

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2003-2004

9 DÉCEMBRE 2003

Projet de loi portant assentiment à la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, et à l'Annexe, adoptées à New York le 9 décembre 1999

RAPPORT

FAIT AU NOM
DE LA COMMISSION
DES RELATIONS EXTÉRIEURES ET
DE LA DÉFENSE
PAR M. **DEVOLDER**

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 2003-2004

9 DECEMBER 2003

Wetsontwerp houdende instemming met het Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme, en met de Bijlage, aangenomen te New York op 9 december 1999

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR
DE BUITENLANDSE BETREKKINGEN EN
VOOR DE LANDSVERDEDIGING
UITGEBRACHT
DOOR DE HEER **DEVOLDER**

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 Luc Paque.

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.
Armand De Decker, Amina Derbaki Sbaï, Etienne Schouppe, Marc Wilmots, Alain Zenner.
Etienne Schouppe, Luc Van den Brande, Marc Van Peel.
Yves Buysse, Karim Van Overmeire, Wim Verreycken.
Christian Brotcorne, René Thissen.

*Voir:***Documents du Sénat :****3-338 - 2003-2004 :**

N° 1 : Projet de loi.

*Zie:***Stukken van de Senaat :****3-338 - 2003-2004 :**

Nr. 1 : Wetsontwerp.

La commission des Relations extérieures et de la Défense a examiné le projet de loi portant assentiment à la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, et à l'Annexe, adoptées à New York le 9 décembre 1999 (doc. Sénat, n° 3-338/1, 2003-2004) lors de sa réunion du 9 décembre 2003.

**1. Exposé introductif
du vice-premier ministre
et ministre des Affaires étrangères**

Le ministre déclare que l'ampleur des attaques d'un groupe terroriste dépend de sa capacité à recruter des membres, les entraîner, les armer, les faire voyager, etc. Toutes ces actions nécessitent un financement important.

Les enquêtes sur les attaques du 11 septembre 2001 l'ont encore démontré. Comme dans la lutte contre la drogue, les États-Unis et d'autres ont décidé de contrer les criminels également sur le plan financier.

Avant la ratification de cette convention, la plupart des États n'étaient pas en mesure de poursuivre le financement du terrorisme en tant qu'acte préparatoire à une action terroriste.

Cette convention leur en donne désormais le moyen.

La seule manière de poursuivre les personnes qui financent le terrorisme, à partir de la planification de l'acte terroriste et des préparatifs liés à son financement, consiste à considérer le financement comme une infraction principale au sens de la convention des Nations unies et de la loi relative aux infractions terroristes, qui adapte le Code pénal.

À l'origine, la question de la négociation d'une telle convention a été réclamée par le Président français, à la suite des attentats de Dar es Salaam et de Nairobi. La France a ensuite déposé un projet de convention à l'Assemblée générale des Nations unies.

La Belgique a signé cette Convention le 27 septembre 2001, après le Sommet européen du 21 septembre consacré aux attentats commis à New York et en d'autres endroits des États-Unis. Les difficultés que nous avons en ce qui concerne la définition du champ d'application et des actes préparatoires expliquent la déclaration et la réserve que la Belgique formulera lors de la ratification.

L'objectif de la Convention est double: rendre clairement punissables un certain nombre d'actes de financement du terrorisme et organiser la coopération judiciaire nécessaire pour punir ces infractions au niveau international.

De commissie voor de Buitenlandse betrekkingen en voor de Landsverdediging heeft het wetsontwerp houdende instemming met het Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme, en met de Bijlage, aangenomen te New York op 9 december 1999 (zie stuk Senaat, nr. 3-338/1, 2003-2004) besproken tijdens haar vergadering van 9 december 2003.

**1. Inleidende uiteenzetting
door de vice-eerste minister
en minister van Buitenlandse Zaken**

De minister verklaart dat de omvang van aanslagen van een terroristische groepering afhangt van haar kunde om leden te werven, op te leiden, te bewapenen, te laten reizen, enz. Voor al deze acties is een serieuze financiering nodig.

De onderzoeken naar de aanslagen van 11 september 2001 hebben dat eens te meer aangetoond. Net als bij de drugsbestrijding, hebben de Verenigde Staten en anderen besloten de criminelen ook op financieel vlak aan te pakken.

Voor de goedkeuring van dit verdrag konden de meeste staten de financiering van terrorisme niet vervolgen als voorbereidende daad van een terroristische handeling.

Dit verdrag brengt hierin verandering.

De enige wijze om de financiering van terrorisme te vervolgen vanaf de planning van de terroristische handeling en de voorbereidende daden inzake de financiering ervan bestaat erin de financiering te beschouwen als een hoofdmisdrijf zoals bepaald in het Verdrag van de Verenigde Naties alsook in de wet betreffende terroristische misdrijven, die het Strafwetboek aanpast.

Aanvankelijk vroeg de Franse president om onderhandelingen over een dergelijk verdrag, na de aanslagen in Dar es Salam en Nairobi. Vervolgens heeft Frankrijk een ontwerpverdrag neergelegd bij de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties.

België heeft dit Verdrag ondertekend op 27 september 2001, na de Europese Top van 21 september over de aanslagen in New York en andere plaatsen in de Verenigde Staten. Bij de bekrachtiging zal België een verklaring formuleren en voorbehoud maken, die worden ingegeven door de moeilijkheden die zijn gerezen bij de bepaling van de toepassingsfeer en van de daden die voorafgaan aan de terroristische handelingen.

Het Verdrag beoogt een dubbel doel: een aantal daden van financiering van terrorisme duidelijk strafbaar stellen en de nodige wederzijdse rechtshulp organiseren om die strafbare feiten op internationaal vlak te bestraffen.

2. Discussion

M. Roelants du Vivier se réjouit de la ratification relativement rapide par la Belgique de cette convention. L'intervenant aimerait obtenir quelques précisions concernant la réserve formulée par la Belgique sur le plan du refus d'extradition ou de coopération judiciaire mutuelle (voir l'exposé des motifs, p. 9). Est-ce que la Belgique est le seul pays à formuler une telle réserve? Quelles en sont les raisons?

Le ministre répond que le problème de la clause dite «politique» est apparu lors des négociations de cette convention. Est-ce qu'un traité de droit pénal international devrait soit ne pas mentionner, soit autoriser, soit rejeter la possibilité du refus d'une extradition sur base de la clause politique? La Belgique a toujours défendu la possibilité de refuser une extradition pour cette raison, étant donné que notre pays a inventé le concept de la clause politique. Contrairement au refus pour des raisons de non-discrimination, prévu dans tous les traités modernes d'extradition, le refus sur base de la clause politique n'implique aucun jugement de valeur du système vers lequel on refuserait une extradition. Le refus est motivé par le fait que l'infraction est en relation avec le régime politique, et par conséquent, la Belgique préfère la poursuite par ses propres instances judiciaires. Le principe *aut dedere aut judicare* est maintenu. Le ministre précise que la clause politique a été utilisée deux fois pour refuser une extradition ces dernières décennies.

Sur les quarante pays prenant part aux négociations une dizaine partageaient les mêmes idées, mais la majorité ne les a pas suivis. La Belgique a annoncé la possibilité pour elle d'émettre une telle réserve tout au long des négociations aux Nations unies.

M. Devolder souhaite savoir si les observations formulées par les autres pays étaient fondées sur les mêmes considérations. Le ministre répond par l'affirmative.

La présidente soulève la problématique du principe de la charité islamique, le *zakat*. Au fil des années, la redistribution des dons destinés aux pauvres est devenue très large. L'intervenante demande si, dans l'éventualité d'un soutien financier au Hesbollah ou au Hamas, le système de financement musulman ne risque pas d'être criminalisé dans sa globalité.

Le ministre souligne qu'il s'agit d'une convention de droit pénal. Il renvoie à l'article 2 de la convention qui définit l'auteur d'une infraction au sens de la convention comme «toute personne qui, par quelque moyen que ce soit, directement ou indirectement, illicitement et délibérément, fournit ou réunit des fonds dans l'intention de les voir utilisés ou en sachant qu'ils seront utilisés, en tout ou en partie, en vue de commet-

2. Bespreking

Het verheugt de heer Roelants du Vivier dat België dit Verdrag relatief snel bekrachtigt. Spreker wenst enige verduidelijking over het voorbehoud dat België maakt bij de weigering van uitlevering of van wederzijdse rechtshulp (zie memorie van toelichting, blz. 9). Is België het enige land dat zulk een voorbehoud formuleert? Wat zijn de redenen voor dit voorbehoud?

De minister antwoordt dat het probleem van de zogenaamd «politieke» bepaling gerezen is bij de onderhandelingen over dit Verdrag. Moet een verdrag van internationaal strafrecht de mogelijkheid om uitlevering te weigeren op basis van de politieke bepaling niet vermelden, toelaten of verwerpen? België is steeds voorstander geweest van de mogelijkheid om om die reden uitlevering te weigeren, aangezien ons land het begrip «politieke bepaling» heeft uitgevonden. Anders dan de weigering om redenen van niet-discriminatie, die in alle moderne uitleveringsverdragen is opgenomen, houdt de weigering op basis van de politieke bepaling geen waardeoordeel in over het systeem waaraan men iemand weigert uit te leveren. De weigering wordt verantwoord door het feit dat de overtreding verband houdt met het politieke bewind. Bijgevolg verkiest België de vervolging te laten doen door haar eigen rechterlijke instanties. Het beginsel *aut dedere aut judicare* wordt behouden. De minister verduidelijkt dat de politieke bepaling de afgelopen decennia twee keer is gebruikt om een uitlevering te weigeren.

Van de veertig landen die deelnamen aan de onderhandelingen, deelde een tiental die ideeën, maar de meerderheid is niet gevolgd. België heeft tijdens de onderhandelingen bij de Verenigde Naties steeds aangekondigd mogelijk een dergelijk voorbehoud te zullen formuleren.

De heer Devolder wenst te vernemen of de opmerkingen van de andere landen op dezelfde overwegingen waren gestoeld. De minister antwoordt bevestigend.

De voorzitter haalt het probleem aan van de zakat, de islamitische aalmoes. In de loop der jaren is de herverdeling van de giften bestemd voor armen, erg uitgedijd. Spreekster vraagt of het islamitisch financieringssysteem niet als volledig gecriminaliseerd zal worden beschouwd als Hesbollah of Hamas financiële steun zouden krijgen.

De minister antwoordt dat het gaat om een strafrechtelijk verdrag. Hij verwijst naar artikel 2 van het Verdrag, dat de volgende definitie bevat: «Een persoon pleegt een strafbaar feit in de zin van dit Verdrag indien deze persoon met enig middel, rechtstreeks of onrechtstreeks, wederrechtelijk of opzettelijk fondsen verstrekt of vergaart met de bedoeling die te gebruiken of met de wetenschap dat

tre un acte (terroriste)». Ce qui signifie qu'il faudrait notamment prouver l'intention criminelle de celui qui finance les activités incriminées pour pouvoir le poursuivre. Il est donc hors de question d'incriminer en soi tout système d'entraide sociale fondé sur un engagement religieux s'il ne rassemble pas les conditions d'incrimination établies par la convention et le droit pénal belge.

La présidente demande de quelle manière la problématique du secret bancaire est traitée dans cette convention.

Le ministre répond que l'article 12 stipule que les États parties ne peuvent invoquer le secret bancaire pour refuser de faire droit à une demande d'entraide judiciaire.

M. Cornil invoque la garantie du respect des droits de l'homme, par exemple dans le cas d'une éventuelle extradition vers Guantanamo.

Le ministre répond que la législation en vigueur en Belgique, et notamment la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, interdit formellement une extradition vers un pays qui dénierait les droits fondamentaux à un détenu. Il en serait de même si l'extradition avait pour but de faire comparaître les personnes extradées devant des tribunaux d'exception.

3. Votes

Les articles 1^{er} et 2, ainsi que l'ensemble du projet de loi, ont été adoptés à l'unanimité des 9 membres présents.

Confiance a été faite au rapporteur pour la rédaction du présent rapport.

Le rapporteur,
Jacques DEVOLDER.

La présidente,
Anne-Marie LIZIN.

*
* *

**Le texte adopté par la commission
est identique au texte
du projet de loi
(voir doc. Sénat, n° 3-338/1 - 2003/2004)**

die, geheel of gedeeltelijk, gebruikt zullen worden ter uitvoering van [een terroristisch misdrijf].» Dat betekent dat met name moet worden dat de financier van de strafbare feiten criminele bedoelingen had om hem te kunnen vervolgen. Het is dus uitgesloten dat een heel systeem van sociale hulpverlening, gebaseerd op religieus engagement, wordt aangeklaagd als het niet voldoet aan de voorwaarden voor strafbaarheid bepaald in het Verdrag en in het Belgisch strafrecht.

De voorzitter vraagt hoe in dit Verdrag met het bankgeheim wordt omgegaan.

De minister antwoordt dat artikel 12 bepaalt dat de Staten die Partij zijn een verzoek om wederzijdse rechtshulp niet kunnen weigeren op grond van het bankgeheim.

De heer Cornil haalt de naleving van de mensenrechten aan, bijvoorbeeld bij een mogelijke uitlevering naar Guantanamo.

De minister antwoordt dat de geldende Belgische wetgeving, en in het bijzonder de rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens, formeel de uitlevering verbieden naar een land dat een gedeeltelijke zijn grondrechten ontzegt. Hetzelfde geldt voor uitleveringen die bedoeld zijn om de uitgeleverden voor uitzonderingsrechtbanken te brengen.

3. Stemmingen

De artikelen 1 en 2, alsmede het wetsontwerp in zijn geheel, worden eenparig aangenomen door de 9 aanwezige leden.

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

De rapporteur,
Jacques DEVOLDER.

De voorzitter,
Anne-Marie LIZIN.

*
* *

**De door de commissie aangenomen tekst
is dezelfde als de tekst
van het wetsontwerp
(zie stuk Senaat, nr. 3-338/1 - 2003/2004)**