédommagement des victimes et des membres de leur famille proche, sont soumises à la législation interne.

L'article 14, paragraphe 1er prévoit une extension obligatoire des compétences des tribunaux nationaux dans trois cas : si l'infraction est perpétrée sur le territoire de l'État partie ; si l'infraction est commise à bord d'un bateau sous pavillon de l'État partie, ou à bord d'un de ses avions ; et si l'infraction est commise par un ressortissant de cet État.

L'article 15 de la Convention est calqué sur des dispositions similaires figurant dans la plupart des traités internationaux en matière de lutte contre le terrorisme, dont la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme (article 9) et la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif (article 7). Le droit interne est conforme à cette disposition.

Selon l'article 16, la Convention ne s'applique pas dans les cas à caractère purement national, c'est-à-dire lorsque les infractions sont commises

à l'intérieur d'un seul État, que l'auteur est un ressortissant et se trouve sur le territoire de cet État et qu'aucun autre État n'est compétent. Cette disposition est classique dans les conventions internationales et se retrouve également dans la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme (article 3) et la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif (article 3).

Cet **article 17** traite de l'entraide judiciaire. Les Parties doivent s'accorder l'assistance la plus large possible pour toute enquête, procédure pénale ou procédure d'extradition relative aux infractions visées dans la Convention selon les modalités prévues par les traités ou accords d'entraide applicables et, en l'absence de tels accords, en conformité avec leur législation interne. Le troisième paragraphe précise les principes des deux premiers paragraphes pour ce qui est l'entraide par rapport aux personnes morales. Il est fondé sur la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (article 18 § 2). Le dernier paragraphe de cet article 17, calqué sur des dispositions similaires des conventions sur la répression du financement du terrorisme et contre la criminalité transnationale organisée, invite les Parties à établir des mécanismes de coopération additionnels afin de partager les informations ou les éléments de preuve dans le cadre des poursuites relatives aux infractions visées par la Convention. Le droit belge est en conformité avec cette disposition.

Conformément à l'**article 18**, paragraphe premier, qui énonce le principe *aut dedere aut judicare*, chaque État partie sur le territoire duquel l'auteur présumé d'un des délits énumérés dans la Convention se trouve et qui ne l'extrade pas, doit, sans aucun délai et sans aucune exception, soumettre l'affaire à ses autorités compétentes. La seule obligation de cet État partie qui n'extrade pas consiste, en d'autres termes, à soumettre l'affaire à ses autorités compétentes afin qu'elles puissent exercer les poursuites pénales. L'enquête et les poursuites suivent les règles de droit et la procédure en vigueur pour les infractions de gravité comparable.

L'**article 19** contient les dispositions traditionnelles en droit international afin de faciliter l'extradition concernant des infractions visées par la Convention. Il est fondé sur des dispositions analogues de la Convention pour la répression des attentats terroristes à l'explosif (article 9) et de la Convention pour la répression du financement du terrorisme (article 11).

L'**article 20** repose sur des dispositions analogues du Protocole du 15 mai 2003 portant amendement à la Convention européenne pour la répression du terrorisme. L'article 20 paragraphe premier dit qu'aucune infraction visée aux articles 5 à 7 et 9 de la Convention ne peut être considérée,

dans le cadre de l'extradition ou de l'entraide judiciaire mutuelle, comme une infraction politique, comme une infraction en rapport avec une infraction politique ou comme une infraction inspirée par des motifs politiques.

