

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

14 januari 2014

WETSVOORSTEL

**betreffende de intrekking van de identiteits-
en reisdocumenten van wie naar het
buitenland wil vertrekken om er te gaan
strijden en er terroristische daden te plegen**

(ingediend door de heer Georges Dallemagne
en mevrouw Vanessa Matz)

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

14 janvier 2014

PROPOSITION DE LOI

**relative au retrait des documents d'identité et
des documents de voyage des personnes qui
souhaitent partir combattre à l'étranger et y
commettre des actes terroristes**

(déposée par M. Georges Dallemagne
et Mme Vanessa Matz)

SAMENVATTING

Momenteel bestaat er geen enkel middel om iemands vertrek te verhinderen wanneer men ervan op de hoogte is dat de betrokkene aan het radicaliseren is en dat hij naar het buitenland dreigt te vertrekken om er terroristische daden te plegen.

Om die leemte te verhelpen, beoogt dit wetsvoorstel, dat is geïnspireerd op wat in andere landen gangbaar is, een door de rechterlijke macht begeleide procedure in te stellen waarmee tijdig de reisdocumenten kunnen worden ingetrokken om dat vertrek te verhinderen.

RÉSUMÉ

Actuellement, lorsque l'on a connaissance du fait que quelqu'un est en train de se radicaliser et qu'il risque de partir combattre à l'étranger pour y commettre des actes terroristes, aucun moyen n'existe pour l'empêcher de partir.

Pour combler cette lacune, la proposition de loi, en s'inspirant de ce qui se fait dans d'autres pays, instaure une procédure, encadrée par le pouvoir judiciaire, permettant de retirer à temps les documents de voyage afin d'empêcher ce départ.

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

Afkortingen bij de nummering van de publicaties:

DOC 54 0000/000: Parlementair document van de 54^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
 QRVA: Schriftelijke Vragen en Antwoorden
 CRIV: Voorlopige versie van het Integraal Verslag
 CRABV: Beknopt Verslag
 CRIV: Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)

PLEN: Plenum
 COM: Commissievergadering
 MOT: Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

Abréviations dans la numérotation des publications:

DOC 54 0000/000: Document parlementaire de la 54^e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif
 QRVA: Questions et Réponses écrites
 CRIV: Version Provisoire du Compte Rendu intégral
 CRABV: Compte Rendu Analytique
 CRIV: Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)

PLEN: Séance plénière
 COM: Réunion de commission
 MOT: Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers

Bestellingen:
 Natieplein 2
 1008 Brussel
 Tel.: 02/ 549 81 60
 Fax: 02/549 82 74
 www.dekamer.be
 e-mail: publicaties@dekamer.be

De publicaties worden uitsluitend gedrukt op FSC gecertificeerd papier

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants

Commandes:
 Place de la Nation 2
 1008 Bruxelles
 Tél.: 02/ 549 81 60
 Fax: 02/549 82 74
 www.lachambre.be
 courriel: publicaties@lachambre.be

Les publications sont imprimées exclusivement sur du papier certifié FSC

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Onze samenleving wordt geconfronteerd met een verontrustende opkomst van extremisme en antidemocratische gedragingen. De crisis in Syrië alsmede de evolutie van sommige groepen in bepaalde delen van Afrika, het Nabije Oosten en de Sahel tonen aan dat het jihadistische terrorisme in de onmiddellijke nabijheid van Europa opgang maakt.

Meer dan ooit moet op Belgisch en Europees eche- lon een collectieve strategie worden uitgestippeld om radicalisme te voorkomen en terrorisme tegen te gaan.

Het is van fundamenteel belang alle oorzaken van radicalisme en terrorisme aan te pakken. Het is noodzakelijk radicalisering te voorkomen, de ronselpraktijken te beteugelen, het vertrek van de strijders te verhinderen, de financiering van het terrorisme te blokkeren, de re-socialisatie van de teruggekeerden te vergemakkelijken en veroordelingen uit te spreken tegen wie strafrechtelijk laakbare vergrijpen heeft gepleegd.

De buitenlandse strijders spelen bij die conflicten een sleutelrol. België behoort tot de Europese Staten die in verhouding tot hun bevolking de meeste strijders leveren. Ongeveer 350 Belgische burgers zouden zijn vertrokken om te gaan vechten bij Islamitische Staat en andere terroristische groeperingen in Syrië en Irak.

Een doeltreffend preventiebeleid blijft dé sleutel ter voorkoming van radicalisering, die ertoe leidt dat strijders vertrekken.

