

# SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2003-2004

3 FÉVRIER 2004

## Projet de loi portant assentiment aux Actes internationaux suivants :

- 1<sup>o</sup> la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée,
- 2<sup>o</sup> le Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée,
- 3<sup>o</sup> le Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, faits à New York le 15 novembre 2000,
- 4<sup>o</sup> le Protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, fait à New York le 31 mai 2001

## RAPPORT

FAIT AU NOM  
DE LA COMMISSION  
DES RELATIONS EXTÉRIEURES  
ET DE LA DÉFENSE  
PAR MME **CROMBÉ-BERTON**

# BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2003-2004

3 FEBRUARI 2004

## Wetsontwerp houdende instemming met de volgende Internationale Akten :

- 1<sup>o</sup> het Verdrag van de Verenigde Naties tegen transnationale georganiseerde misdaad,
- 2<sup>o</sup> het Aanvullend Protocol tegen de smokkel van migranten over land, over de zee en in de lucht, bij het Verdrag van de Verenigde Naties tegen transnationale georganiseerde misdaad,
- 3<sup>o</sup> het Aanvullend Protocol inzake de preventie, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, bij het Verdrag van de Verenigde Naties tegen transnationale georganiseerde misdaad, gedaan te New York op 15 november 2000,
- 4<sup>o</sup> het Aanvullend Protocol tegen de ongeoorloofde vervaardiging van en handel in vuurwapens, de onderdelen componenten en munitie ervan, bij het Verdrag van de Verenigde Naties tegen transnationale georganiseerde misdaad, gedaan te New York op 31 mei 2001

## VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR  
DE BUITENLANDSE BETREKKINGEN  
EN VOOR DE LANDSVERDEDIGING  
UITGEBRACHT  
DOOR MEVROUW **CROMBÉ-BERTON**

Composition de la commission/Samenstelling van de commissie :

### A. Membres/Leden :

SP.A-SPIRIT	Patrick Hostekint, Jacques Timmermans, Lionel Vandenberghe.
VLD	Pierre Chevalier, Jean-Marie Dedecker, Jacques Devolder.
PS	Jean Cornil, Pierre Galand, Anne-Marie Lizin.
MR	Marie-Hélène Crombé-Berton, Alain Destexhe, François Roelants du Vivier.
CD&V	Sabine de Bethune, Erika Thijs.
VLAAMS BLOK	Jurgen Ceder, Frank Vanhecke.
CDH	René Thissen.

### B. Suppléants/Plaatsvervangers :

Mimount Bousakla, Caroline Gennez, Staf Nimmegeers, Fatma Pehlivan.
Stefaan Noreilde, Annemie Van de Casteele, Patrik Vankrunkelsven, Luc Willems.
Jean-Marie Happart, Marie-José Laloy, Philippe Mahoux, Francis Poty.
Berni Collas, Armand De Decker, Marc Wilmots, Alain Zenner.
Etienne Schouppe, Luc Van den Brande, Marc Van Peel.
Yves Buysse, Karim Van Overmeire, Wim Verreycken.
Christian Brotcorne, Clotilde Nyssens.

*Voir:*

Documents du Sénat :

3-261 - SE 2003 :

N<sup>o</sup> 1 : Projet de loi.

*Zie:*

Stukken van de Senaat :

3-261 - BZ 2003 :

Nr. 1 : Wetsontwerp.

## I. INTRODUCTION

La commission des Relations extérieures et de la Défense a examiné le projet de loi portant assentiment aux Actes internationaux suivants :

1<sup>o</sup> la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée,

2<sup>o</sup> le Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, additionnel à la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée,

3<sup>o</sup> le Protocole additionnel à la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, faits à New York le 15 novembre 2000,

4<sup>o</sup> le Protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions, additionnel à la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée, fait à New York le 31 mai 2001 (voir doc. Sénat, n<sup>o</sup> 3-261/1, 2003-2004) lors de sa réunion du 3 février 2004.

## II. EXPOSÉINTRODUCTIFDUVICE-PREMIER MINISTRE ET MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Dans le sillage de la Conférence ministérielle mondiale sur la criminalité transnationale organisée (Naples, novembre 1994), l'Assemblée générale des Nations unies a décidé, le 9 décembre 1998, d'instituer un comité spécial sur l'élaboration d'une convention contre la criminalité transnationale organisée. Le comité devait élaborer en même temps trois Protocoles additionnels à la convention de base : un premier Protocole concernant la traite des personnes (en particulier des femmes et des enfants), un deuxième concernant la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, et un troisième concernant le trafic illicite de migrants.

### 1. La convention de base

La convention de base développe quelques mécanismes d'entraide judiciaire pour des crimes déterminés : participation à un groupe criminel organisé, blanchiment, et toutes les autres « infractions graves » visées par la convention. Le champ d'application de la convention se limite aux activités des groupes criminels organisés agissant en vue d'acquérir un avantage financier ou matériel. Les objectifs politiques et moraux sont donc exclus. Les actes terroristes ne relèvent pas non plus du champ d'application de la convention. Les articles concernant le blanchiment et

## I. INLEIDING

De commissie voor de Buitenlandse Betrekkingen en voor de Landsverdediging heeft tijdens haar vergadering van 3 februari 2004 het wetsontwerp besproken houdende instemming met de volgende Internationale Akten :

1<sup>o</sup> het Verdrag van de Verenigde Naties tegen transnationale georganiseerde misdaad,

2<sup>o</sup> het Aanvullend Protocol tegen de smokkel van migranten over land, over de zee en in de lucht, bij het Verdrag van de Verenigde Naties tegen transnationale georganiseerde misdaad,

3<sup>o</sup> het Aanvullend Protocol inzake de preventie, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, bij het Verdrag van de Verenigde Naties tegen transnationale georganiseerde misdaad, gedaan te New York op 15 november 2000,

4<sup>o</sup> het Aanvullend Protocol tegen de ongeoorloofde vervaardiging van en handel in vuurwapens, de onderdelen componenten en munitie ervan, bij het Verdrag van de Verenigde Naties tegen transnationale georganiseerde misdaad, gedaan te New York op 31 mei 2001 (zie stuk Senaat, nr. 3-261/1, 2003-2004).

## II. INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR DE VICE-EERSTEMINISTERENMINISTERVAN BUITENLANDSE ZAKEN

In het kielzog van de Ministeriële Conferentie over transnationale georganiseerde misdaad (Napels, november 1994) besliste de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties op 9 december 1998 een speciaal comité op te richten met het oog op het onderhandelen van een internationale conventie tegen transnationale georganiseerde misdaad. Het comité moest tevens tegelijkertijd drie additionele Protocolen bij de basisconventie uitwerken : een eerste Protocol betreffende mensenhandel (in het bijzonder vrouwen- en kinderhandel), een tweede betreffende illegale aanmaak en smokkel van vuurwapens en een derde betreffende illegale migrantensmokkel.

### 1. De basisconventie

De basisconventie creëert enkele mechanismen van rechtsbijstand voor welbepaalde misdrijven : deelname aan een criminele organisatie, witwassen en verder alle « ernstige misdrijven » zoals door de conventie vastgelegd. Het toepassingsgebied ervan is beperkt tot de activiteiten van georganiseerde criminele groeperingen die erop uit zijn om een financieel of materieel voordeel te verwerven. Politieke en morele doelstellingen worden dus uitgesloten. Ook terroristische daden behoren niet tot het toepassingsgebied van de conventie. De artikelen over witwassen

la corruption, l'extradition et l'entraide ont été conçus de manière très détaillée.

## 2. Le Protocole concernant la traite des personnes

À l'origine, ce Protocole visait uniquement la lutte contre la branche de la criminalité organisée active dans la traite des êtres humains. Sous l'impulsion de la délégation belge, on y a joint un deuxième objectif, à savoir la Protection des victimes de cette traite. La structure actuelle du Protocole souligne l'équilibre entre les deux objectifs.

## 3. Protocole concernant les migrants

Ce protocole vise à poursuivre et sanctionner les groupes criminels organisés qui orchestrent le trafic illicite de migrants. C'est donc le trafiquant, et pas la personne qui fait l'objet du trafic, qui est visé. À l'initiative de la délégation belge, une clause de sauvegarde a été incluse dans le projet de protocole pour garantir qu'il ne sera pas porté atteinte aux conventions existantes relatives aux droits de l'homme (entre autres la Convention de Genève de 1951).

## 4. Le protocole concernant les armes

Ce protocole vise à incriminer la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de munitions et d'autres matériels similaires. Il prévoit également des dispositions relatives au marquage et aux licences d'exportation, d'importation et de transit d'armes à feu. Il est de ce fait d'une nature très technique. Pour certains articles relevant de l'acquis communautaire, la Commission européenne a d'ailleurs été mandatée pour négocier et parler au nom des 15 États membres.

### III. EXPOSÉ INTRODUCTIF DE LA VICE-PREMIÈRE MINISTRE ET MINISTRE DE LA JUSTICE

La ministre de la Justice déclare que la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée et les Protocoles additionnels sont des textes fondamentaux. L'accord de gouvernement précise qu'ils seront ratifiés sans délai.

De plus, un conseil des ministres spécial sera consacré à la problématique de la justice et de l'intérieur, où la criminalité transnationale organisée sera un sujet important.

La convention a une vocation universelle. Le texte est tellement complexe que l'on a jugé utile de rédiger une convention de base, complétée par des protocoles additionnels. À l'origine de l'initiative se trouvait le

en corruptie, uitlevering en rechtshulp zijn zeer gedetailleerd uitgewerkt.

## 2. Protocol mensenhandel

De oorspronkelijke bedoeling van dit protocol was enkel de strijd tegen die tak van de georganiseerde misdaad die zich bezighoudt met de mensenhandel. Onder impuls van de Belgische delegatie kwam daar een tweede doelstelling bij met name de bescherming van de slachtoffers van deze handel. De huidige structuur van het protocol benadrukt het evenwicht tussen beide doelstellingen.

## 3. Migrantenprotocol

Het opzet van dit protocol is de vervolging en bestrafing van georganiseerde criminele groepen die de smokkel van migranten organiseren. Dit houdt in dat de smokkelaar wordt gevisieerd en niet de gesmokkelde persoon. Op initiatief van de Belgische delegatie werd een vrijwaringsclausule in de ontwerp tekst van het protocol opgenomen teneinde te verzekeren dat geen afbreuk zal worden gedaan aan de bestaande mensenrechtenverdragen (onder andere Conventie van Genève van 1951).

## 4. Het wapenprotocol

Dit protocol wil de illegale aanmaak van vuurwapens, munities en andere dergelijke materialen strafbaar stellen. Het voorziet eveneens bepalingen betreffende de markering en export-, import- en transitlicenties van vuurwapens. Daardoor is het erg technisch van aard. Voor enkele artikelen die inhoudelijk tot het «acquis communautaire» behoren, heeft de Europese Commissie trouwens een onderhandelingsmandaat gekregen. Voor deze artikelen voert de Commissie het woord in naam van de 15 lidstaten.

### III. INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR DE VICE-EERSTE MINISTER EN MINISTER VAN JUSTITIE

De minister van Justitie verklaart dat het Verdrag van de Verenigde Naties tegen de transnationale georganiseerde misdaad en de Aanvullende Protocollen fundamentele teksten zijn. Het regeerakkoord vermeldt dat ze onverwijld zullen worden geratificeerd.

Bovendien zal een bijzondere ministerraad aan de problematiek van Justitie en Binnenlandse Zaken worden gewijd, waar de transnationale georganiseerde criminaliteit hoog op de agenda zal staan.

Het verdrag heeft een universele roeping. De tekst is zo complex dat men het nuttig heeft geacht een basisverdrag op te stellen met aanvullende protocollen. Aan de basis van het initiatief lag de behoefte om de

besoin d'améliorer nettement la coopération internationale en matière de répression de la criminalité transnationale organisée. Suite aux déclarations des Nations unies et aux événements tragiques qui se sont déroulés en Italie en 1992, à savoir l'assassinat de deux juges spécialisés dans la lutte contre la criminalité organisée, les pays se sont rendus compte du fait que leur législation nationale seule n'était plus efficace pour réprimer ce phénomène en pleine croissance.

La convention de base a quatre buts principaux: intensifier la répression de la criminalité organisée en alignant les législations nationales pour qu'ils adoptent des standards de répression plus élevés; renforcer la coopération entre les États parties en matière d'entraide judiciaire pénale en améliorant les procédures d'extradition et l'échange d'information sur les bandes criminelles; protéger les victimes des actes de la criminalité transnationale organisée; veiller à ce que les États parties travaillent également dans le domaine de la prévention de la criminalité.

Le premier Protocole additionnel s'occupe de la problématique du trafic illicite des migrants. Ces dernières années, ce trafic est devenu le terrain de prédilection de la criminalité transnationale organisée. L'on considère même que les profits provenant de ce trafic dépassent ceux du trafic de drogues.

Le deuxième Protocole concerne la traite des êtres humains. Cette problématique est plus complexe et plus grave que le trafic illicite, puisqu'il s'agit de l'exploitation des personnes par un groupe criminel, à des fins lucratives, souvent aboutissant dans l'esclavage ou dans la prostitution.

Le troisième Protocole veut réprimer les réseaux de fabrication et de trafic illicites d'armes à feu et munitions. À cette fin, un traçage depuis la fabrication jusqu'à l'utilisation finale des armes et des munitions doit être établi. La législation doit prévoir des mesures relatives aux licences de fabrication et d'exportation.

#### IV. DISCUSSION

##### Questions des membres

M. Vandenberghe constate que la commission n'est pas en nombre. Selon lui, il est inconvenant que le Sénat vote des conventions importantes sans y consacrer une discussion politique significative.

L'intervenant regrette en outre que les actes internationaux à l'examen, qui concernent essentiellement le domaine de la justice, ne soient pas examinés en commission de la Justice.

internationale samenwerking inzake bestrijding van de transnationale georganiseerde misdaad aanzienlijk te verbeteren. Na de verklaringen van de Verenigde Naties en de tragische gebeurtenissen in 1992 in Italië, waar twee rechters werden vermoord die gespecialiseerd waren in de strijd tegen de georganiseerde misdaad, zijn de landen er zich bewust van geworden dat hun nationale wetgeving op zich niet meer volstond om die snel voortwoekerende plaag te bezweren.

De vier hoofddoelen van het basisverdrag zijn: de repressie van de georganiseerde misdaad opvoeren door de nationale wetgevingen te harmoniseren opdat ze hogere repressiestandaarden aannemen; de samenwerking versterken tussen de Staten die partij zijn inzake wederzijdse strafrechtelijke hulp, door de procedures van uitlevering en van uitwisseling van informatie over misdaadbendes te verbeteren; de slachtoffers van de daden van de transnationale georganiseerde misdaad beschermen; erop toezien dat de verdragsluitende partijen ook werk maken van misdaadpreventie.

Het eerste Aanvullend Protocol gaat over de problematiek van de smokkel van migranten. Die smokkel is de jongste jaren het uitverkoren werkgebied van de transnationale georganiseerde misdaad geworden. Men neemt zelfs aan dat de winst van die smokkel hoger is dan die van drugssmokkel.

Het tweede Protocol gaat over mensenhandel. Die problematiek is complexer en gewichtiger dan de smokkel omdat het gaat om de uitbuiting van mensen uit winstbejag door een criminele groep, die vaak eindigt in slaverij of prostitutie.

Het derde Protocol wil de netwerken voor de ongeoorloofde vervaardiging van en handel in vuurwapens en munitie uitroeien. Daartoe moet een systeem van opsporing worden opgezet dat reikt tot het eindgebruik van de wapens en de munitie. De wetgeving moet voorzien in maatregelen betreffende de vervaardigings- en exportvergunningen.

#### IV. BESPREKING

##### Vraagstelling van de leden

De heer Hugo Vandenberghe stelt vast dat de commissie niet in aantal is. Spreker vindt het ongepast dat belangrijke verdragen zonder een behoorlijke politieke discussie door de Senaat worden goedgekeurd.

Spreker betreurt bovendien dat de voorliggende internationale akten, die grotendeels betrekking hebben op justitie, niet in de commissie voor de Justitie worden behandeld.

L'intervenant rappelle que la théorie du philosophe Beccaria (1730-1794) sur l'application du principe de légalité en droit pénal marqua un progrès considérable de la culture juridique. Ce principe signifie pour l'essentiel que le législateur doit créer un cadre tel qu'il empêche toute application arbitraire du droit pénal aux citoyens.

Cela suppose une grande discipline dans la formulation de la loi répressive et une fixation précise du taux de la peine. La sécurité juridique exige une interprétation stricte du droit pénal. En conséquence, la politique en la matière doit être guidée par une grande réserve et se garder de multiplier des lois pénales qui se chevaucheraient. On ne doit pas non plus conclure des conventions internationales qui ne soient pas coordonnées. Elles ne doivent pas régler des questions de droit matériel qui pourraient susciter des conflits avec le droit pénal matériel interne.

Ces derniers mois, le Sénat a débattu de plusieurs conventions qui traitaient de la même matière, mais qui utilisaient chaque fois une terminologie différente. La commission de la Justice a ainsi examiné la réglementation européenne relative à la lutte antiterroriste et au mandat d'arrêt européen. La question de la criminalité organisée et de l'incrimination a, chaque fois, été abordée.

C'est à présent le tour de la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée.

L'intervenant peut évidemment souscrire aux objectifs intrinsèques de la convention, mais il doit constater que les normes législatives de droit pénal systématiquement votées dans notre Parlement rendent impossible une pratique correcte du droit. Il y a une absence totale de cohérence interne. On ne cesse d'utiliser d'autres définitions, d'appliquer des peines différentes et, de surcroît, on déroge au droit pénal matériel interne. Ce n'est assurément pas un progrès dans la lutte contre la criminalité organisée et cette démarche a un effet plutôt contreproductif. Tout cela est la conséquence de la politique du gouvernement violet, qui affectionne les effets d'annonce.

L'intervenant dénonce l'hypocrisie qui consiste à conclure des traités internationaux visant à lutter contre la criminalité organisée tout en recevant officiellement des chefs d'État qui se trouvent directement ou indirectement à la tête de groupes criminels.

Sur le fond, l'intervenant constate que l'article 2 de la convention donne une certaine définition de la notion de «groupe criminel organisé», alors que la commission d'enquête du Sénat sur la criminalité organisée et les commissions de la Justice de la Chambre et du Sénat ont réfléchi pendant plusieurs années

Spreker herinnert eraan dat theorie van de filosoof Beccaria (1730-1794) over de toepassing van het legaliteitsbeginsel in het strafrecht een zeer grote vooruitgang betekende voor de rechtscultuur. In essentie houdt het legaliteitsbeginsel in dat de wetgever een kader moet creëren waardoor de strafwetstoepassing ten overstaan van de burgers niet willekeurig kan gebeuren.

Dit impliceert een grote discipline bij het formuleren van de strafwet en de preciese bepaling van de strafmaat. De rechtszekerheid vereist een strikte interpretatie van het strafrecht. Bijgevolg moet de politiek op het vlak van het strafrecht ingegeven zijn door een grote terughoudendheid, en zich hoeden voor een vermenigvuldiging van strafwetten die elkaar overlappen. Ook mogen er geen internationale verdragen worden afgesloten die niet gecoördineerd zijn. De verdragen mogen geen materieel-rechterlijke vraagstukken regelen die mogelijk in conflict kunnen komen met het interne materiële strafrecht.

De laatste maanden werden in de Senaat verschillende verdragen besproken die dezelfde materie tot onderwerp hadden, maar die telkens andere bewoordingen hanteren. Zo besprak de commissie voor de Justitie de Europese regelgeving in verband met de strijd tegen het terrorisme en het Europees aanhoudingsbevel. Telkens is het probleem van de georganiseerde criminaliteit en de strafbaarstelling aan de orde.

Nu is het de beurt aan het Protocol van de Verenigde Naties tegen de transnationale georganiseerde misdaad.

Spreker kan de intrinsieke bedoelingen van dit verdrag uiteraard bijtreden, maar moet vaststellen dat de wetgevende normen inzake strafrecht die in dit Parlement systematisch worden gestemd een correcte rechtspraktijk onmogelijk maken. De interne coherentie is totaal zoek. Er worden voortdurend andere definitieën gehanteerd, er worden verschillende strafmaten toegepast en bovendien wijkt men af van het interne materiële strafrecht. Dit is geen vooruitgang in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit, maar werkt eerder contraproductief. Dat is het gevolg van de paarse perceptiepolitiek.

Spreker klaagt de hypocrisie aan die toelaat dat er internationale verdragen worden afgesloten ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit, terwijl terzelfdertijd staatshoofden, die rechtstreeks of onrechtstreeks criminele bendes leiden, officieel worden ontvangen.

Ten gronde stelt spreker vast dat in artikel 2 van het verdrag een bepaalde definitie van het begrip «criminele organisatie» wordt gehanteerd, terwijl de Onderzoekscommissie georganiseerde misdaad van de Senaat en de commissies voor de Justitie van Kamer en Senaat gedurende jaren hebben gewerkt

avant d'insérer dans le Code pénal (article 324bis) la notion «d'organisation criminelle» dans le but de la distinguer en droit pénal matériel de celle de «l'association de malfaiteurs».

Le Conseil d'État conteste d'ailleurs l'affirmation du gouvernement selon laquelle la convention ne nécessite aucune adaptation du droit pénal belge (*cf.* doc. Sénat, n° 3-261/1, p. 114). La Convention fait état d'un «groupe criminel organisé» et ne fait pas référence au *modus operandi* qui, conformément à l'article 324bis du Code pénal, est l'une des conditions de l'incrimination de participation à une organisation criminelle. L'approbation de la présente convention doit donc aller de pair avec une modification de l'article 324bis, sans quoi il n'y aurait plus de distinction entre la notion d'«association de malfaiteurs» et celle d'«organisation criminelle».

Un second problème concerne le deuxième alinéa de l'article 324bis précité, qui établit une exception à l'incrimination pour la participation à des organisations «dont l'objet réel est exclusivement d'ordre politique, syndical, philanthropique, philosophique ou religieux ou qui poursuivent exclusivement tout autre but légitime». Ce problème aussi a fait l'objet, à l'époque, à la Chambre et au Sénat, de discussions longues et approfondies. La proposition, faite par le ministre de la Justice de l'époque, de faire ressortir les activités terroristes à l'article 324bis avait été rejetée pour des raisons politiques. Les attentats du 11 septembre conduisirent ensuite à de nouveaux travaux législatifs en matière de lutte contre le terrorisme.

Étant donné que l'article 2 de la convention est à effet direct et nécessite l'adaptation du droit pénal belge, ou en influence l'interprétation, il y a donc lieu de modifier l'article 324bis. Le droit des traités prime, en effet, les lois nationales.

L'incrimination du blanchiment d'argent, prévue aux articles 6 et 7 de la convention (point 2.3, p. 115 du doc. Sénat, n° 3-261/1), pêche également par le même manque de clarté. L'intervenant rappelle la loi sur la déclaration libératoire unique, récemment votée dans la précipitation, qui ne précise pas suffisamment quels sont les revenus «noirs» et ceux qui ne le sont pas. Cette discussion est loin d'être achevée.

L'intervenant voudrait savoir quelles réponses le gouvernement compte donner aux observations formulées par le Conseil d'État.

M. Roelants du Vivier fait remarquer que l'organisation du droit international nécessite par définition la prise en compte des avis forcément différents, et oppose par exemple le droit coutumier à notre droit écrit. Sans compromis l'on n'obtiendrait jamais un traité. L'intervenant rappelle que cette Convention fait suite aux résolutions des Nations unies, et que

aan een weloverwogen definitie van het begrip «criminele organisatie» in het Strafwetboek (artikel 324bis), met als doelstelling dit begrip te onderscheiden van het begrip «bendevoorming» in het materiële strafrecht.

De Raad van State weerlegt trouwens de stelling van de regering als zou het verdrag geen aanpassing van het Belgisch strafrecht vergen (zie stuk Senaat, nr. 3-261/1, blz. 114). Het Verdrag spreekt over een «georganiseerde criminele groep» en verwijst niet naar de *modus operandi* die luidens artikel 324bis van het Strafwetboek aan de strafbaarstelling van deelname aan een criminele organisatie wordt verbonden. De goedkeuring van dit verdrag moet dus gepaard gaan met de amendering van artikel 324bis, zoniet is er geen onderscheid meer tussen de begrippen «bendevoorming» en «criminele organisatie».

Een tweede probleem geldt het tweede lid van voormeld artikel 324bis, dat een uitzondering op de strafbaarstelling voorziet voor deelname aan organisaties «waarvan het feitelijk oogmerk uitsluitend politiek, vakorganisatorisch, menslievend, levensbeschouwelijk of godsdienstig is of die uitsluitend elk ander rechtmatig oogmerk nastreeft». Ook hierover werd in Kamer en Senaat destijds langdurig en ten gronde beraadslaagd. Een voorstel van de toenmalige minister van Justitie teneinde terroristische activiteiten in artikel 324bis onder te brengen werd toen om politieke redenen verworpen. De aanslagen van 11 september leidden daarna tot nieuw wetgevend werk inzake de bestrijding van het terrorisme.

In de mate dat artikel 2 van het verdrag een rechtstreekse werking heeft en tot de aanpassing van het Belgisch strafrecht noopt, of de interpretatie ervan beïnvloedt, dient bijgevolg artikel 324bis te worden gewijzigd. Het verdragsrecht primeert immers op de nationale wetten.

Dezelfde onduidelijkheid geldt voor de strafbaarstelling van het witwassen van geld, voorzien in artikelen 6 en 7 van het verdrag (paragraaf 2.3 op blz. 115). Spreker herinnert aan de onlangs op een drafje gestemde wet op de eenmalige bevrijdende aangifte die onvoldoende duidelijk maakt welke opbrengsten al dan niet «zwart» zijn. Deze discussie is lang niet afgelopen.

Spreker wenst te vernemen hoe de regering de opmerkingen van de Raad van State terzake zal beantwoorden.

De heer Roelants du Vivier wijst erop dat het internationaal recht nu eenmaal zo is georganiseerd dat steeds rekening moet worden gehouden met uiteenlopende meningen, waarbij bijvoorbeeld het gewoonterecht tegenover ons geschreven recht staat. Zonder compromissen kan er nooit een verdrag tot stand komen. Spreker herinnert eraan dat dit Verdrag het

147 États en sont signataires, dont tous les États membres de l'Union européenne. 117 États sont signataires du Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, dont tous les États membres de l'Union européenne; 112 États sont signataires du Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, dont tous les États membres de l'Union européenne; 52 États sont signataires du protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions, dont certains États membres de l'Union européenne. L'entrée en vigueur de la Convention et des Protocoles additionnelles est fixée après le dépôt du quarantième instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion.

L'intervenant louange la rapidité avec laquelle cette Convention, sollicitée depuis longtemps par la communauté internationale, est soumise à l'examen de la commission. Il propose donc de voter le projet de loi sans désespérer.

Mme Crombé-Berton fait remarquer que la procédure de ratification précède la transposition et les éventuelles modifications de la législation nationale.

M. Cornil partage l'avis des deux orateurs précédents. L'intervenant rappelle cependant que la loi de 1980 sur le statut de séjour des étrangers prévoit, dans l'article 77, une série de dispositions qui exemptent la personne qui agit exclusivement à des fins humanitaires ou philanthropiques. Quelle sera l'articulation de ces dispositions en vue des remarques du Conseil d'État à l'égard de la présente Convention ?

Pour ce qui concerne le trafic des êtres humains, l'intervenant demande si la Convention influera sur la possibilité, prévue par le droit belge, d'accorder un titre de séjour provisoire, voire définitif, aux victimes qui collaborent aux enquêtes policières ou judiciaires.

Mme la Présidente demande plus d'explications sur l'article 20 de la Convention, qui règle les techniques d'enquête spéciales. L'intervenante fait remarquer que certains corps de police avec lesquelles la police belge sera amené à collaborer, ne connaissent pas nos pratiques de collaboration policière. La même remarque est valable pour l'article 27, réglant la coopération entre les services de détection et de répression. L'intervenante se demande s'il n'y a pas lieu de protéger, dans certains cas, les informations obtenues grâce à cette coopération.

L'intervenante constate que le retour des migrants semble être l'objectif principal du premier Protocole additionnel, or que notre législation prévoit des dérogations en cas de collaboration des victimes. Dans le même domaine, le Conseil d'État fait remarquer

gevolg is van een aantal resoluties van de Verenigde Naties en dat 147 Staten, waaronder alle lidstaten van de Europese Unie, dit Verdrag hebben ondertekend. 117 Staten, waaronder alle lidstaten van de Europese Unie, hebben het Protocol ondertekend inzake de preventie, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel. 112 Staten, waaronder alle EU-lidstaten, hebben het Protocol ondertekend tegen de smokkel van migranten over land, over de zee en in de lucht. 52 Staten, waaronder alle EU-lidstaten, hebben het Protocol ondertekend tegen de ongeoorloofde vervaardiging van en handel in vuurwapens, de onderdelen, componenten en munitie ervan. Het Verdrag en de Aanvullende Protocollen treden in werking nadat de veertigste akte van bekrachtiging, aanvaarding, goedkeuring of toetreding is neergelegd.

Spreker looft de snelheid waarmee dit Verdrag, waar de internationale gemeenschap al lang om vraagt, ter bespreking aan de commissie wordt voorgelegd. Hij stelt dan ook voor dit wetsontwerp zonder verwijl goed te keuren.

Mevrouw Crombé-Berton wijst erop dat de ratificatieprocedure de omzetting van het Verdrag en de eventuele wijziging van de nationale wetgeving voorafgaat.

De heer Cornil is het eens met de twee vorige sprekers. Hij herinnert er evenwel aan dat artikel 77 van de wet van 1980 betreffende het verblijf van de vreemdelingen, personen die louter uit humanitaire of filantropische overwegingen handelen, van vervolging vrijstelt. Wat staat er met die bepalingen te gebeuren in het licht van de opmerkingen van de Raad van State over het voorliggende Verdrag ?

Wat de mensenhandel betreft, vraagt spreker of het Verdrag enige invloed heeft op de mogelijkheid die in het Belgisch recht bestaat om een voorlopige, en zelfs definitieve, verblijfsvergunning af te geven aan slachtoffers die meewerken aan het onderzoek van de politie en het gerecht.

De voorzitter vraagt meer uitleg over artikel 20 van het Verdrag, dat de bijzondere onderzoekstechnieken regelt. Spreekster wijst erop dat bepaalde politiekorpsen waarmee de Belgische politie zal moeten samenwerken, onze praktijken inzake politionele samenwerking niet kennen. Hetzelfde geldt voor artikel 27, dat de samenwerking tussen de diensten voor opsporing en bestraffing regelt. Spreekster vraagt zich af of de informatie die via die samenwerking wordt verkregen, in sommige gevallen niet moet worden beschermd.

Zij stelt ook vast dat de terugkeer van de migranten het voornaamste doel lijkt te zijn van het eerste Aanvullende Protocol, terwijl onze wetgeving in afwijkingen voorziet wanneer de slachtoffers meewerken. De Raad van State wijst er overigens op dat een bepaling,

qu'une disposition désignait déjà en droit interne l'autorité centrale.

L'intervenante s'inquiète avec M. Vandenberghe du flou juridique du texte, qui risque de donner des arguments aux avocats des inculpés.

Finalement, l'intervenante demande comment les mesures appropriées envers les collaborateurs et repentis mentionnées dans l'article 26 de la Convention seront mises en œuvre.

### Réponses de la ministre de la Justice

Pour ce concerne la cohérence entre le droit interne et le droit international, la ministre déclare que les traités mentionnés par M. Vandenberghe ont un champ d'application différent. Dans la transposition de ces différents instruments, le gouvernement veillera à ne pas utiliser des définitions différentes d'une même notion et à éviter tout risque de conflits entre certains articles du Code pénal.

Lors des débats préparatifs aux Nations unies, la Belgique avait effectivement proposé une définition de la notion «organisation criminelle» prenant en compte le *modus operandi*. Cette proposition n'a pas été agréée par l'ensemble des États négociants. Une majorité d'États craignait de créer une insécurité juridique et a donc opté pour une définition plus large.

Le gouvernement déposera un projet de loi modifiant l'article 324*bis*.

Pour ce qui concerne la problématique du blanchiment, le gouvernement maintient que le Code pénal répond aux exigences de la Convention.

La législation belge en matière de protection de victimes va plus loin que n'exige la Convention, et elle sera renforcée davantage, en adoptant prochainement une décision-cadre de l'Union européen qui institue le titre de séjour temporaire.

Dans le domaine des techniques d'enquêtes spéciales, une autre décision-cadre européenne a été adopté et sera transposé dans le droit interne sous peu. Cette décision-cadre veillera à régler la question de la protection des données et imposera une utilisation correcte, pour des finalités bien définies, des informations provenant des services de police.

Pour le Protocole additionnel contre le trafic illicite de migrants, l'avant-projet de loi a été complété avec la désignation de l'autorité centrale (voir doc. n° Sénat 3-261/1, p. 30).

La notion de repentis n'est pas encore intégrée dans le dispositif de transposition de cette Convention.

waarbij reeds in intern recht een centrale autoriteit wordt aangewezen, ontbreekt.

Net als de heer Vandenberghe maakt spreekster zich zorgen om de juridische vaagheid van de tekst waaruit de advocaten van de verdachten argumenten kunnen putten.

Ten slotte vraagt spreekster hoe de gepaste maatregelen ten aanzien van de in artikel 26 van het Verdrag genoemde spijtoptanten eruit zullen zien.

### Antwoorden van de minister van Justitie

Wat de samenhang van het interne en het internationale recht betreft, verklaart de minister dat de door de heer Vandenberghe genoemde verdragen een verschillende werkingssfeer hebben. Bij de omzetting van al die instrumenten zal de regering erop toezien dat eenzelfde begrip niet op verschillende manieren wordt gebruikt en dat geen conflicten ontstaan tussen bepaalde artikelen van het Strafwetboek.

Tijdens de voorbereidende debatten in de Verenigde Naties had België inderdaad een definitie van het begrip «criminele organisatie» voorgesteld waarbij rekening werd gehouden met de *modus operandi*. De onderhandelende Staten waren het daar niet allemaal mee eens. De meeste Staten vreesden voor rechtsonzekerheid en hebben dus voor een ruimere definitie gekozen.

De regering zal een wetsontwerp tot wijziging van artikel 324*bis* indienen.

Wat het probleem van het witwassen betreft, blijft de regering erbij dat het Strafwetboek aan de vereisten van het Verdrag voldoet.

De Belgische wetgeving inzake de bescherming van de slachtoffers gaat verder dan wat het Verdrag oplegt en zal binnenkort nog worden uitgebreid met de goedkeuring van het kaderbesluit van de EU, dat een tijdelijke verblijfsvergunning invoert.

Ook wat betreft de bijzondere onderzoekstechnieken zal eerlang een Europees kaderbesluit worden goedgekeurd en in het intern recht worden omgezet. Dat kaderbesluit zal een regeling bevatten op de bescherming van de gegevens en zal een correct gebruik voor welbepaalde doeleinden opleggen van de informatie die de politiediensten verzamelen.

Met betrekking tot het Aanvullende Protocol tegen de smokkel van migranten is het voorontwerp van wet aangevuld met de aanwijzing van een centrale autoriteit (zie stuk Senaat, n° 3-261/1, blz. 30).

Het begrip spijtoptant is nog niet ingevoerd in het dispositief van de omzetting van dit Verdrag.



**V. VOTES**

Les articles 1<sup>er</sup> à 5, ainsi que l'ensemble du projet de loi, ont été adoptés à l'unanimité par les 8 membres présents.

Confiance a été faite à la rapporteuse pour la rédaction du présent rapport.

*La rapporteuse,*  
Marie-Hélène CROMBÉ-BERTON.

*La présidente,*  
Anne-Marie LIZIN.

\*  
\* \*

**Le texte adopté par la commission  
est identique au texte  
du projet de loi  
(voir doc. Sénat, n° 3-261/1 - 2003/2004)**

**V. STEMMINGEN**

De artikelen 1 tot 5, alsook het wetsontwerp in zijn geheel, zijn eenparig aangenomen door de 8 aanwezige leden.

Vertrouwen is geschonken aan de rapporteur voor het opstellen van dit verslag.

*De rapporteur,*  
Marie-Hélène CROMBÉ-BERTON.

*De voorzitter,*  
Anne-Marie LIZIN.

\*  
\* \*

**De door de commissie aangenomen tekst  
is dezelfde als de tekst  
van het wetsontwerp  
(zie stuk Senaat, nr. 3-261/1 - 2003/2004)**