Par conséquent, une demande d'extradition ou de coopération judiciaire mutuelle ne peut être refusée uniquement parce qu'il s'agit d'une infraction politique, d'une infraction en rapport avec une infraction politique ou d'une infraction inspirée par des raisons politiques. Le deuxième paragraphe prévoit cependant la possibilité d'émettre une réserve en ce qui concerne l'extradition. Cette réserve devra être appliquée au cas par cas, et chaque application devra être dûment motivée. Le rapport explicatif de la Convention explicite cette notion de «*décision dûment motivée*» qui doit s'entendre comme une «*déclaration écrite adéquate expliquant de manière claire et détaillée les motifs de fait et de droit ayant conduit à rejeter la demande d'extradition.*»

Le cinquième paragraphe précise que cette réserve est valable pour une période de trois ans, qui peut être renouvelée pour une période de même durée. Lorsque l'État décide de maintenir sa réserve, il doit fournir des explications quant aux motifs justifiant le maintien. Selon le septième paragraphe de l'article 20, lorsqu'un État décide de ne pas extradier une personne en faisant usage de sa réserve, il est tenu de soumettre l'affaire aux autorités compétentes en vue de poursuites. Lesdites autorités sont tenues d'examiner et de statuer sur l'affaire dans les mêmes conditions que pour toute infraction de caractère grave, conformément aux lois de cet État. Le résultat des poursuites doit être communiqué à la partie requérante et au Secrétaire général du Conseil de l'Europe.

Le dernier paragraphe de cette disposition prévoit la possibilité, pour la partie requérante, de saisir la Consultation des Parties en cas de non-respect des conditions énoncées aux paragraphes 2 et/ou 7 de l'article 20 par la partie requise. Par exemple, si aucune décision judiciaire sur le fond n'est prise dans un délai raisonnable, la partie requérante peut demander à la Consultation des Parties, dont le fonctionnement est régi par l'article 30, de se prononcer sur l'affaire et d'émettre un avis sur la conformité du refus avec la Convention.

Suivant l'**article 21** paragraphe premier, aucune disposition de la présente Convention ne doit être interprétée comme contenant une obligation pour l'État requis de donner suite à une demande d'extradition ou de coopération judiciaire mutuelle s'il a de bonnes raisons de penser que cette demande a été faite uniquement dans le but de persécution sur base de la race, de la religion, de la nationalité, de l'origine ethnique ou des opinions politiques de l'auteur présumé ou si la prise en compte d'une telle demande risque de porter

préjudice à la situation de la personne concernée pour une de ces raisons.

L'article 22 est calqué sur des dispositions analogues qui se retrouvent, notamment, à l'article 11 du deuxième Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale et à l'article 10 de la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime. Cet article reconnaît la possibilité pour les États parties de communiquer, sans demande préalable, des informations sur des enquêtes ou de procédures susceptibles de concourir à la lutte contre le terrorisme. Il est expressément mentionné que la fourniture de ces informations est faite conformément au droit national de l'État qui donne l'information spontanée et que cet État peut soumettre à certaines conditions l'utilisation de cette information. Cette disposition ne nécessite aucune modification du droit belge. 2.2. Clauses finales (articles 23 à 32).

L'article 23 prévoit l'entrée en vigueur de la Convention le premier jour du mois qui suivra l'expiration d'une période de trois mois après la date à laquelle six signataires, dont au moins quatre États membres du Conseil de l'Europe, auront exprimé leur consentement à être liés par la Convention. Pour les États qui deviennent parties postérieurement à l'entrée en vigueur de la Convention, cette dernière les liera à l'expiration d'un délai de trois mois suivant le dépôt de leur instrument de ratification.

L'article 24 prévoit la possibilité pour les États non membres du Conseil de l'Europe et qui n'ont pas participé à son élaboration de devenir, moyennant le respect de plusieurs conditions, membres de cette Convention.

L'article 25 Cette disposition est le reflet d'une pratique consolidée des conventions du Conseil de l'Europe et vise à assurer une application uniforme des traités européens sur le territoire de chaque État partie.

L'article 26 régit les effets de la Convention sur les autres traités ainsi que sur les droits, obligations et responsabilités découlant du droit international. Les deux premiers paragraphes sont des dispositions standards, que l'on retrouve dans la plupart des conventions conclues au sein du Conseil de l'Europe. Ils portent sur les relations entre la Convention et d'autres accords internationaux.

