

# « LES MOYENS ETATIQUES DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME- LE CAS DE LA BELGIQUE »

## **Les infractions terroristes en droit belge**

En droit belge, la législation anti-terroriste est, pour l'essentiel, issue du droit européen et plus particulièrement de la décision-cadre du 13 juin 2002<sup>1</sup>, la décision-cadre du 28 novembre 2008<sup>2</sup> et de la directive du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre de 2002<sup>3</sup>. Ces instruments normatifs européens sont transposés en droit belge au moyen des articles 137 à 141ter du Code pénal. La seule lecture des textes européens et des dispositions du Code

---

1 Décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme.

2 Décision-cadre 2008/919/JAI du Conseil du 28 novembre 2008 modifiant la décision-cadre 2002/475/JAI relative à la lutte contre le terrorisme. Pour un commentaire des décisions-cadre, voyez D. FLORE, *Droit pénal européen, les enjeux d'une justice pénale européenne*, Larcier, 2009, pages 138 et suivantes.

3 Directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil. Pour un commentaire de la directive, voyez A. CAIOLA, « The European Parliament and the Directive on combating terrorism », *ERA Forum*, 2017, p.409-424.

pénal belge permet déjà de déduire que la législation anti-terroriste est composée de deux grands ensembles. Le premier ensemble concerne les infractions terroristes au sens strict du terme déposées aux articles 137 et 138 du Code pénal transposant l'article 3 de la directive figurant sous le titre infractions terroristes. On pense par exemple à l'assassinat terroriste ou encore à l'enlèvement dans un but terroriste. Ce premier ensemble normatif vise à réprimer les actions les plus concrètes et les plus visibles du terrorisme. Le second ensemble normatif concerne lui tout ce qui vient en amont des actes terroristes du premier cercle soit les infractions liées à un groupe terroriste. Il s'agit ici de réprimer, principalement, la participation à l'activité d'un groupe terroriste (article 4 de la directive). La législation anti-terroriste évolue ici vers un dispositif de type préventif, l'objectif étant d'éviter la commission d'attentats terroristes. Peu à peu, le législateur européen et les législateurs nationaux à sa suite ont introduit diverses infractions visant à couvrir l'ensemble des comportements susceptibles de déboucher sur la commission d'attentats ou de renforcer une organisation terroriste. Ces infractions sont reprises sous le titre infractions liées à des activités terroristes. En droit belge, elles figurent aux articles 140 bis à 141 du Code pénal. Le législateur belge a progressivement resserré les mailles du filet pénal dans le but de couvrir l'ensemble des comportements qui de près ou de loin sont susceptibles de servir les desseins des divers groupes terroristes. Ces dispositions, adoptées parfois sur la seule injonction du législateur européen remplissent une fonction complétive à l'incrimination de participation à l'activité d'un groupe terroriste déposée aux articles 139 à 140 du Code pénal. Cette incrimination étant conçue de manière extrêmement large, les incriminations adoptées ultérieurement chevauchent largement la notion de participation à l'activité d'un groupe terroriste.

Afin de bien cerner l'importance – relative – des infractions déposées aux articles 140bis et suivants du Code pénal, il convient, au préalable, de cerner les contours de l'infraction de participation à l'activité d'un groupe terroriste. Mentionnons que l'essentiel des condamnations en matière de terrorisme prononcées par les juridictions belges vise l'article 140 du Code pénal.

## I. Les infractions liées à un groupe terroriste – La participation à l'activité d'un groupe terroriste.

L'incrimination de participation à l'activité d'un groupe terroriste permet de réprimer les comportements les plus variés. Elle constitue la transposition de la décision-cadre du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme. L'article 1<sup>er</sup> énumère les actes considérés comme infractions terroristes comme les atteintes à la vie d'une personne ou encore la prise d'otage. L'article 2 définit ce qu'il faut entendre par infractions relatives à un groupe terroriste. Il s'agit de l'association structurée, de plus de deux personnes, établie dans le temps, et agissant de façon concertée en vue de commettre des infractions terroristes. L'emploi des termes : « en vue de commettre des infractions terroristes » traduit déjà l'idée selon laquelle, il n'est pas nécessaire qu'une infraction terroriste ait été effectivement commise pour que le groupe soit qualifié de terroriste. Le groupe doit avoir pour objectif de commettre des infractions terroristes mais il n'est pas requis que chacun de ses participants soit animé d'une intention terroriste. Il doit avoir connaissance que sa participation à ce groupe contribue à la réalisation d'infractions par ce groupe terroriste<sup>4</sup>. Cet élément de connaissance a encore été assoupli lors de la modification de l'article 140 du Code pénal. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017, il n'est plus requis d'établir que l'agent avait connaissance de ce que sa participation contribuait effectivement à l'activité d'un groupe terroriste mais qu'il savait ou aurait dû savoir que sa participation pouvait contribuer aux objectifs du groupement<sup>5</sup>. Ce principe de l'absence

---

4 D. FLORE, *Droit pénal européen, les enjeux d'une justice pénale européenne*, Larcier, 2009, p.144 ; A. FRANSEN, J. KERKHOFS, P.A.M. VERREST, *Terrorisme een analyse van het Belgische en Nederlandse materieel strafrecht*, NVVS, 2017, p.47.

