

# BELGISCHE SENAAAT

---

ZITTING 1995-1996

---

6 MEI 1996

---

## Voorstel tot instelling van een parlementaire commissie van onderzoek naar de georganiseerde criminaliteit in België

(Ingediend door de heer Vandenberghe c.s.)

---

### TOELICHTING

---

I. Het probleem van de georganiseerde criminaliteit is niet langer meer eigen aan landen zoals Italië en de Verenigde Staten. Ook in België zouden thans diverse criminele organisaties actief zijn.

In toenemende mate heerst desaangaande onder de bevolking verontrusting, wat begrijpelijk en terecht is. Van de georganiseerde criminaliteit gaat immers een onmiskenbare dreiging uit voor onze democratische samenleving. Niet alleen plegen de criminele organisaties op planmatige wijze zwaarwichtige misdrijven (drugs-, mensen-, wapen- en hormonenhandel, afpersing, diefstal en heling, illegale tewerkstelling, enzovoort). Bovendien — en vooral dit is verontrustend — streven deze organisaties naar de verwerving van economische, financiële en politieke macht («innesteling» in de «bovenwereld»). Ook het gebruik van «professionele methodes» zoals liquidatie, corruptie en contra-observatie ter «bescherming» van zichzelf illustreert duidelijk het gevaar dat van de criminele organisaties uitgaat.

II. De werkelijke draagwijdte van het probleem van de georganiseerde criminaliteit in België is onvoldoende gekend. Een diepgaand beschrijvend beeld van de georganiseerde criminaliteit ontbreekt vooralsnog. Een dergelijk beeld is nochtans onontbeerlijk.

# SÉNAT DE BELGIQUE

---

SESSION DE 1995-1996

---

6 MAI 1996

---

## Proposition instituant une commission parlementaire chargée d'enquêter sur la criminalité organisée en Belgique

(Déposée par M. Vandenberghe et consorts)

---

### DÉVELOPPEMENTS

---

I. Le problème de la criminalité organisée n'est plus le monopole de pays tels que l'Italie et les États-Unis. Diverses organisations criminelles exerceraient désormais leurs activités également en Belgique.

La population s'en inquiète de plus en plus, à juste titre et de manière compréhensible. La criminalité organisée représente, en effet, une menace incontestable pour notre société démocratique. Non seulement les organisations criminelles se rendent systématiquement coupables de graves délits (trafic de drogue, d'êtres humains, d'armes et d'hormones, chantage, vol et recel, travail clandestin, etc.), mais en outre — et c'est là surtout ce qui préoccupe — elles s'efforcent de conquérir des pouvoirs économiques, financiers et politiques (infiltration de la société légale). Le recours à des méthodes «professionnelles» telles que l'élimination physique, la corruption et le contre-espionnage, dans le but de «se protéger» soi-même, illustre clairement le danger que constituent les organisations criminelles.

II. On ne connaît pas suffisamment la portée réelle du problème de la criminalité organisée en Belgique. Un inventaire approfondi de la criminalité organisée y fait défaut pour l'instant. Un tel inventaire est pourtant indispensable. Une connaissance précise de la

Een duidelijk criminaliteitsbeeld laat immers toe de opsporings- en bestrijdingsmethoden af te stemmen, hetgeen een efficiënte aanpak van het probleem mogelijk maakt.

III. Uit getuigenissen voor de zogenaamde «Bendecommissie» is alvast gebleken dat «de politiediensten in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit als het ware verplicht zijn om een beroep te doen op bijzondere politietechnieken maar dat het gebrek aan wetten en reglementen terzake een bron van frustraties en problemen is» (Gedr. St., Kamer, 1988, nr. 59/8, blz. 231).

De bijzondere politietechnieken waarvan sprake betreffen in hoofdzaak de observatie (bijvoorbeeld het volgen en op video vastleggen van de activiteiten van een persoon, het afluisteren van gesprekken, ...) en het gebruik van informanten (tipgevers) en infiltranten («undercover»-agenten).

Met uitzondering van het bepaalde inzake het «afluisteren, kennisnemen en opnemen van privécommunicatie en telecommunicatie» (artikel 90<sup>ter</sup> e.v. Wetboek van Strafvordering) worden de bijzondere politietechnieken door de wet niet geregeld. In het licht van de rechtsstaat en de eerbied voor de mensenrechten (onder meer het recht op privacy en het recht op een eerlijk proces), rijzen dan ook vragen omtrent de toelaatbaarheid ervan. Het gebruik en de organisatie van de bijzondere politietechnieken dient onder het gezag van de wet te vallen. Politie en justitie moeten zich houden aan de regels van de rechtsstaat, zoniet vervallen zij tot het niveau dat zij wensen te bestrijden.

