

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

6 oktober 2016

WETSVOORSTEL
tot wijziging van het Strafwetboek wat
betreft de bestrafing van terrorisme

AMENDEMENT

Zie:

Doc 54 1579/ (2015/2016):

001: Wetsvoorstel van mevrouw Van Cauter en de heer Dewael.
002 tot 004: Toevoeging indiener.
005: Amendement.
006: Advies van de Raad van State.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

6 octobre 2016

PROPOSITION DE LOI
modifiant le Code pénal en ce qui
concerne la répression du terrorisme

AMENDEMENT

Voir:

Doc 54 1579/ (2015/2016):

001: Proposition de loi de Mme Van Cauter et M. Dewael.
002 à 004: Ajout auteur.
005: Amendement.
006: Avis du Conseil d'État.

Nr. 3 VAN MEVROUW VAN CAUTER c.s.

Art. 4

Dit artikel vervangen als volgt:

“Art. 4. Artikel 141 van hetzelfde wetboek wordt vervangen als volgt:

“Art. 141. Wordt gestraft met opsluiting van vijf tot tien jaar en met geldboete van honderd euro tot vijfduizend euro, iedere persoon die, op enigerlei wijze, direct of indirect, materiële middelen verstrekt of inzamelt, daaronder begrepen financiële hulp, met het oogmerk dat deze worden gebruikt of in de wetenschap dat zij, geheel of gedeeltelijk, zullen worden gebruikt

1° om een misdrijf als bedoeld in de artikelen 137 en 140 tot 140septies te plegen of eraan bij te dragen;

of

2° door een andere persoon wanneer de persoon die de materiële middelen verstrekt of inzamelt weet dat die andere persoon een misdrijf als bedoeld in artikel 137 pleegt of zal plegen.”

VERANTWOORDING

Het amendement strekt ertoe rekening te houden met de vooruitgang die is geboekt op het stuk van het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake terrorismebestrijding en ter vervanging van kaderbesluit 2002/475/JBZ van de Raad inzake terrorismebestrijding van 2 december 2015 (COM(2015) 625 final), waarvan artikel 11 specifiek gaat over terrorismefinanciering. Dat instrument is voorbij de fase van een gewoon voorstel. De Raad van de EU en het Europees parlement hebben elke een duidelijk standpunt ingenomen en de onderhandelingen tussen de instellingen zijn van start gegaan. Waarschijnlijk zal vóór eind 2016 een akkoord worden bereikt.

In het kader van die onderhandeling blijkt dat er een zeer ruime consensus bestaat tussen de drie instellingen op het stuk van de belangrijkste bestanddelen van de strafbaarstelling van terrorismefinanciering bedoeld in artikel 11. Het lijkt dus noodzakelijk om de tekst waarover een akkoord is bereikt in het kader van die besprekingen in aanmerking te nemen,

N° 3 DE MME VAN CAUTER ET CONSORTS

Art. 4

Remplacer cet article comme suit:

“Art. 4. L'article 141 du même Code est remplacé par ce qui suit:

“Art. 141. 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 à l'article 137 et 140 à 140septies;

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.”

JUSTIFICATION

L'amendement vise à prendre en compte les progrès réalisés concernant la proposition de directive du parlement européen et du conseil relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil relative à la lutte contre le terrorisme du 2 décembre 2015 (COM (2015) 625 final) qui aborde dans son article 11 de manière spécifique l'infraction de financement du terrorisme. Cet instrument ne se situe plus seulement au stade de la simple proposition. Le Conseil de l'UE et le Parlement européen ont chacun adopté une position claire et la négociation entre les institutions a commencé. Il est probable qu'un accord sera trouvé avant la fin de l'année 2016.

Dans le cadre de cette négociation, il s'avère qu'un très large consensus existe entre les trois institutions sur les éléments principaux constitutifs de l'incrimination du financement du terrorisme visée à l'article 11. Il semble donc nécessaire de prendre en compte le texte qui fait l'objet d'un accord dans le cadre de ces discussions afin d'éviter de devoir adapter deux

teneinde te voorkomen dat artikel 141 van het Strafwetboek twee keer moet worden aangepast. Het is weinig waarschijnlijk dat de tekst van artikel 11 nog op significante wijze zal veranderen in de laatste fasen van de onderhandeling.

In de tekst die volgt, wordt inzonderheid verwezen naar de tekst waarover de Raad van de EU een akkoord heeft verkregen op 10 en 11 maart 2016 en die is opgenomen in document van de Raad nr. 6655/16.

Artikel 11 van de richtlijn is daarin geformuleerd als volgt:

“1. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat het verstrekken of het inzamelen van middelen, op enigerlei wijze, direct of indirect, met het oogmerk dat deze worden gebruikt of in de wetenschap dat ze, geheel of gedeeltelijk, bestemd zijn om te worden gebruikt om een van de misdrijven als bedoeld in de artikelen 3 tot en met 10 (...) te plegen of eraan bij te dragen, strafbaar wordt gesteld indien dat opzettelijk geschiedt.

2. Indien terrorismefinanciering als bedoeld in lid 1 betrekking heeft op een van de in de artikelen 3, 4 of 9 genoemde misdrijven, is het niet noodzakelijk dat de middelen, geheel of gedeeltelijk, daadwerkelijk worden gebruikt om een van deze misdrijven te plegen of eraan bij te dragen, noch is het noodzakelijk dat de dader weet voor welk specifiek(e) misdrijf (misdrijven) de middelen zullen worden gebruikt.”

Die tekst stemt in ruime mate overeen met de tekst die is opgenomen in het verslag van het Europees Parlement, dat werd aangenomen op 12 juli 2016 (document nr. A8-0228/2016).

Terwijl het oorspronkelijke wetsvoorstel en amendement nr. 2 gebaseerd waren op gerichte aanpassingen van artikel 141 van het Strafwetboek, beoogt dit amendement een ruimere herziening, teneinde de formulering grotendeels af te stemmen op de formulering die werd gekozen in artikel 11 van de toekomstige EU-richtlijn. Die ruimere herziening betekent niet dat er in de praktijk grote verschillen zijn tussen de gekozen formuleringen. Het Belgische recht is immers op zijn minst in ruime mate in overeenstemming met de toepasselijke internationale instrumenten, inzonderheid het Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme, aangenomen te New York op 9 december 1999, het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme (CETS nr. 196) en aanbeveling nr. 5 van de FAG. De EU-richtlijn beoogt, wat terrorismefinanciering betreft, de internationale verplichtingen te integreren in het EU-recht. Dit amendement mag dus niet worden geïnterpreteerd als een fundamentele verandering van de aanpak. Inzonderheid mag uit de voorgestelde nieuwe formulering niet worden geconcludeerd dat

fois l’art. 141 du Code pénal. Il est peu probable que le texte de l’art. 11 évolue encore de manière significative durant les dernières étapes de la négociation.

Dans le texte qui suit, on se réfère en particulier au texte sur lequel le Conseil de l’UE a obtenu un accord les 10 et 11 mars 2016 et qui est contenu dans le document du Conseil n° 6655/16.

L’article 11 de la directive y est formulé comme suit:

“1. *Member States shall take the necessary measures to ensure that providing or collecting funds, by any means, directly or indirectly, with the intent that they should be used, or knowing that they are to be used, in full or in part, to commit or to contribute to any of the offence(s) referred to in Articles 3 to 10 (...) is punishable as a criminal offence when committed intentionally.*

2. *Where terrorist financing as referred to in paragraph 1 concerns any of the offences laid down in Articles 3, 4 or 9, it shall not be necessary that the funds are in fact used, in full or in part, to commit or to contribute to any of these offences, nor shall it be required that the offender knows for which specific offence(s) the funds are to be used.”*

Ce texte correspond, dans une large mesure, à celui contenu dans le rapport du Parlement européen adopté le 12 juillet 2016 (document n°A8-0228/2016).

Alors que la proposition de loi initiale ainsi que l’amendement n°2 étaient basés sur des adaptations ponctuelles de l’art. 141 du Code pénal, le présent amendement vise une révision plus large afin d’aligner en grande partie la formulation sur celle choisie dans l’article 11 de la future directive UE. Cette révision plus large ne signifie pas qu’il existe de grandes différences en pratique entre les formulations choisies. Le droit belge est en effet à tout le moins très largement conforme aux instruments internationaux applicables, en particulier la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, adoptée à New York le 9 décembre 1999, la convention du Conseil de l’Europe pour la prévention du terrorisme (STE 196) et la recommandation n° 5 du GAFI. La directive UE vise, sur le point du financement du terrorisme, à intégrer les obligations internationales dans le droit UE. Il ne faut donc pas interpréter le présent amendement comme un changement majeur d’approche. Il ne faut en particulier pas conclure de la nouvelle formulation proposée que les aspects qui sont plus explicitement évoqués dans le présent

de aspecten die explicieter zijn vermeld in dit amendement niet tot het toepassingsgebied van de huidige strafbaarstelling behoorden.

Een afstemming op de formulering van de EU-richtlijn biedt verschillende voordelen. Het zal nadien de gerechtelijke samenwerking vergemakkelijken aangezien het misdrijf gemakkelijker zal kunnen worden vergeleken met de minimale basis die op Europees niveau is vastgelegd. Omdat deze formulering nauwer aansluit bij de verschillende hierboven vermelde toepasselijke instrumenten, maakt de formulering het bovendien ook gemakkelijker om de conformiteit van het Belgische recht aan te tonen.

Deze aanpak waarbij zo dicht mogelijk bij de EU-richtlijn wordt gebleven, betekent niet dat het amendement een “copy/paste” van de EU-richtlijn voorstelt. Het amendement gaat verder dan de richtlijn wat bepaalde hieronder vermelde punten betreft. Er moet erop worden gewezen dat de richtlijnen met betrekking tot het materieel strafrecht slechts een “repressief minimum” vastleggen. Zij beletten de lidstaten niet om in hun nationaal recht te voorzien in een ruimer misdrijf, uiteraard voor zover die uitbreiding niet in strijd is met andere regels van de EU.

De strekking van het amendement ten opzichte van, naargelang het geval, de bestaande strafbaarstelling, het oorspronkelijke wetsvoorstel of de EU-richtlijn waarover wordt onderhandeld, kan worden gedetailleerd als volgt.

1° Op het stuk van de strafbare gedraging, beoogt de huidige formulering van artikel 141 enkel het “verstrekken” van middelen en niet expliciet het “inzamelen” ervan. Het amendement neemt op expliciete wijze de term “inzamelen” over teneinde zo nauw mogelijk aan te sluiten bij de internationale instrumenten en inzonderheid de EU-richtlijn waarover wordt onderhandeld.

2° De internationale instrumenten verduidelijken dat het inzamelen of verstrekken van materiële middelen gebeurt “op enigerlei wijze, direct of indirect”. Die verduidelijking wordt toegevoegd ten opzichte van het huidige artikel 141. Dat wil niet zeggen dat de huidige strafbaarstelling vereist dat de middelen op een specifieke wijze of op “directe” wijze worden verstrekt. De verduidelijking wordt aangebracht met het oog op duidelijkheid en omdat dit steeds terugkomt in de internationale instrumenten.

3° Naargelang het geval bestraffen de internationale instrumenten het verstrekken of het inzamelen van “middelen” of van “fondsen en andere goederen”. Het bestaande artikel 141 beoogt, net als de ontwerptekst, “materiële middelen,

amendement ne faisaient pas partie du champ d’application de l’incrimination actuelle.

Un alignement sur la formulation de la directive UE présente plusieurs avantages. Il facilitera par la suite la coopération judiciaire puisque l’infraction pourra plus facilement être comparée avec la base minimale fixée au niveau européen. Par ailleurs, cette formulation étant plus proche des différents instruments applicables et mentionnés ci-dessus, elle facilite aussi la démonstration de la conformité du droit belge.

Cette approche consistant à rester aussi proche que possible de la directive UE ne signifie pas que l’amendement propose un “copier/coller” de la directive UE. L’amendement va plus loin que la directive sur certains points qui seront mentionnés ci-dessous. Il faut rappeler que les directives relatives au droit pénal matériel ne fixent qu’un “minimum répressif”. Elles n’empêchent pas les États membres de prévoir en droit national une infraction plus large, pour autant bien sûr que cet élargissement ne soit pas contraire à d’autres règles de l’UE.

La portée de l’amendement par rapport, selon le cas, à l’incrimination existante, à la proposition de loi initiale ou à la directive UE en négociation peut être détaillée de la manière suivante.

1° Au niveau du comportement punissable, la formulation actuelle de l’article 141 ne vise que le fait de “fournir” des fonds et pas explicitement le fait de les “réunir”. L’amendement reprend explicitement le terme “réunir” afin de coller au plus près des instruments nationaux et notamment la directive UE en négociation.

2° Les instruments internationaux précisent que le fait de réunir ou de fournir les moyens matériels a lieu “par quelque moyen que ce soit, directement ou indirectement”. Cette précision est ajoutée par rapport à l’article 141 actuel. Cela ne signifie pas que l’incrimination actuelle exige un moyen particulier de fourniture des fonds ou que cette fourniture devait se faire “directement”. La précision est apportée par souci de clarté et vu l’insistance sur ce point dans les instruments internationaux.

3° Selon le cas, les instruments internationaux punissent le fait de fournir ou réunir “des fonds” ou “des fonds ou d’autres biens”. L’article 141 existant, tout comme le texte en projet, vise “des moyens matériels, y compris une aide financière”.

daaronder begrepen financiële hulp". Zoals de FAG in april 2015 vermeldde in het evaluatieverslag over België, zijn die termen voldoende ruim om alle soorten fondsen van al dan niet geoorloofde oorsprong te omvatten (blz. 173-174 van het evaluatieverslag).

4° Wat het intentioneel element betreft, wordt in het bestaande artikel 141 iedere persoon gestraft die materiële middelen verstrekt, daaronder begrepen financiële hulp, "met het oog op het plegen" van een terroristisch misdrijf bedoeld in artikel 137 van het Strafwetboek (terroristische aanslagen). In de EU-richtlijn waarover wordt onderhandeld, is, met een formulering die aanleunt bij de in het VN-verdrag gebruikte formulering, sprake van het verstrekken of het inzamelen van middelen "met het oogmerk dat deze worden gebruikt of in de wetenschap dat ze, geheel of gedeeltelijk, bestemd zijn om te worden gebruikt om" een reeks opgesomde gedragingen "te plegen of eraan bij te dragen". De voorgestelde nieuwe formulering is afgestemd op de tekst van de EU-richtlijn.

5° Met betrekking tot de misdrijven waarvan de financiering wordt beoogd, beoogt het huidige artikel 141 enkel de financiering van in artikel 137 bedoelde misdrijven (terroristische aanslagen), met dien verstande dat de financiering van andere misdrijven kan worden beoogd door andere artikelen en in het bijzonder door artikel 140 (deelname aan een terroristische groep). De EU-richtlijn waarover wordt onderhandeld, gaat op dat stuk verder dan het Belgische recht. In de oorspronkelijke versie van het wetsvoorstel was derhalve de financiering van de meeste misdrijven van titel I ter betreffende de terroristische misdrijven reeds opgenomen. Dit amendement maakt het toepassingsgebied nog ruimer door ook de financiering van het misdrijf bedoeld in artikel 140 van het Strafwetboek te beogen. Er kan immers een verschil zijn tussen de financiering van de terroristische groep, die reeds wordt beoogd in artikel 140, en de financiering van de deelname aan de terroristische groep, die niet uitdrukkelijk wordt beoogd, terwijl dat wel het geval is in de EU-richtlijn. Dit amendement omvat ook de financiering van de "voorbereidende handelingen", met andere woorden het nieuwe misdrijf van artikel 140septies dat het onderwerp is van het wetsvoorstel.

Het is belangrijk op te merken dat het niet noodzakelijk is dat de materiële middelen, geheel of gedeeltelijk, daadwerkelijk worden gebruikt om een van deze misdrijven te plegen of eraan bij te dragen, noch dat de dader weet voor welke specifieke misdrijven de middelen zullen worden gebruikt (artikel 11, tweede lid, van de richtlijn waarover wordt onderhandeld). Dat geldt voor de financiering van elk van de misdrijven die tot het toepassingsgebied van artikel 141, 1°,

Comme précisé par le GAFI dans son rapport d'évaluation de la Belgique en avril 2015, ces termes sont suffisamment larges pour couvrir tous types de fonds d'origine licite ou non (pp. 173-174 du rapport d'évaluation).

4° Au niveau de l'élément intentionnel, l'article 141 existant punit celui qui fournit des moyens matériels, y compris une aide financière, "en vue de commettre" une infraction terroriste visée à l'article 137 du Code pénal (attentats terroristes). Dans la directive UE en négociation, avec une formulation similaire dans la Convention des NU, on parle de fonds fournis ou collectés "dans l'intention de les voir utilisés ou en sachant qu'ils seront utilisés, en tout ou en partie, en vue de commettre ou de contribuer à commettre" une série de comportements énumérés. La nouvelle formulation proposée est alignée sur le texte de la directive UE.

5° S'agissant des infractions dont le financement est visé, l'article 141 actuel ne vise que le financement d'une infraction visée à l'art. 137 (càd l'attentat terroriste), étant entendu qu'un financement d'autres infractions peut être visé par d'autres articles et en particulier l'article 140 (participation à un groupe terroriste). La directive UE en négociation va plus loin sur ce point que le droit belge. La version initiale de la proposition de loi incluait dès lors déjà le financement de la plupart des infractions du Titre I ter consacré aux infractions terroristes. Le présent amendement élargit encore le champ d'application en visant aussi le financement de l'infraction visée à l'article 140 du Code pénal. Il peut en effet y avoir une différence entre le financement du groupe terroriste, qui est déjà visée par l'article 140, et le financement de la participation au groupe terroriste, qui n'est pas explicitement visé alors que c'est le cas dans la directive UE. Le présent amendement inclut aussi le financement des "actes préparatoires" c'est-à-dire la nouvelle infraction de l'article 140septies qui fait l'objet de la proposition de loi.

Il est important de noter qu'il n'est pas nécessaire que les moyens matériels soient effectivement utilisés, en tout ou en partie, pour commettre ou pour contribuer à une de ces infractions, ni que l'auteur sache pour quelles infractions spécifiques les moyens seront utilisés (article 11 § 2 de la directive en négociation). Cela vaut pour le financement lié à chacune des infractions comprise dans le champ d'application de l'article 141, 1°. Cette précision n'est pas nouvelle et vaut

behoren. Die verduidelijking is niet nieuw en geldt reeds voor de huidige versie van artikel 141 van het Strafwetboek, net als voor andere terroristische misdrijven van titel *I ter*.

Hier wordt gedeeltelijk afgeweken van de EU-richtlijn waarover wordt onderhandeld, die op dit stuk in de richting van een meer restrictieve aanpak lijkt te gaan. De Raad van de EU en het Europees Parlement lijken eensgezind te zijn over het gegeven dat de lidstaten vrij zijn om een nauwere band te eisen op het stuk van de financiering van het aanzetten tot terrorisme (artikel 140*bis*) of de opleiding tot terrorisme (artikel 140*quater*). Wat de financiering van die misdrijven betreft, kunnen de lidstaten (zonder dat zij daartoe verplicht zijn) eisen dat de materiële middelen daadwerkelijk zijn gebruikt voor het plegen van het bewuste misdrijf of dat de persoon die de materiële middelen verstrekke, wist voor welk specifiek misdrijf die middelen zouden worden gebruikt. Tijdens de onderhandelingen betreunde België die restrictieve aanpak, waarvan het de verantwoording niet kan volgen.

6° Het oorspronkelijke wetsvoorstel voorzag reeds in de strafbaarstelling van niet alleen de financiering van een terroristisch misdrijf, maar ook van de financiering van een “terrorist” – in de zin van een persoon die een terroristische aanslag pleegt of zal plegen – los van enige, ook indirecte, band tussen de financiering en een terroristisch misdrijf. Dat tweede deel van het misdrijf, hoewel niet opgenomen in de EU-richtlijn, vloeit voort uit de vereisten van de FAG. De Raad van State heeft hieromtrent geen bezwaar geuit. Het amendement neemt derhalve de in het wetsvoorstel voorgestelde formulering over.

Carina VAN CAUTER (Open Vld)
Veli YÜKSEL (CD&V)
Koen METSU (N-VA)
Sophie DE WIT (N-VA)
Philippe PIVIN (MR)

déjà pour la version actuelle de l'article 141 du Code pénal comme pour d'autres infractions terroristes du Titre *I ter*.

On s'écarte ici en partie de la directive UE en négociation qui semble aller vers une approche plus restrictive sur ce point. Le Conseil UE et le Parlement européen semblent se rejoindre sur le fait que les États membres sont libres d'exiger un lien plus étroit pour le financement lié à l'incitation au terrorisme (art. 140*bis*) ou à la formation au terrorisme (art. 140*quater*). Pour le financement lié à ces infractions, les États membres peuvent (mais ne sont pas obligés) exiger que les moyens matériels soient effectivement utilisés pour commettre l'infraction en question ou que la personne qui fournissait les moyens matériels savait pour quelle infraction spécifique ces moyens seraient utilisés. Durant les négociations, la Belgique a regretté cette approche restrictive dont on ne perçoit pas la justification.

6° La proposition de loi initiale prévoyait déjà l'incrimination non seulement du financement d'une infraction terroriste mais aussi du financement d'un “terroriste” – au sens d'une personne qui commet ou va commettre une attaque terroriste – indépendamment de tout lien même indirect entre le financement et une infraction terroriste. Ce deuxième volet de l'infraction découle des exigences du GAFI même s'il n'est pas repris dans la directive UE. Le Conseil d'État n'a pas émis d'objection à cet égard. L'amendement reprend dès lors la formulation proposée dans la proposition de loi.