5 Loi du 14 décembre 2016, modifiant le Code pénal en ce qui concerne la répression du terrorisme, *M.B.*, 22 décembre 2016. Dans son avis, le Conseil d'état précisera : « En utilisant un tel critère, la preuve que doit apporter le ministère public est quelque peu affaiblie du fait qu'il faut uniquement prouver une connaissance "potentielle" plutôt que réelle. Si le projet est effectivement adapté dans le sens précité, il semble que cela soit admissible, à condition que le critère "devoir savoir" soit déduit d'éléments concrets qui peuvent être mis en relation avec la situation personnelle de l'intéressé (et par conséquent pas sur la base d'un critère abstrait). Projet de loi modifiant le Code pénal en ce qui concerne la répression du terrorisme, DOC. 54-1579/006, p.8.

de lien entre le comportement incriminé et la commission d'un acte terroriste au sens de l'article 137 du Code pénal déjà contenu dans la décision-cadre de 2002, est encore mieux exprimé dans la directive du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre de 2002. Le neuvième considérant de cette directive précise que : « Les infractions liées à des activités terroristes revêtent un caractère très grave car elles peuvent mener à la commission d'infractions terroristes et permettre à des terroristes et à des groupes terroristes de maintenir et de continuer à développer leurs activités criminelles, ce qui justifie l'incrimination de tels comportements ». L'article 4 de la directive invite les Etats-membres à réprimer la participation aux activités d'un groupe terroriste et l'article 13 précise de manière tout à fait explicite qu'il n'est pas nécessaire qu'une infraction terroriste soit effectivement commise traduisant ainsi la volonté du législateur européen de prévenir la commission d'attentats.

Lors de l'adoption de la loi du 19 décembre 2003 relative aux infractions terroristes, le législateur nous paraît avoir intégré, par le biais des articles 139 et 140 du Code pénal, le principe selon lequel doivent être réprimés l'ensemble des actes concrets (en soi infractionnels ou non) contribuant aux objectifs d'une organisation terroriste. Les travaux préparatoires relatifs à l'adoption de l'article 140 du Code pénal précisent ainsi : « pour pouvoir être punie au sens du présent projet de loi, la personne doit savoir que sa participation contribue à la perpétration de crimes et de délits par le groupe terroriste. On peut penser, à titre d'exemple, aux personnes qui soutiennent financièrement l'organisation afin de lui permettre d'acheter des armes. L'existence du « groupe terroriste » dépend dans une large mesure de ces personnes anonymes qui en assurent le financement ou lui donnent une assise par le biais de services matériels ou intellectuels. Il est souhaitable d'incriminer de tels comportements dans le chef d'une personne qui, en connaissance de cause, permet la perpétration d'un crime ou d'un délit. La forme que prennent ces contributions ou leur caractère occasionnel ou systématique n'entrent pas en ligne de compte. Pour cette première forme d'implication, la peine prévue est la réclusion de cinq à dix ans et une amende de cent euros à cinq mille euros. Cela montre que ces formes de contribution à la perpétration des crimes et délits

par le « groupe terroriste » sont considérées comme « des faits très graves, même si ces contributions ne sont pas directement liées à la perpétration de l'infraction<sup>6</sup> ».

Concernant l'interprétation de l'article 140 du Code pénal, I. De La Serna écrit : « c'est essentiellement dans la notion de participation à une activité d'un groupe terroriste et la sanction qui y est attachée que la loi innove. Ce sont désormais les réseaux dormants, les cellules de soutien logistique qui sont visés même si par eux-mêmes ceux-ci n'accomplissent pas directement l'acte terroriste. »<sup>7</sup> Ce même auteur précise à propos des articles 139 et 140 du Code pénal : « La loi ne s'est pas limitée à définir l'acte terroriste en lui-même. Celui-ci est d'ailleurs rarement l'œuvre d'une personne isolée. Les attentats les plus meurtriers n'ont pu avoir lieu qu'en raison d'une organisation puissante et bien rodée où chaque personne apporte une aide particulière : le premier héberge, le deuxième fournit des faux documents, le troisième procure les armes, le quatrième met en contact avec d'autres, le cinquième recrute, etc. Il était donc essentiel d'appréhender cette notion de groupe terroriste en droit<sup>8</sup> (...) Il n'est donc nullement requis que le groupe structuré en vue de commettre des infractions terroristes en ait déjà commises pour que ses membres soient punissables, ni même qu'il en prépare une de précise.<sup>9</sup> (...) En définitive, doivent être tenues pour punissables toutes les aides consenties à un groupement terroriste, de quelque nature qu'elles puissent être, pourvu que celui qui les apporte ait connaissance de la vocation terroriste du mouvement. En effet, s'il apporte consciemment une aide à un tel mouvement, l'agent nourrira nécessairement l'espoir que cette aide puisse être utile au mouvement, même si elle devait, comme en l'espèce, par nature, rester relativement éloignée du champ des opérations terroristes futures<sup>10</sup> ».

---

6 Doc. Parl., Chambre, s.o. 2003-2004, n° 258/01, p. 13

7 I. De La Serna, « Des infractions terroristes », in *Les infractions volume 5, Les infractions contre l'ordre public*, Larcier, 2013, page 168.

8 I. De La Serna, *op. cit.*, page 181.

9 I. De La Serna, *op. cit.*, page 185-186

10 I. De La Serna, *op. cit.*, page 189 ; voyez également A. MASSET, « L'arsenal de droit pénal belge applicable aux combattants européens en Syrie », in A. JACOBS et D. FLORE (dir.), *Les combattants européens en Syrie*, L'Harmattan, 2015, p. 186

La jurisprudence a, de longue date, confirmé cette interprétation. Le Tribunal correctionnel de Bruxelles écrit, en date du 16 février 2006<sup>11</sup> : « ce serait s'interdire de comprendre la grande originalité de la loi du 19 décembre 2003 que de ne point s'apercevoir que la prévention d'appartenance à un groupe terroriste (art. 139 et 140 du Code pénal) diffère fondamentalement de la prévention d'acte terroriste sensu stricto (art. 137 et 138 du Code pénal) ; Que pour que soit déclarée établie la prévention d'appartenance à un groupe terroriste, il faut, mais il suffit, que soit démontrée l'intention d'adhérer et la collaboration effective à un groupe dont il est démontré par ailleurs qu'il a vocation<sup>12</sup> à perpétrer des actes terroristes ; Qu'en pareille hypothèse, l'infraction dont il est question aux articles 139 et 140 du Code pénal demeurera établie même si la vocation du groupe ne s'est pas encore concrétisée par le moindre acte préparatoire à l'exécution d'un acte terroriste et/ou si le participant ignore tout desdits actes terroristes qui sont susceptibles d'être posés – éventuellement sous d'autres cieux – par d'autres membres du groupement, pourvu qu'il ait adhéré et contribué à ce dernier en sachant que, ce faisant, il contribuait à créer – fût-ce à une très petite échelle et/ou très indirectement – les conditions permettant au groupe pris dans son ensemble de devenir opérationnel. » La Cour de cassation a confirmé cette interprétation dans un arrêt du 24 juin 2008<sup>13</sup>. Saisie sur pourvoi à l'encontre d'un arrêt d'acquiescement, elle énonce : « L'incrimination ne requiert pas que cette personne ait elle-même eu l'intention de commettre une quelconque infraction terroriste en Belgique ou ailleurs ou qu'elle était impliquée lorsque celle-ci a été commise. En décidant autrement, les juges d'appel n'ont pas légalement justifié leur décision. »

Récemment, le Tribunal de première instance de Liège, tout en admettant qu'il n'est pas nécessaire qu'il existe une infraction terroriste pour qualifier le groupement de terroriste au sens des articles 139 et 140 du Code pénal tels qu'en vigueur jusqu'au 31 décembre 2016, affirmait qu'il revenait à la partie poursuivante de démontrer que les actes pour lesquels le prévenu était poursuivi présentaient un lien effectif avec la commission d'un crime ou d'un délit par le groupe auquel il avait apporté

---

11 T.P.I. Bruxelles (54<sup>ème</sup> ch. Bis), 16 février 2006, n° 1257., pages 82 et suivantes.

12 Souligné par le Tribunal.

13 Cass., 24 juin 2008, P.08.0408/N/1 ; voy. Également Cass. 27 juin 2007, P.07.0333.F/4

son aide. En d'autres termes, le Tribunal estimait que les actes de recrutement pour compte de l'état islamique auxquels s'était livré le prévenu devaient avoir été suivi d'effet.<sup>14</sup> Ce jugement a, toutefois, été réformé par la Cour d'appel de Liège. S'appuyant sur la décision-cadre et les travaux préparatoires ayant présidé à l'adoption de l'article 140 en 2003, la Cour affirme que « ni la rédaction de l'article 2 de la décision-cadre, ni l'avis du Conseil d'État, ni les travaux parlementaires, ni en définitive l'article 140, paragraphe 1<sup>er</sup>, tel qu'il est rédigé ne permettent de considérer qu'il doit y avoir une relation de cause à effet entre la participation punissable et la commission d'un crime ou d'un délit spécifique. L'article 140, paragraphe 1<sup>er</sup>, du Code pénal doit être compris en ce sens que toute forme de participation quelconque qui contribue aux crimes et délits du groupe terroriste est punissable, pourvu que le participant ait connaissance de la vocation terroriste du mouvement, sans exiger que la participation incriminée ait contribué à un crime ou un délit déterminé. »<sup>15</sup>

On s'aperçoit immédiatement que le principe, selon lequel toute aide consciente même modeste et même éloignée du champ des opérations apportées à un groupe terroriste suffit à caractériser l'infraction de participation à l'activité d'un groupe terroriste conduit à réprimer une variété infinie de comportements. Relevons toutefois qu'il faut que l'agent ait posé un acte concret. La simple adhésion aux idées d'un groupe terroriste ou la connaissance de ses activités ou des membres de celui-ci ne suffit pas à démontrer l'élément de participation requis par l'article 140, alinéa 1<sup>er</sup> du Code pénal. Afin de démontrer à quel point l'incrimination de participation à l'activité d'un groupe terroriste peut conduire à la condamnation d'actes extrêmement éloignés d'un attentat, nous mentionnons un jugement du Tribunal correctionnel de Bruxelles du 19 janvier 2017<sup>16</sup>. Dans cette affaire, le prévenu était poursuivi pour avoir, le 23 mars 2016 soit le lendemain des attentats de Bruxelles, réalisé des photographies d'endroits emblématiques de Bruxelles. Sur ces photos figuraient des messages manuscrits glorifiant les attentats commis. Le Tribunal retiendra que les clichés furent effectués dans le but soit de glorifier les auteurs des attentats soit d'être diffusés afin de