De vaststelling dat de georganiseerde criminaliteit wellicht slechts te bestrijden zal zijn door een beroep te doen op bijzondere politietechnieken kan de ongecontroleerde aanwending van dergelijke methoden dus geenszins rechtvaardigen. Een onderzoek naar zowel de noodzakelijkheid als de rechtmatigheid van de door politie en justitie aangewende (en aan te wenden) opsporings- en bestrijdingsmethoden is aldus wenselijk.

IV. De vraag op welke wijze de georganiseerde criminaliteit efficiënt zou kunnen worden aangepakt kan evenwel niet herleid worden tot de problematiek van de bijzondere opsporingstechnieken. Diverse andere aspecten zullen de efficiëntie van de aanpak van de georganiseerde criminaliteit mede bepalen. Ook deze aspecten verdienen nader onderzoek.

Zo kan in eerste instantie de vraag gesteld worden of ook niet in zekere mate preventief tegen de georganiseerde criminaliteit zou kunnen worden opgetreden. (Zo bijvoorbeeld zou in de strijd tegen de georganiseerde B.T.W.-fraude (de zogenaamde B.T.W.-carrousel) kunnen gedacht worden aan het optimaliseren van de controle van in- en uitvoerdocumenten).

criminalité permet, en effet, d'ajuster les méthodes de recherche et de lutte et de s'attaquer ainsi efficacement au problème.

III. Il ressort des dépositions faites devant la Commission sur le banditisme que «dans la lutte qu'ils mènent contre la criminalité organisée, les services de police sont obligés de recourir à des techniques particulières de police, mais que l'absence de lois et de règlements en la matière est source de frustration et de problèmes» (doc. Chambre, 1988, 59/8, p. 231).

Ces techniques particulières de police sont principalement l'observation (par exemple le pistage et l'enregistrement vidéo des activités d'une personne, l'écoute des communications, ...) et l'utilisation d'indicateurs et d'informateurs infiltrés (agents secrets).

À l'exception de ce qui est prévu à l'égard des écoutes, de la prise de connaissance et de l'enregistrement de communications et de télécommunications privées (art. 90<sup>ter</sup> et suivants du Code d'instruction criminelle), les techniques particulières de police ne sont pas réglementées par la loi. Par rapport à l'État de droit et au respect des droits de l'homme (notamment le droit à la vie privée et le droit à un procès équitable), des questions se posent donc quant à la légitimité de leur utilisation. L'emploi et l'organisation des techniques particulières de police doivent être placés sous l'autorité de la loi. La police et la justice doivent s'en tenir aux règles de l'État de droit, sous peine de se rabaisser elles-mêmes au niveau qu'elles souhaitent combattre.

La constatation que la criminalité organisée ne pourrait sans doute être combattue qu'en faisant appel à des techniques particulières de police ne saurait justifier en rien un recours incontrôlé à de telles méthodes. Il est donc souhaitable de réaliser une enquête sur la nécessité comme sur la régularité des méthodes de recherche et de lutte mises en œuvre (et à mettre en œuvre) par la police et la justice.

IV. La question de savoir de quelle manière il est possible de s'attaquer efficacement à la criminalité organisée ne peut toutefois se ramener à cette problématique des techniques particulières de recherche. Divers autres aspects conditionneront l'efficacité de la lutte contre cette forme de criminalité et ils méritent, eux aussi, d'être approfondis.

On peut ainsi se demander en premier lieu si l'on ne pourrait pas, dans une certaine mesure, s'attaquer à cette criminalité par la prévention (par exemple, en optimisant le contrôle des documents à l'importation et à l'exportation pour lutter contre la fraude organisée à la T.V.A. — les «carrousel»).

Ook op structureel/organisatorisch vlak zou een en ander op meer diepgaande wijze kunnen worden bekeken. In de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit lijkt een verdere professionalisering (specialisering) van het gerechtelijk apparaat en de diverse politiediensten immers wenselijk te zijn. In concreto rijzen bijvoorbeeld de volgende vragen: welke politiedienst(en) dient(dienen) specifiek belast te worden met de opsporing van de georganiseerde criminaliteit (de gerechtelijke politie, de B.O.B. ?); wat is de rol van het openbaar ministerie, het college van procureurs-generaal?

Ook zou moeten worden nagegaan hoe tot een verbetering van de internationale samenwerking, die onontbeerlijk is in de strijd tegen de (veelal grensoverschrijdende) georganiseerde criminaliteit, kan worden gekomen.

Voorts werpt zich de vraag op of ook niet de (straf)wetgeving moet worden aangepast. Inzake de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit blijkt deze immers bepaalde lacunes te vertonen. (Zo bijvoorbeeld zou onder meer kunnen gedacht worden aan het invoeren van een bijzondere strafbaarstelling voor georganiseerde criminaliteit, het omschrijven van deze vorm van criminaliteit als een voortdurend misdrijf, het invoeren van vermogenssancties, de mogelijkheid tot doorbreking van de rechtspersoonlijkheid, ...). Van belang bij een aanpassing van de wetgeving zal in hoofdzaak zijn dat de financiële opbrengsten van de georganiseerde criminaliteit gemakkelijker zouden kunnen worden vastgesteld en afgenomen. Enkel zo kan immers de criminele organisatie de (economische en financiële) macht die ze verworven heeft, ontnomen worden. Bovendien wordt dit (door de «georganiseerde crimineel» vaak als een ernstigere bestraffing ervaren dan een gevangenisstraf.

De strijd tegen de georganiseerde criminaliteit zal pas dan succesvol zijn wanneer er ook een effectieve bestraffing van de werkelijke daders volgt binnen een redelijke termijn. Alzo lijkt het ten slotte aangewezen dat onder meer ook bepaalde aspecten van de procesvoering opnieuw zouden worden bekeken. (Bijvoorbeeld: kan strafvermindering worden toegestaan in ruil voor een getuigenis tegen een «kopstuk» van de criminele organisatie?; mag — bekeken vanuit de rechten van de verdediging — de identiteit van een informant/kroongetuige geheim worden gehouden?; dient met betrekking tot het bewijs van herkomst van verdachte vermogens de bewijslast te worden omgekeerd?;...)

V. Een probleem als dat van de georganiseerde criminaliteit mag niet onopgelost blijven. Het is de taak van het Parlement om daarop toe te zien.

Het recht van onderzoek waarover elke Kamer krachtens artikel 56 van de Grondwet beschikt, laat

La question pourrait être approfondie également sur le plan des structures et de l'organisation. Dans la lutte contre la criminalité organisée, il paraît en effet souhaitable de professionnaliser (spécialiser) davantage l'appareil judiciaire et les divers services de police. Concrètement, se posent par exemple les questions suivantes: quel(s) service(s) de police faut-il charger spécifiquement de la recherche de la criminalité organisée (la police judiciaire, la B.S.R.)? Quel est le rôle du ministère public, du Collège des procureurs généraux?

De même, il conviendrait d'étudier comment améliorer la collaboration internationale, indispensable dans la lutte contre la criminalité organisée, le plus souvent transfrontalière.

Se pose également la question de savoir s'il n'y aurait pas lieu d'adapter la législation (pénale). Celle-ci semble en effet présenter certaines lacunes quand il s'agit de lutter contre ladite criminalité (on pourrait envisager, notamment, d'ériger la criminalité organisée en incrimination spécifique, de lui donner la qualification de délit continu, de prévoir des sanctions patrimoniales, de retirer éventuellement la personnalité juridique, ...). Le plus important, si la législation était adaptée, serait que l'on puisse circonscrire et saisir plus facilement les produits financiers de la criminalité organisée. C'est là, en effet, la seule manière de dépouiller l'organisation criminelle du pouvoir (économique et financier) qu'elle a conquis. En outre, ce type de sanction est souvent ressentie (par le «criminel organisé») comme plus sérieuse qu'une peine de prison.

La lutte contre la criminalité organisée ne pourra être couronnée de succès que si ses auteurs réels sont également sanctionnés de manière effective dans un délai raisonnable. En conséquence, il conviendrait, pour terminer, de reconsidérer aussi, notamment, certains aspects de la procédure judiciaire. (Exemples: Pourrait-on accorder des réductions de peine en échange d'un témoignage incriminant une figure de proue de l'organisation criminelle? Pourrait-on — vu sous l'angle des droits de la défense — accorder le bénéfice de l'anonymat à un informateur, témoin capital? Convient-il d'inverser la charge de la preuve en ce qui concerne la provenance de biens suspects? ...)

V. Un problème tel que celui de la criminalité organisée ne peut être laissé sans solution. Il appartient au Parlement de veiller à ce qu'il soit résolu.

Le droit d'enquête dont chaque Chambre dispose en vertu de l'article 56 de la Constitution permet de

toe de informatie die nodig is om een effectieve en efficiënte aanpak van de georganiseerde criminaliteit te kunnen verzekeren in te winnen.

De Senaat zou daarom een onderzoekscommissie moeten instellen met als opdracht :

— enerzijds het fenomeen van de georganiseerde criminaliteit in België in kaart te brengen (d.w.z. na te hebben omschreven wat er juist onder georganiseerde criminaliteit dient te worden verstaan, na te gaan in hoeverre aanwijzingen kunnen worden gevonden dat deze vorm van criminaliteit zich in België manifesteert en in welke mate);

— en anderzijds na te gaan hoe, aan de hand van het verkregen criminaliteitsbeeld, deze georganiseerde criminaliteit op afdoende (en rechtmatige) wijze kan worden bestreden (waarbij onder meer kan gedacht worden aan het uitwerken van preventieve maatregelen, specifieke wetgeving, aangepaste opsporingstechnieken, optimalisering van de internationale samenwerking en specifieke procesvoering).

Hugo VANDENBERGHE.

\*  
\* \*

## VOORSTEL

### Artikel 1

Er wordt een parlementaire onderzoekscommissie ingesteld met als opdracht :

— een onderzoek te verrichten naar de omvang, de aard en de ernst van de georganiseerde criminaliteit in België;

— na te gaan hoe deze georganiseerde criminaliteit op een effectieve en rechtmatige wijze kan worden bestreden;

— gebeurlijk voorstellen ten dien einde te formuleren.

### Art. 2

De commissie heeft alle rechten en bevoegdheden overeenkomstig artikel 56 van de Grondwet en de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek.

De commissie hoort alle personen van wie zij het nuttig acht dat ze verschijnen.

De commissie legt de nodige internationale contacten die voor het vervullen van haar taak noodzakelijk zijn.

recueillir les informations nécessaires pour s'assurer que l'on pourra lutter de manière effective et efficace contre la criminalité organisée.

Le Sénat devrait, dès lors, instituer une commission d'enquête ayant pour missions :

— d'une part, de dresser la carte du phénomène de la criminalité organisée en Belgique (c'est-à-dire, après avoir défini ce qu'il y a lieu d'entendre exactement par criminalité organisée, déterminer dans quelle mesure il est possible de trouver des indices comme quoi cette forme de criminalité se manifeste bien en Belgique, et jusqu'à quel point);

— et, d'autre part, sur la base du bilan criminel ainsi établi, d'étudier comment cette criminalité organisée peut être combattue efficacement (et légitimement), en envisageant éventuellement, en outre, d'élaborer des mesures préventives, une législation spécifique, des techniques de recherche appropriées, une coopération internationale optimale et une procédure spécifique).

\*  
\* \*

## PROPOSITION

### Article premier

Il est institué une commission d'enquête parlementaire ayant pour missions :

— de réaliser une enquête sur l'étendue, la nature et la gravité de la criminalité organisée en Belgique;

— de déterminer comment il serait possible de combattre efficacement et légitimement cette criminalité organisée;

— de formuler éventuellement des propositions en vue d'atteindre cet objectif.

### Art. 2

La commission dispose de tous droits et pouvoirs, conformément à l'article 56 de la Constitution et à la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires.

La commission entend toutes personnes qu'elle juge utile d'appeler à comparaître.

La commission prend les contacts internationaux nécessaires à l'accomplissement de sa mission.

## Art. 3

De commissie bestaat uit elf leden en elf plaatsvervangende leden, aangewezen volgens de regel van de evenredige vertegenwoordiging van de politieke fracties.

## Art. 4

De commissie brengt binnen zes maanden na haar installatie verslag uit aan de Senaat.

Hugo VANDENBERGHE.  
Roger LALLEMAND.  
Hugo COVELIERS.  
Frederik ERDMAN.  
Joëlle MILQUET.  
Bert ANCIAUX.  
Johan WEYTS.

## Art. 3

La commission est composée de onze membres effectifs et de onze suppléants, désignés suivant la règle de la représentation proportionnelle des groupes politiques.

## Art. 4

La commission fait rapport au Sénat dans les six mois de son installation.