L'article 27 régit la procédure applicable en cas d'amendement à la Convention.

L'article 28 prévoit une procédure d'amendement simplifiée pour la révision de l'annexe permettant d'ajouter de nouvelles conventions à la liste qu'elle contient.

L'article 29 est une disposition classique en droit international. Il propose différentes manières

de régler les différends entre États parties, qui ont trait à l'application ou à l'interprétation de la Convention.

L'article 30 prévoit la création d'un comité conventionnel, regroupant l'ensemble des États parties, chargé d'un certain nombre de tâches relatives à la mise en œuvre de la Convention.

Conformément à l'article 31, chaque État partie peut dénoncer la Convention moyennant le respect des conditions précisées dans le deuxième paragraphe de cette disposition.

L'article 32 conforme aux dispositions finales types des traités du Conseil de l'Europe, concerne les obligations du Secrétaire général du Conseil de l'Europe par rapport aux notifications.

3 Nature de l'Accord sur le plan interne

Le caractère mixte (État fédéral – Communautés) de cette convention a été reconnu par le Groupe de travail Traités mixtes au sein du Groupe de travail Traités mixtes (G.T.T.M.) en date du 8 mai 2015. En effet, les Communautés sont compétentes en ce qui concerne les articles 3 et 13 de ladite convention (prévention du terrorisme via l'éducation, l'enseignement et la formation, et mesures diverses pour protéger et soutenir les victimes du terrorisme).

4 Avis du Conseil d'État

Dans son avis 64.391/4 rendu le 24 octobre 2018, le Conseil d'État a formulé des observations à propos de l'avant-projet de décret portant assentiment à la Convention dont il est question.

Les observations formulées par le Conseil d'État sont celles de l'avis du 30 mars 2015.

Le Gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles constate que le GTTM y a déjà donné une suite positive en date du 8 mai 2015.

Le dispositif de l'avant-projet de décret est reformulé en fonction de l'avis du Conseil d'État.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article premier

Cet article n'appelle pas de commentaire.

Art. 2

Cet article n'appelle pas de commentaire.

Art. 3

Cet article n'appelle pas de commentaire.

PROJET DE DECRET

PORTANT ASSENTIMENT À LA CONVENTION DU CONSEIL DE L'EUROPE POUR LA PRÉVENTION DU
TERRORISME, FAITE À VARSOVIE LE 16 MAI 2005

Le Gouvernement de la Communauté française,

Sur la proposition du Ministre-Président,
chargé des Relations internationales,

Après délibération,

ARRÊTE :

Le Ministre-Président, chargé des Relations internationales, est chargé de présenter au Parlement le projet de décret dont la teneur suit :

Article premier

La Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, faite à Varsovie le 16 mai 2005, sortira son plein et entier effet.

Art. 2

Les amendements à l'annexe de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme qui seront adoptés en application de l'article 28 de la Convention, sortiront leur plein et entier effet.

Art. 3

Tout amendement à l'annexe approuvé dans le cadre de l'article 28 de la Convention sera communiqué au Parlement dans les trois mois qui suivent son adoption.

Bruxelles, le

*Le Ministre-Président, en charge de l'Égalité des
Chances et des Droits des Femmes*

Rudy DEMOTTE

AVANT-PROJET DE DECRET

PORTANT ASSENTIMENT À LA CONVENTION DU CONSEIL DE L'EUROPE POUR LA PRÉVENTION DU
TERRORISME, FAITE À VARSOVIE LE 16 MAI 2005

Le Gouvernement de la Communauté française,

Sur la proposition du Ministre-Président, chargé
des Relations internationales ;

Après délibération,

ARRÊTE :

Le Ministre-Président, chargé des Relations inter-
nationales, est chargé de présenter au Parlement le pro-
jet de décret dont la teneur suit :

Article unique

La Convention du Conseil de l'Europe pour la pré-
vention du terrorisme, faite à Varsovie le 16 mai 2005,
sortira son plein et entier effet.