---

14 T.P.I. Liège, 19 juillet 2017, *J.L.M.B.*, 2017, n°29 p. 1.391 - 1.401

15 Liège, 18 octobre 2017, *J.L.M.B.*, 2017, n°39, p.1.878 - 1.881.

16 T.P.I. Bruxelles (70<sup>ème</sup> ch.), 19 janvier 2017, FD35.98.203/16.

susciter la peur dans la population puisque sur certains clichés figuraient des mentions indiquant que d'autres combattants terroristes étaient encore actifs à Bruxelles. Le dossier n'a toutefois pas permis de démontrer que ces photographies avaient été diffusées de sorte que le prévenu fut condamné pour tentative de participation à l'activité d'un groupe terroriste à une peine de trente mois d'emprisonnement dont vingt mois fermes.

## **II. Les infractions liées à des activités terroristes.**

Les incriminations adoptées postérieurement à celles de la décision cadre de 2002 visent, dans une très large mesure, à réprimer des comportements déjà couverts par l'incrimination de participation à l'activité d'un groupe terroriste. Nous examinons ces diverses infractions ci-après.

### **A/ Le recrutement, la diffusion de la propagande du groupe terroriste et la provocation publique à commettre un attentat (articles 140bis et 140ter du Code pénal)**

Le 4<sup>ème</sup> considérant de la décision-cadre de 2008 précise : « L'internet est utilisé pour stimuler et mobiliser les réseaux terroristes locaux et les personnes en Europe et sert également de source d'informations sur les moyens et les méthodes terroristes, faisant ainsi office de « camp d'entraînement virtuel. Les activités telles que la provocation publique à commettre des infractions terroristes et le recrutement et l'entraînement pour le terrorisme se sont multipliées, pour un coût et une prise de risques très faibles. ». De même, le septième considérant précise que : « La présente décision-cadre prévoit l'incrimination des infractions liées aux activités terroristes en vue de contribuer à l'objectif politique plus général que constitue la prévention du terrorisme par la réduction de la diffusion de documents susceptibles d'inciter des personnes à perpétrer

des attentats. » Le législateur européen entend lutter notamment contre la diffusion de la propagande des groupes terroristes par le biais d'internet. Cette préoccupation est relayée par le législateur belge. Les travaux préparatoires de la loi du 18 février 2013<sup>17</sup> adoptée en vue de transposer la décision-cadre de 2008 énoncent que : « Depuis 2002, la menace terroriste a évolué, de même que le mode opératoire s'est modifié. Pour répondre de manière adéquate à cette situation, les États membres ont privilégié différents aspects relatifs à la prévention du terrorisme, en se concentrant sur le recrutement, la formation et l'incitation au terrorisme »<sup>18</sup>. La pratique récente révèle en effet que certaines personnes parties rejoindre les rangs de l'organisation terroriste état-islamique dans la zone syro-irakienne ou ayant commis des attentats sur le territoire européen n'avaient que peu de lien direct avec les membres de cette organisation mais ont consulté massivement sa propagande présente sur internet. Cette propagande est souvent relayée au moyen des réseaux sociaux ou d'applications cryptées.

En droit belge, le recrutement est incriminé à l'article 140ter du Code pénal qui précise : « Sans préjudice de l'application de l'article 140, toute personne qui recrute une autre personne pour commettre l'une des infractions visées aux articles 137, 140 ou 140sexies, à l'exception de celle visée à l'article 137, § 3, 6°, sera punie de la réclusion de cinq ans à dix ans et d'une amende de cent euros à cinq mille euros. » Cette disposition vise à réprimer le fait d'approcher une personne, peu importe le moyen utilisé, afin qu'elle, soit, commette un attentat, soit, qu'elle commette une autre infraction terroriste comme la participation à l'activité d'un groupe terroriste. Pour que l'infraction soit consommée, il faut que la personne approchée ait été convaincue par le recruteur de commettre une infraction terroriste peu importe qu'il en ait effectivement commise une. Par contre si la personne approchée n'a pas été convaincue ou si les services de police sont intervenus avant que cette conviction ne fut acquise, il s'agira d'une tentative de recrutement<sup>19</sup>.

---

17 loi du 18 février 2013 modifiant le livre II, titre I ter du Code pénal, *M.B.*, 4 mars 2013.

18 Projet de loi modifiant le titre Ier ter du Code pénal, *Doc. Parl.*, 2012-2013, DOC 53-2502/001, p.4

19 A. FRANSEN & J. KERKHOFS, "Het materieel terrorismestrafrecht in België : de misdrijven", *T. Strafr.*, 2018, n°3, page 174.

La diffusion de la propagande d'un groupe terroriste est sanctionnée par l'article 140bis du Code pénal qui précise : « Sans préjudice de l'application de l'article 140, toute personne qui diffuse ou met à la disposition du public de toute autre manière un message, avec l'intention d'inciter directement ou indirectement à la commission d'une des infractions visées aux articles 137 ou 140sexies, à l'exception de celle visée à l'article 137, § 3, 6°, sera punie de la réclusion de cinq ans à dix ans et d'une amende de cent euros à cinq mille euros. »

Aux termes de l'article 140bis du Code pénal, la diffusion doit revêtir un caractère public et ne concerne que la commission d'un attentat. Elle ne concerne donc pas le recrutement afin de participer à un groupe terroriste par exemple. Cette disposition ne s'applique pas non plus à la diffusion de propagande dans un cercle restreint. Or la pratique révèle que bon nombre de personnes ont été gagnées par les thèses des organisations terroristes au moyen de contacts le plus souvent privés et par le truchement d'applications telles que Facebook, Twitter, Whatsapp ou encore Telegram, le recruteur relayant auprès de ses correspondants et dans le cadre de conversations privées les thèses de l'organisation terroriste à laquelle il avait adhéré. Dans de telles hypothèses, l'article 140bis ne trouve pas à s'appliquer.

La diffusion de la propagande non-publique nous paraît tomber sous le coup des articles 140 et 140ter du Code pénal<sup>20</sup> en ce qu'il s'agit d'actes de recrutements. Précisons qu'à la différence de l'incitation à commettre un attentat visée à l'article 140bis, il ne s'agit pas uniquement, en droit belge, des infractions visées aux articles 137 et 140 sexies du Code pénal

---

20 Les travaux préparatoires précisent explicitement que la diffusion de propagande tombe sous le coup de l'article 140 du Code pénal : « Le Législateur entend souligner le fait que l'adoption de ces trois nouvelles incriminations n'empêche nullement de faire application de l'article 140 du Code pénal. Par exemple, un recrutement peut également constituer une infraction de participation à un groupe terroriste. Comme pour toutes les autres infractions pénales, un concours d'infraction peut survenir. Dans ce cas, l'article 65 du Code pénal, applicable au concours d'infraction, sera susceptible de régler cette situation. Bien que non indispensable d'un point de vue juridique, l'ajout des termes "sans préjudice de l'application de l'article 140" enlève tout doute possible quant à l'intention du Législateur. » (Projet de loi modifiant le titre Ier ter du Code pénal, *Doc. Parl.*, 2012-2013, DOC 53-2502/001, p.9)

mais bien de toutes les infractions terroristes en ce compris la participation à l'activité d'un groupe terroriste. Le libellé de l'article 140ter est sans ambiguïté à ce propos puisqu'il vise précisément l'article 140 du Code pénal. Dans son arrêt du 28 janvier 2015<sup>21</sup>, la Cour constitutionnelle a précisé, à propos de l'article 140bis du Code pénal qu'il revient à la partie poursuivante d'établir que la personne qui diffuse le message a l'intention de pousser autrui à commettre une infraction terroriste. Il nous paraît que cette intention doit également être établie en ce qui concerne la diffusion de propagande et que celle-ci ne pourra être réprimée qu'à la condition que l'agent ait eu l'intention d'encourager le destinataire à rejoindre un groupe terroriste. Cette intention devra être déduite de l'ensemble des circonstances propres à chaque affaire.

En synthèse, les articles 140 et 140ter du Code pénal répriment tout type de diffusion, sous quelque forme que ce soit, même à titre privé et adressée à un seul correspondant, d'encouragements à se joindre à une organisation terroriste pourvu que l'agent l'ait fait dans un tel but. La Cour constitutionnelle a, dans son arrêt du 28 janvier 2015, encore précisé<sup>22</sup> que l'article 140ter du Code pénal autorise la condamnation du recruteur même si les démarches n'ont pas abouti à un recrutement effectif. Elle semble toutefois indiquer que dans cette dernière hypothèse, la personne ne devrait être condamnée que du chef de tentative de recrutement. Nous partageons cette analyse pour ce qui concerne l'article 140ter. Par contre, nous estimons que la diffusion de la propagande des organisations terroristes doit emporter la condamnation du chef de l'article 140 du Code pénal même si les démarches n'ont pas été suivies d'effet. L'article 140 du Code pénal ne requiert pas, pour être applicable, la commission d'une infraction terroriste.

Se pose alors la question de la compatibilité des article 140 à 140 ter du Code pénal avec la liberté d'expression. Dans son arrêt précité du 28 janvier 2015, la Cour constitutionnelle énonce à propos de l'article 140bis du Code pénal que : « Dans une société démocratique, il est nécessaire de protéger les valeurs et les principes qui fondent la

---

21 Cour Const., 28 janvier 2015, n°9/2015 (B17.1).

22 Cour Const., 28 janvier 2015, n°9/2015 (B.30.1).

Convention européenne des droits de l'homme contre les personnes ou les organisations qui tentent de saper ces valeurs et principes en incitant à commettre des violences et par conséquent à commettre des actes terroristes. Lorsqu'une opinion exprimée justifie que soient commis des actes terroristes afin d'atteindre les objectifs de l'auteur de cette opinion, l'autorité nationale peut imposer des restrictions à la liberté d'expression ». Plus récemment, la Cour européenne des droits de l'homme fut invitée à apprécier la conformité, à l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, d'une décision de condamnation du chef de diverses infractions à loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination<sup>23</sup>. Les propos diffusés sur internet étaient particulièrement haineux et invitaient les musulmans à lutter contre les non-croyants. Pour rejeter le recours, la Cour rappelle le contenu de l'article 17 de la Convention qui précise que celle-ci ne peut être interprétée comme impliquant pour un État, un groupement ou un individu, un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits ou libertés reconnus dans la Convention. Reprenant les propos tenus par le requérant, la Cour estime que : « une attaque aussi générale et véhémement est en contradiction avec les valeurs de tolérance, de paix sociale et de non-discrimination qui sous-tendent la Convention. » La Cour en conclut que le requérant tente de détourner la liberté d'expression à des fins manifestement contraires à la Convention. Nous pensons que l'enseignement de cet arrêt est transposable aux infractions terroristes lesquelles sont considérées par le législateur européen comme les menaces les plus sérieuses pesant précisément sur les valeurs de respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales<sup>24, 25</sup>.

---

23 C.E.D.H., 27 juin 2017, *Belkacem c. Belgique*, n°34367/14.

24 Voyez les premier et deuxième considérants de la décision-cadre de 2002 de même que le deuxième considérant de la directive qui énonce que : « Les actes de terrorisme constituent l'une des violations les plus graves des valeurs universelles de dignité humaine, de liberté, d'égalité et de solidarité, ainsi que de jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales, sur lesquelles l'Union est fondée. »

25 Toujours concernant la protection de la liberté d'expression, nous relevons l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 15 mars 2018. Cet arrêt concerne l'article 140bis du Code pénal. La législature avait entendu supprimer l'exigence selon laquelle la provocation publique à commettre un attentat devait être de nature à créer effectivement un risque d'attentat. La Cour constitutionnelle sanctionne cette modification législative en ce qu'elle porte, de manière disproportionnée, atteinte à la liberté d'expression. Parmi

Les Cours et Tribunaux ont, à de multiples reprises, fait application des principes rappelés ci-dessus<sup>26</sup>. A titre d'illustrations, relevons :

- Un jugement du Tribunal correctionnel de Charleroi du 26 octobre 2016 qui condamne du chef de participation à l'activité d'un groupe terroriste une personne qui avait notamment relayé via Twitter la propagande de l'état islamique et diffusé des vidéos émanant de cette organisation terroriste au sein de sa cellule familiale<sup>27</sup>. Le Tribunal met également en évidence le fait que le prévenu prenait soin de conserver sur un disque dur le matériel de propagande de l'état-islamique dans le but de pouvoir le diffuser tout à loisir alors que l'accès en aurait été bloqué sur internet.
- Le Tribunal correctionnel de Bruxelles estime que le fait de publier en photo de profil l'image d'un enfant en armes devant le drapeau de l'état islamique, l'index pointé vers le ciel accompagnée d'un lien vers des vidéos djihadistes constitue un élément parmi d'autres servant à déclarer établie la prévention de recrutement (article 140ter du Code pénal). Les divers actes de diffusion de la propagande de l'état islamique et les encouragements adressés à des tiers afin qu'ils rejoignent l'organisation état-islamique serviront également à asseoir la condamnation au titre de l'article 140 du Code pénal<sup>28</sup>.
- Dans un autre jugement du 29 janvier 2016, le Tribunal correctionnel de Bruxelles expose précisément la nécessité de sanctionner ce type de comportement. Le Tribunal rappelle que la propagande par le biais d'internet est susceptible de couper de très jeunes gens de leur milieu social et de leur inculquer un mépris pour leur propre vie et celle d'autrui de nature à justifier les pires formes de violence<sup>29</sup>.

---

les considérations qui ont conduit la Cour à annuler cette modification législative, la Cour relève que le législateur belge a voulu aller plus loin que le prescrit de la directive, le législateur européen ayant maintenu l'exigence selon laquelle la provocation devait avoir créé un risque de commission d'un attentat terroriste. (Cour const., 15 mars 2018, n°31/2018)

26 A. FRANSEN, J. KERKHOFS, P.A.M. VERREST, *Terrorisme een analyse van het Belgische en Nederlandse materieel strafrecht*, NVVS, 2017, p.46 et suivantes.

27 T.P.I. Charleroi (6<sup>ème</sup> ch.), 26 octobre 2016, notice F.D.35.98.167/15

28 T.P.I. Bruxelles (70<sup>ème</sup> ch.), 20 octobre 2016, notice F.D. 35.98.395/15

29 T.P.I. Bruxelles (70<sup>ème</sup> ch.), 29 janvier 2016, notice F.D. 35.98.244/13

- Le Tribunal correctionnel de Liège estime que la création et la diffusion de propagande en faveur de Daesh ainsi que de méthodes en vue de réaliser des attentats en pleine connaissance de cause et en étant parfaitement documenté à cet égard est punissable<sup>30</sup>.
- On mentionnera encore l'arrêt précité de la Cour d'appel de Liège du 18 octobre 2017 qui condamne le prévenu notamment pour avoir diffusé de la propagande de l'Etat islamique.

## B/ Recevoir ou dispenser une formation en vue de commettre un attentat terroriste.

L'article 140*quater* du Code pénal précise : « Sans préjudice de l'application de l'article 140, toute personne qui donne des instructions ou une formation pour la fabrication ou l'utilisation d'explosifs, d'armes à feu ou d'autres armes ou de substances nocives ou dangereuses, ou pour d'autres méthodes et techniques spécifiques en vue de commettre l'une des infractions visées à l'article 137, à l'exception de celle visée à l'article 137, § 3, 6°, sera punie de la réclusion de cinq ans à dix ans et d'une amende de cent euros à cinq mille euros. » En droit européen, c'est l'article 7 de la directive qui prévoit de sanctionner un tel comportement. L'article 140*quinquies* précise : « Sans préjudice de l'application de l'article 140, toute personne qui, en Belgique ou à l'étranger, se fait donner des instructions ou suit une formation visées à l'article 140*quater*, en vue de commettre l'une des infractions visées à l'article 137, à l'exception de celle visée à l'article 137, § 3, 6°, sera punie de la réclusion de cinq ans à dix ans et d'une amende de cent euros à cinq mille euros. »

Ces dispositions pénales ne visent pas uniquement le fait de participer à des camps d'entraînement. Ces infractions visent également le fait de diffuser ou télécharger sur internet un mode d'emploi en vue de confectionner une bombe par exemple. Le onzième considérant de la directive précise à ce propos que : « L'incrimination du fait de recevoir

---

30 T.P.I. Liège (19<sup>ème</sup> ch.), 19 mai 2017, LI35.16484/16

un entraînement au terrorisme complète l'infraction existante consistant à dispenser un tel entraînement et répond tout particulièrement aux menaces que représentent les personnes se préparant activement à la commission d'infractions terroristes, y compris les personnes qui agissent finalement seules. Recevoir un entraînement au terrorisme englobe le fait d'acquérir des connaissances, de la documentation ou des compétences pratiques. L'autoapprentissage, y compris au moyen de l'internet ou par la consultation d'autres matériels didactiques, devrait également être considéré comme recevoir un entraînement au terrorisme lorsqu'il est le résultat d'un comportement actif et qu'il est pratiqué avec l'intention de commettre une infraction terroriste ou de contribuer à la commission d'une telle infraction. Compte tenu de l'ensemble des circonstances spécifiques du cas considéré, cette intention peut, par exemple, être inférée du type de matériel consulté et de la fréquence de cette consultation. Ainsi, le fait de télécharger un manuel relatif à la fabrication d'explosifs dans le but de commettre une infraction terroriste pourrait être considéré comme recevoir un entraînement au terrorisme. En revanche, le simple fait de consulter des sites internet ou de réunir des informations dans un but légitime, notamment à des fins académiques ou de recherche, n'est pas considéré comme recevoir un entraînement au terrorisme au sens de la présente directive. »

En droit belge, il existe peu de jurisprudence relative au fait de dispenser ou de recevoir un entraînement. Ceci s'explique par le fait que ces comportements sont le plus souvent visés par l'article 140 du Code pénal. Le fait de dispenser un entraînement constitue assurément une infraction de participation à l'activité d'un groupe terroriste. Toutefois, dans l'hypothèse d'une personne agissant seule qui se formerait à la confection d'engins explosifs via internet, par exemple, un tel comportement n'entrerait pas dans le champ d'application de l'infraction de participation à l'activité d'un groupe terroriste dans la mesure où la personne n'aurait encore posé aucun acte contributif concret. L'article 140 *quinquies* pourrait alors trouver à s'appliquer.

## C/ Le fait de se déplacer en vue de commettre une infraction terroriste.

L'article 140*sexies* précise : « Sans préjudice de l'application de l'article 140, sera punie de la réclusion de cinq ans à dix ans et d'une amende de cent euros à cinq mille euros : 1° toute personne qui quitte le territoire national en vue de la commission, en Belgique ou à l'étranger, d'une infraction visée aux articles 137, 140 à 140quinquies et 141, à l'exception de l'infraction visée à l'article 137, § 3, 6° ; 2° toute personne qui entre sur le territoire national en vue de la commission, en Belgique ou à l'étranger, d'une infraction visée aux articles 137, 140 à 140quinquies et 141, à l'exception de l'infraction visée à l'article 137, § 3, 6° »

On vise ici à sanctionner le déplacement des terroristes. Le douzième considérant permet d'éclairer l'intention du législateur européen : « Compte tenu de la gravité de la menace et du besoin, en particulier, d'endiguer le flux de combattants terroristes étrangers, il est nécessaire d'ériger en infraction pénale le fait de voyager à l'étranger à des fins de terrorisme, c'est-à-dire non seulement le fait de commettre des infractions terroristes et de dispenser ou de recevoir un entraînement au terrorisme, mais également le fait de participer aux activités d'un groupe terroriste. » Il ne s'agit pas uniquement de sanctionner la personne qui se déplacerait en vue de commettre un attentat mais également et peut-être surtout de réprimer le déplacement de candidats terroristes vers les zones de combats. Lors de l'émergence de l'état islamique, bon nombre de citoyens européens ont gagné la zone syro-irakienne en vue de s'agréger à cette organisation terroriste. Ils n'avaient parfois posé aucun acte sur le territoire européen de sorte qu'ils ne pouvaient être poursuivis sur le fondement de l'article 140 du Code pénal. L'article 140*sexies* transpose ici l'article 9 de la directive<sup>31</sup>. Il vise à sanctionner les foreign terrorist fighters ( F.T.F.) et répond à un impératif sécuritaire soit empêcher les départs vers les zones de combat afin d'éviter que des combattants aguerris ne reviennent sur le

---

31 En droit belge, cette disposition fut adoptée avant la directive de mars 2017. Elle s'inspire en réalité de la résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité de l'O.N.U

territoire européen y commettre des attentats. A nouveau, bon nombre des comportements ici visés pourraient être couverts par l'incrimination de participation à l'activité d'un groupe terroriste ou de tentative de participation. Toutefois, l'hypothèse d'un individu isolé sans aucune attache avec un groupe terroriste déterminé pourrait, par exemple, décider de quitter son pays et d'entrer sur le territoire belge afin d'y commettre un attentat. Dans une telle hypothèse, l'article 140*sexies* pourrait trouver à s'appliquer. De la même manière une personne qui quitterait le territoire national en vue de gagner la Syrie, par exemple, mais sans avoir encore déterminé précisément à quelle organisation terroriste elle comptait s'adjoindre (ISIS ou AL QAIDA) pourrait être concernée par cette seule incrimination sans que l'article 140 du Code pénal ne soit activé.

## D/ Les actes préparatoires à la commission d'une infraction terroriste.

L'article 140*septies* du Code pénal vise à réprimer le comportement de toute personne qui prépare la commission d'une infraction terroriste visée à l'article 137. On entend par «préparer» notamment le fait de :

« 1° collecter des renseignements concernant des lieux, des événements ou des personnes de manière à pouvoir commettre un acte sur ces lieux ou durant ces événements ou à porter atteinte à ces personnes, et observer ces lieux, ces événements ou ces personnes ; 2° détenir, chercher, acquérir, transporter ou fabriquer des objets ou des substances susceptibles de présenter un danger pour autrui ou de provoquer des pertes économiques considérables ; 3° détenir, chercher, acquérir, transporter ou fabriquer des moyens financiers ou matériels, des faux documents ou des documents obtenus illégalement, des supports informatiques, des moyens de communication, des moyens de transports ; 4° détenir, chercher, acquérir des locaux pouvant servir de retraite, de lieu de réunion, de lieu de rencontre ou de logement ; 5° revendiquer à l'avance, sous quelque forme et par quelque moyen que ce soit, la commission d'une infraction terroriste. »

Il s'agit ici de réprimer le comportement de personnes qui prépareraient de manière active un attentat. Souvent, lorsqu'un projet d'attentat est déjoué, l'intervention des services de police précède les actes qui pourraient constituer une tentative d'attentat, la personne en étant restée aux actes préparatoires. Ainsi, une personne occupée à la recherche d'armes en vue de commettre un attentat pourrait être sanctionnée sur la base de l'article 140*septies* alors qu'elle n'est pas encore, effectivement, entrée en possession de ces armes. Cette disposition permet également de rencontrer l'hypothèse du loup solitaire qui indépendamment de toute participation à l'activité d'un groupe terroriste préparerait un attentat.

## E/ La réunion de moyens en vue de commettre un attentat

L'article 141 du Code pénal précise que : « Sera punie de la réclusion de cinq ans à dix ans et d'une amende de cent euros à cinq mille euros, toute personne qui fournit ou réunit, par quelque moyen que ce soit, directement ou indirectement, des moyens matériels, y compris une aide financière, avec l'intention qu'ils soient utilisés ou en sachant qu'ils seront utilisés, en tout ou en partie, 1° en vue de commettre ou de contribuer à une infraction visée aux articles 137 et 140 à 140*septies* ; ou 2° par une autre personne lorsque la personne qui fournit ou réunit les moyens matériels sait que cette autre personne commet ou va commettre une infraction visée à l'article 137 ».

Toujours dans la perspective d'intervenir le plus en amont possible de l'infraction terroriste, le législateur a encore étendu le champ des incriminations terroristes en réprimant le fait de collecter ou fournir des moyens en vue de commettre un attentat. L'article 141 du Code pénal vise aussi bien la personne qui collecterait des moyens en ce compris financiers que la personne qui les fournirait à un tiers afin de lui permettre de commettre une infraction terroriste. Sont ici visées l'ensemble des infractions terroristes pour la personne qui collecterait les moyens

pour elle-même mais pas pour la personne qui fournirait les moyens à un tiers. Le fait, par exemple, de remettre des fonds à une personne en vue de financer son voyage en Syrie ne peut donc être sanctionné sur le fondement de l'article 141 du Code pénal. Il pourrait par contre l'être au titre de l'article 140 du Code pénal qui réprime de manière générale le financement du terrorisme. A nouveau, bon nombre de comportements visés par l'article 141 seront visés également par l'incrimination plus générale de participation à l'activité d'un groupe terroriste. Ce n'est que dans l'hypothèse où la personne agirait indépendamment de tout groupe terroriste que cette prévention trouverait seule à s'appliquer.