Tijdens de 53^{ste} regeerperiode heeft de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken een preventieprogramma in verband met gewelddadige radicalisering voorgesteld. Dat programma omvat de krachtlijnen en de prioritaire assen van de preventieve aanpak van gewelddadige groeperingen, meer bepaald van het proces dat tot gewelddadige en extreme handelingen kan leiden.

Het programma stoelt op zes pijlers:

1. een betere kennis van en een collectieve sensibilisering over gewelddadig radicalisme en de impact ervan op de samenleving;
2. een actieplan ter voorkoming van frustraties die kunnen uitmonden in radicalisme;

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Notre société est confrontée à une montée inquiétante des extrémismes et des comportements antidémocratiques. La crise en Syrie, l'évolution de certains groupes dans certaines parties de l'Afrique, du Proche Orient et du Sahel montrent l'augmentation du terrorisme djihadiste aux portes de l'Europe.

Plus que jamais, nous devons déployer une stratégie collective au niveau belge et européen pour prévenir le radicalisme et lutter contre le terrorisme.

Il est fondamental de s'attaquer à l'ensemble des causes du radicalisme et du terrorisme. Nous devons prévenir la radicalisation, juguler le recrutement, empêcher le départ de combattants, bloquer le financement du terrorisme, faciliter la réintégration des "returnees" et condamner ceux qui ont commis des actes pénalement répréhensibles.

Les combattants étrangers jouent un rôle majeur dans ces conflits. La Belgique est l'un des États européens qui fournit le plus de combattants, proportionnellement à sa population. Environ 350 citoyens belges seraient partis combattre dans les rangs de l'État Islamique et autres groupements terroristes en Syrie et en Irak.

Une politique de prévention efficace demeure la clef afin d'empêcher le processus de radicalisation qui mène au départ de ces combattants.

Lors de la législature 53, le ministre de l'Intérieur a adopté un programme de prévention de la radicalisation violente. Ce programme énonce les lignes de forces et les axes prioritaires de l'approche préventive des mouvements radicaux, en tant que processus pouvant mener à des actes violents et radicaux.

Il s'articule autour de 6 piliers:

1. une meilleure connaissance et une sensibilisation collective sur la radicalisation violente et son impact sur la société;
2. un plan d'action contre les frustrations susceptibles de déboucher sur la radicalisation;

3. de versterking van de weerbaarheid van kwetsbare individuen, groepen en gemeenschappen in onze maatschappij tegen gewelddadige radicalisering;

4. de identificatie en de ondersteuning van de lokale overheden in het raam van de preventie van polarisatie en gewelddadige radicalisering;

5. de betrokkenheid van de gemeenschappen en de diaspora;

6. de strijd tegen radicalisme op het internet en de uitwerking van een andersluidend discours.

Die acties moeten worden voortgezet in samenwerking met de actoren in het veld, de lokale overheden, de politie, de ouders, de religieuze gezagsdragers, het verenigingsleven enzovoort.

Wanneer echter blijkt dat een persoon op het punt staat het grondgebied te verlaten om zich bij een terroristische groepering in het buitenland aan te sluiten en/of er terreurdaden te plegen, moet de overheid op verschillende manieren kunnen ingrijpen door de reispapieren in te trekken.

Het recht op vrij verkeer is een grondrecht van de mens. De maatregel waarbij een persoon een identiteitsdocument wordt ontnomen waarmee hij desgewenst het land zou kunnen verlaten, zou kunnen worden beschouwd als een inmenging in de uitoefening van het recht en de vrijheid te gaan en te staan waar men wenst.

Het recht van vrij verkeer is echter geen onvoorwaardelijk recht. Artikel 2, § 3, van Aanvullend Protocol nr. 4 bij het Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden bepaalt dat *“de uitoefening van deze rechten [...] aan geen andere beperkingen [mag] worden gebonden dan die bij de wet zijn voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid of van de openbare veiligheid, voor de handhaving van de openbare orde, voor de voorkoming van strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of van de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen”*. Het Consulair Wetboek bepaalt dat, binnen deze grenzen, de afgifte van een paspoort kan worden geweigerd of het paspoort kan worden ingetrokken wanneer de betrokkene klaarblijkelijk een belangrijk risico vormt voor de openbare orde of de openbare veiligheid¹. Dat geldt bijvoorbeeld voor de personen van wie men vermoedt dat zij die terroristische activiteiten in het buitenland

3. l'accroissement de la résistance morale des individus, groupes et communautés vulnérables dans notre société contre la radicalisation violente;

4. l'identification et le soutien des autorités locales dans la prévention de la polarisation et de la radicalisation violente;

5. l'implication des communautés et de la diaspora;

6. la lutte contre le radicalisme sur Internet et l'organisation des contre-discours.

Nous devons poursuivre ces actions en collaboration avec les acteurs de terrain, autorités locales, police, parents, monde religieux, secteur associatif,...

Toutefois, s'il s'avère qu'une personne entend, de manière imminente, quitter le territoire en vue de rejoindre un groupement terroriste à l'étranger et/ou y commettre des actes terroristes, il convient que l'autorité puisse intervenir de diverses manières par le retrait des documents de voyage.

Le droit à la liberté de circulation constitue un droit humain fondamental. La mesure au moyen de laquelle un individu se trouve dépossédé d'un document d'identité qui lui permettrait, s'il le souhaitait, de quitter le pays peut s'analyser en une ingérence dans l'exercice du droit à la liberté d'aller et venir.

Le droit à la liberté de circulation n'est cependant pas un droit inconditionnel. L'article 2, § 3, du protocole n°4 additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales prévoit que l'exercice du droit à la liberté de circulation peut faire l'objet d'une restriction lorsque celle-ci est prévue par la loi et constitue une mesure nécessaire, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au maintien de l'ordre public, à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Le Code consulaire permet, dans ces limites, de refuser la délivrance d'un passeport ou le retrait de celui-ci aux personnes présentant manifestement un risque substantiel pour l'ordre public ou la sécurité publique¹. Cela vaut par exemple pour les personnes qui représentent un danger de commettre des activités terroristes à l'étranger. Le retrait du seul passeport n'est cependant pas suffisant dans la mesure où la seule carte d'identité permet de rejoindre une série de pays,

¹ Art. 62 en volgende, Consulair Wetboek, 21 december 2013.

¹ Art. 62 et s. C. consulaire, 21 décembre 2013.

zouden kunnen ontplooiën. Het louter intrekken van de reispas volstaat echter niet, aangezien de betrokkene over niet meer dan zijn identiteitskaart moet beschikken om af te reizen naar een aantal landen, waaronder Turkije — het belangrijkste doorgangsland om zich naar Syrië te begeven.

Dit wetsvoorstel beoogt derhalve te voorzien in een snelle procedure om de identiteitskaart, het paspoort en/of de reisdocumenten in te trekken. De indieners streven aldus een tweevoudig doel na op het vlak van de openbare veiligheid en de openbare orde.

Uit een internationaal oogpunt moet kunnen worden opgetreden indien er ernstige redenen bestaan om aan te nemen dat de betrokkenen vertrekken om in het buitenland deel te nemen aan terroristische activiteiten, oorlogsmisdrijven of misdrijven tegen de menselijkheid.

Op nationaal vlak wordt dit wetsvoorstel ingegeven door het besef dat de betrokkene in het buitenland kan leren hoe hij de gewapende strijd kan aangaan, waarna hij zijn “vaardigheden” op het Belgische grondgebied kan aanwenden en waardoor terroristische acties in de hand worden gewerkt. De aanval op het Joods Museum in Brussel van 24 mei 2014 is een treffend voorbeeld van de dreiging die op de nationale veiligheid rust.

De voorgestelde intrekkingprocedure is aan strikte voorwaarden gebonden. De intrekking gebeurt via gerechtelijke weg, in limitatief opgesomde omstandigheden en met inachtneming van de rechten van de burgers.

De procureur des Konings kan enkel de identiteitsdocumenten (paspoort en identiteitskaart) en/of de reisdocumenten intrekken wanneer er ernstige aanwijzingen bestaan dat de betrokkene op het punt staat het land te verlaten met de bedoeling zich bij een terroristische groep in de zin van artikel 139 van het Strafwetboek te voegen en/of terroristische misdrijven in de zin van de artikelen 137 en 140 tot 141 van datzelfde Wetboek te plegen.

De beslissing tot intrekking kan enkel plaatsvinden op een met redenen omkleed verzoek van de politie of van de burgemeester van de gemeente waar de betrokkene is gedomicilieerd of in het vreemdelingenregister is ingeschreven. De procureur des Konings dient binnen 24 uur na ontvangst van het verzoek te beslissen of de identiteitsdocumenten al dan niet worden ingetrokken.

Ingeval daartoe wordt beslist, geldt de intrekking voor een voorlopige duur van 15 dagen, tenzij de bevoegde gerechtelijke instantie beslist die duur te verlengen.

parmi lesquels la Turquie, principal point de passage pour rallier la Syrie.

La présente proposition de loi a, dès lors, pour objet d'organiser une procédure rapide de retrait de la carte d'identité, du passeport et/ou des documents de voyage. Les auteurs poursuivent un double objectif de sécurité et d'ordre public.

Au niveau international, d'une part, en ce qu'il existe des raisons sérieuses de croire que le départ des intéressés a pour objectif la participation à des activités terroristes, des crimes de guerre ou des crimes contre l'humanité à l'étranger.

Au niveau national, d'autre part, au motif que l'intéressé pourra acquérir une compétence de lutte armée à l'étranger qui pourrait ensuite être réimportée sur le territoire belge et favoriser des actions terroristes. L'attentat perpétré au Musée Juif de Bruxelles le 24 mai 2014 est un exemple marquant de la menace qui pèse sur la sécurité nationale.

La procédure de retrait proposée est strictement encadrée. Elle s'opère par voie judiciaire, dans des circonstances limitativement énumérées et dans le respect des droits des citoyens.

Le procureur du Roi peut uniquement retirer les documents d'identité (passeport et carte d'identité) et/ou documents de voyage lorsqu'il existe des indices sérieux indiquant que l'intéressé a l'intention de quitter le pays, de façon imminente, en vue de rejoindre un groupement terroriste au sens de l'article 139 du Code pénal et/ou de commettre des infractions terroristes au sens des articles 137 et 140 à 141 du même Code.

La décision de retrait ne peut intervenir que sur demande motivée de la police ou du bourgmestre de la commune du lieu de domiciliation ou d'inscription au registre des étrangers de l'intéressé. Le procureur du Roi a l'obligation de se prononcer sur le retrait, ou non, dans les 24 heures de la réception de la demande.

Lorsqu'il est prononcé, le retrait opère pour une durée provisoire de 15 jours, à défaut de prolongation par l'autorité judiciaire compétente.

Zo moet de procureur des Konings de beslissing tot voorlopige intrekking onverwijld ter kennis brengen van de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg of, wanneer de betrokkene minderjarig is, aan de jeugdrechtbank. Die hebben 15 dagen om zich uit te spreken over de bevestiging en de verlenging van de voorlopige intrekking, na een openbare zitting op tegenspraak waarop de betrokkene moet verschijnen. De duur van de verlenging mag niet meer bedragen dan zes maanden.

De rechter voert een proportionaliteitsonderzoek uit, waarbij hij het belang van de betrokkene in verband met zijn recht op vrij verkeer afweegt tegen het belang van de gemeenschap wat de bescherming van de openbare orde en de nationale veiligheid betreft.

Ainsi, le procureur du Roi à l'obligation de notifier, sans délai, la décision de retrait provisoire au président du tribunal de première instance ou, lorsque l'intéressé est mineur, au tribunal de la jeunesse. Ces derniers ont 15 jours pour se prononcer sur la confirmation et la prolongation du retrait provisoire, à l'issue d'une audience publique et contradictoire à laquelle doit comparaître l'intéressé. La durée de prolongation ne peut excéder 6 mois.

Le juge opère un examen de proportionnalité entre l'intérêt de l'intéressé au regard de son droit à la liberté de circulation et l'intérêt de la société en termes de protection de l'ordre public et de la sécurité nationale.

Georges DALLEMAGNE (cdH)
Vanessa MATZ (cdH)

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 74 van de Grondwet.

Art. 2

In het Strafwetboek wordt een artikel 140*sexies* ingevoegd, luidende:

“Art. 140*sexies*, § 1. De procureur des Konings kan, met onmiddellijke uitwerking, de voorlopige intrekking bevelen van de identiteitskaart, het paspoort en/of de reisdocumenten van een persoon ten aanzien van wie ernstige aanwijzingen bestaan dat hij op het punt staat het land te verlaten met de bedoeling zich bij een terroristische groep in de zin van artikel 139 van het Strafwetboek te voegen en/of in het buitenland terroristische misdrijven in de zin van de artikelen 137 en 140 tot 141 van datzelfde Wetboek te plegen.

De beslissing tot voorlopige intrekking kan enkel plaatsvinden op een met redenen omkleed verzoek van de politie of van de burgemeester van de gemeente waar de betrokkene is gedomicilieerd of in het vreemdelingenregister is ingeschreven. De procureur des Konings dient binnen 24 uur na ontvangst van het verzoek een beslissing te nemen, zo niet wordt het verzoek geacht te zijn verworpen.

De procureur des Konings laat de beslissing tot voorlopige intrekking persoonlijk door de politie aan de betrokkene betekenen en doet die beslissing onmiddellijk uitvoeren.

De intrekking loopt af na een termijn van vijftien dagen, tenzij de beslissing wordt bevestigd en verlengd overeenkomstig § 2.

§ 2. De procureur des Konings betekent de beslissing tot intrekking onverwijld aan de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg of, wanneer de betrokkene minderjarig is, aan de jeugdrechtbank.

Binnen een termijn van vijftien dagen te rekenen van de beslissing tot intrekking spreekt de rechter zich uit over de bevestiging en de verlenging van de voorlopige intrekking, na een openbare zitting op tegenspraak.

De duur van de verlenging mag niet meer dan zes maanden bedragen.”.

PROPOSITION DE LOIArticle 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 74 de la Constitution.

Art. 2

Dans le Code pénal, il est inséré un article 140*sexies*, rédigé comme suit:

“Art. 140*sexies*, § 1^{er}. Le procureur du Roi peut ordonner, avec effet immédiat, le retrait provisoire de la carte d'identité, du passeport et/ou des documents de voyage d'une personne à l'égard de laquelle il existe des indices sérieux indiquant son intention de quitter le pays de façon imminente afin de rejoindre un groupe terroriste au sens de l'article 139 et/ou de commettre, à l'étranger, des infractions terroristes au sens des articles 137 et 140 à 141.

La décision de retrait provisoire ne peut intervenir qu'à la demande motivée de la police ou du bourgmestre de la commune du lieu de domiciliation ou d'inscription au registre des étrangers de l'intéressé. Le procureur du Roi est tenu de se prononcer dans les vingt-quatre heures de la réception de la demande, à défaut de quoi la demande est réputée rejetée.

Le procureur du Roi fait signifier en personne à l'intéressé, par la police, la décision de retrait provisoire et fait exécuter celle-ci de manière immédiate.

Le retrait prend fin à l'issue d'un délai de quinze jours, à défaut de confirmation et de prolongation conformément au § 2.

§ 2 Le procureur du Roi notifie sans délai la décision de retrait au président du tribunal de première instance ou, lorsque l'intéressé est mineur, au tribunal de la jeunesse.

Dans un délai de quinze jours à dater de la décision de retrait, le juge se prononce sur la confirmation et la prolongation du retrait provisoire, à l'issue d'une audience publique et contradictoire.

La durée de prolongation ne peut excéder six mois.”.

Art. 3

Artikel 585 van het Gerechtelijk Wetboek, het laatst gewijzigd bij de wet van 30 juli 2013, wordt aangevuld met een 13°, luidende:

“13° over de vorderingen van het openbaar ministerie betreffende de bevestiging en de verlenging van de voorlopige intrekking van de identiteitskaart, het paspoort en/of de reisdocumenten, als bedoeld in artikel 140sexies van het Strafwetboek.”.

Art. 4

Artikel 36 van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming, het ten laste nemen van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd en het herstel van de door dit feit veroorzaakte schade, het laatst gewijzigd bij de wet van 19 juli 2013, wordt aangevuld met een 7°, luidende:

“7° van de vorderingen van het openbaar ministerie betreffende de bevestiging en de verlenging van de voorlopige intrekking van de identiteitskaart, het paspoort en/of de reisdocumenten, als bedoeld in artikel 140sexies van het Strafwetboek.”.

5 januari 2015

Art. 3

L'article 585 du Code judiciaire, modifié en dernier par la loi du 30 juillet 2013, est complété par un 13°, rédigé comme suit:

“13° se prononcer sur les réquisitions du ministère public relatives à la confirmation et la prolongation du retrait provisoire de la carte d'identité, du passeport et/ou document de voyage, visées à l'article 140sexies du Code pénal.”.

Art. 4

L'article 36 de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse, à la prise en charge de mineurs ayant commis un fait qualifié infraction et à la réparation du dommage causé par ce fait, modifié en dernier par la loi du 19 juillet 2013, est complété par un 7° rédigé comme suit:

“7° des réquisitions du ministère public relatives à la confirmation et la prolongation du retrait provisoire de la carte d'identité, du passeport et/ou document de voyage, visées à l'article 140sexies du Code pénal.”.

5 janvier 2015

Georges DALLEMAGNE (cdH)
Vanessa MATZ (cdH)