Bruxelles, le

*Le Ministre-Président, en charge de l'Égalité des
Chances et des Droits des Femmes*

Rudy DEMOTTE

AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 64.391/4
du 24 octobre 2018

sur

un avant-projet de décret de la Communauté française ‘portant
assentiment à la Convention du Conseil de l’Europe pour la
prévention du terrorisme, faite à Varsovie le 16 mai 2005’

Le 5 octobre 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret '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 été examiné par la quatrième chambre le 24 octobre 2018. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 24 octobre 2018.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet[‡], à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET DE DÉCRET

Dans l'avis n° 57.106/VR/3 donné le 30 mars 2015 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 2005'¹, la section de législation s'est exprimée comme suit :

« 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

[‡] S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ *Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, n° 54-2435/1, pp. 26 à 36, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/57106.pdf>.

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.

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^o, 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 Note de bas de page n° 2 de l'avis cité : Voir à cet égard *Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, 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 CIPE³.

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 traité⁶. 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 extérieures⁷. 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

³ Note de bas de page n° 3 de l'avis cité : 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 Note de bas de page n° 4 de l'avis cité : Point 4, alinéa 4, des développements (« Il est évident que la phase d'information doit être comprise dans le sens le plus large »).

⁵ Note de bas de page n° 5 de l'avis cité : Point 2, alinéa 2, des développements de l'accord de coopération.

⁶ Note de bas de page n° 6 de l'avis cité : Article 4 de l'accord de coopération.

⁷ Note de bas de page n° 7 de l'avis cité : 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.

de laquelle les 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

[...]

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 n^{os} 37.954/AG-37.970/AG-37.977/AG-37.978/AG du 15 février 2005¹¹

⁸ Note de bas de page n° 8 de l'avis cité : Voir à ce sujet *Doc. parl.*, Sénat, SE 1991-1992, n° 100-16/1°, 2 et n° 100-16/2°, 5.

⁹ Note de bas de page n° 9 de l'avis cité : Voir l'article 4 de l'accord de coopération.

¹⁰ Note de bas de page n° 10 de l'avis cité : 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 Note de bas de page n° 13 de l'avis cité : 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., 2004-2005, n° 358/1, p. 64) ;

et 44.028/AG du 29 janvier 2008¹², que l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État a relevé, ce qui suit :

‘Tant la Cour de cassation¹³ que la section de législation du Conseil d'État¹⁴ 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 Parlements des communautés et des régions connaissent les limites des futures modifications¹⁵ et qu'ils indiquent expressément qu'ils donnent leur assentiment à ces modifications’¹⁶.

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.

- 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., 2004-2005, 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, 2004-2005, n° 3-1091/1, p. 539).

¹² *Note de bas de page n° 14 de l'avis cité* : 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, 2007-2008, n° 4-568/1, p. 356.

¹³ *Note de bas de page n° 15 de l'avis cité* : 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.

¹⁴ *Note de bas de page n° 16 de l'avis cité* : 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).

¹⁵ *Note de bas de page n° 17 de l'avis cité* : Note 61 de l'avis 44.028/AG : Voir notamment les avis cités dans la note précédente.

¹⁶ *Note de bas de page n° 18 de l'avis cité* : Avis C.E. 44.028/AG du 29 janvier 2008, *l.c.*

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.

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 - Entraînement 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. 140 ^{ter} à 140 ^{quater} C. pén.
Art. 12 - Conditions et sauvegardes	Art. 141 ^{ter} C. pén.
Art. 13 - Protection, dédommagement et aide aux victimes du terrorisme	La loi du 1 ^{er} aout 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} aout 1985, qui permet d'étendre l'aide apportée par l'Etat aux victimes du terrorisme.
Art. 14 - Compétence	Article 12 ^{bis} 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 - Extradier ou poursuivre	Art. 12 ^{bis} 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 ».

Les mêmes observations valent *mutatis mutandis* pour l'avant-projet de décret examiné.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET