

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1998-1999

8 DÉCEMBRE 1998

Commission parlementaire chargée d'enquêter sur la criminalité organisée en Belgique

**RAPPORT FINAL
FAIT PAR
MM. COVELIERS ET DESMEDT**

Ont participé aux travaux de la commission :

1. Membres effectifs : MM. Vandenberghe, Lallemand, présidents; Bourgeois, Erdman, Mmes Jeanmoye, Leduc, MM. Mahoux, Pinoie, Verreycken; Coveliers et Desmedt, rapporteurs.
2. Membres suppléants : M. Caluwé, Mme Delcourt-Pêtre, M. Goovaerts, Mmes Lizin, Maximus, Merchiers et M. Mouton.
3. Membres sans droit de vote : M. Boutmans, Mme Dardenne et M. Loones.
4. Autre senateur : M. Hatry.

Voir:

Documents du Sénat:

1-326 - 1995/1996:

- N° 1: Proposition de M. Vandenberghe et consorts.
- N° 2 à 4: Amendements.
- N° 5: Rapport.
- N° 6: Texte adopté par la commission de la Justice.

Annales du Sénat:

18 juillet et 8 octobre 1996.

1-326 - 1997/1998:

- N° 7: Premier rapport intermédiaire de la commission d'enquête.
- N° 8: Deuxième rapport intermédiaire de la commission d'enquête.

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 1998-1999

8 DECEMBER 1998

Parlementaire commissie van onderzoek naar de georganiseerde criminaliteit in België

**EINDVERSLAG
UITGEBRACHT DOOR DE
HEREN COVELIERS EN DESMEDT**

Aan de werkzaamheden van de commissie hebben deelgenomen :

1. Vaste leden : de heren Vandenberghe, Lallemand, voorzitters; Bourgeois, Erdman, de dames Jeanmoye, Leduc, de heren Mahoux, Pinoie, Verreycken; Coveliers en Desmedt, rapporteurs.
2. Plaatsvervangers : de heer Caluwé, mevrouw Delcourt-Pêté, de heer Goovaerts, de dames Lizin, Maximus, Merchiers en de heer Mouton.
3. Leden zonder stemrecht : de heer Boutmans, mevrouw Dardenne en de heer Loones.
4. Andere senator : de heer Hatry.

Zie:

Gedr. St. van de Senaat:

1-326 - 1995/1996:

- Nr. 1: Voorstel van de heer Vandenberghe c.s.
- Nrs. 2 tot 4: Amendementen.
- Nr. 5: Verslag.
- Nr. 6: Tekst aangenomen door de commissie voor de Justitie.

Handelingen van de Senaat:

18 juli en 8 oktober 1996.

1-326 - 1997/1998:

- Nr. 7: Eerste tussentijds verslag van de onderzoekscommissie.
- Nr. 8: Tweede tussentijds verslag van de onderzoekscommissie.

CHAPITRE I^{er}**Introduction**SECTION 1^{re}**Création de la commission d'enquête**

Instituée le 18 juillet 1996 au Sénat, la commission d'enquête parlementaire chargée d'enquêter sur la criminalité organisée en Belgique avait pour mission:

- «— 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 dans le cadre d'un ordre juridique cette criminalité organisée;
- après avoir fait l'analyse de la situation existante, d'en tirer des conclusions et de formuler des recommandations et des propositions en vue d'atteindre cet objectif(1).»

La création d'une telle commission d'enquête parlementaire répond à une préoccupation essentielle en matière de justice et de démocratie face à une menace contre laquelle les autorités doivent réagir de manière adéquate(2).

«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 drogues, 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(3).»

HOOFDSTUK I

Inleiding

AFDELING 1

Instelling van de onderzoekscommissie

Op 18 juli 1996 heeft de Senaat een parlementaire commissie van onderzoek naar de georganiseerde criminaliteit in België ingesteld. Haar opdracht bestond erin:

- «— 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;
- Nadat een analyse is gemaakt van de bestaande toestand, conclusies te trekken en aanbevelingen en voorstellen te formuleren teneinde deze doelstelling te bereiken(1).»

De instelling van een dergelijke parlementaire onderzoekscommissie komt tegemoet aan een fundamentele bezorgdheid om de rechtsbedeling en de democratie tegen de achtergrond van een dreiging waarop de overheid met gepaste middelen moet reageren(2).

«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 criminale organisaties op planmatige wijze zwaarwichtige misdrijven (drugs-, mensen-, wapen- en hormonenhandel, afpersing, diefstal en hating, 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 criminale organisaties uitgaat(3).»

(1) Doc. Sénat, 1995-1996, n°s 1-326/1 à 6, et *Compte rendu analytique* du 18 juillet 1996.

(2) Voir les références citées aux notes (1) et (2) de la page 4 du premier rapport intermédiaire, doc. Sénat, 1997-1998, n° 1-326/7.

(3) Proposition instituant une commission parlementaire chargée d'enquêter sur la criminalité organisée en Belgique, déposée par M. Vandenberghe et consorts, doc. Sénat, 6 mai 1996, 1995-1996, n° 1-326/1, p. 1.

(1) Stuk Senaat, 1995-1996, nrs. 1-326/1 tot 6, en *Beknopt Verslag* van 18 juli 1996.

(2) Cf. referenties in de voetnoten (1) (2) op pagina 4 van het eerste tussentijds verslag, Stuk Senaat, 1997-1998, nr. 1-326/7.

(3) Voorstel tot instelling van een parlementaire commissie van onderzoek naar de georganiseerde criminaliteit in België, ingediend door de heer Vandenberghe c.s., Stuk Senaat, 6 mei 1996, 1995-1996, nr. 1-326/1, blz. 1.

Cette criminalité est préoccupante à plus d'un titre : du fait de son ampleur, de son impact économique et social, de sa faible visibilité, de son caractère principalement international, de sa capacité à s'infiltre dans les structures vitales de l'État. Mais cette menace est également préoccupante du fait qu'elle pousse dans ses limites les capacités actuelles de l'État de droit à assurer la sécurité de ses citoyens. S'il est une caractéristique qu'il faut retenir de la criminalité organisée, c'est que celle-ci représente la criminalité contre laquelle les appareils de justice ont le plus du mal à lutter à l'heure actuelle.

Cette constatation a, dans un passé récent, amené plusieurs pays voisins à créer des commissions parlementaires chargées d'enquêter sur le sujet.

Il y a eu, par exemple, aux Pays-Bas, la commission chargée d'examiner les méthodes d'enquête, généralement appelée Commission Van Traa, du nom de feu son président. Durant la période 1995-1996, cette commission a enquêté en profondeur sur la nature et l'ampleur de la criminalité organisée aux Pays-Bas ainsi que sur la manière de lutter contre celle-ci en recourant à des méthodes spéciales d'enquête(1).

En France, il y a eu la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur les moyens de lutter contre les tentatives de pénétration de la mafia en France. Crée le 29 octobre 1992, à la veille des élections, cette commission a présenté son rapport dès le 27 janvier 1993(2).

En ce qui concerne la Belgique, la criminalité organisée nous renvoie l'image d'un appareil de justice (au sens large, c'est-à-dire tant les cours et tribunaux que les divers services répressifs) qui apparaît bien souvent comme fonctionnellement inadapté, dépassé, désuet : «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

(1) Voir rapport final «*Inzake opsporing*», Tweede Kamer der Staten-generaal, session 1995-1996, 24 072, nos 10 et 11, 484 p., ainsi que les XI annexes, notamment les annexes VII à XI qui dressent un état de la situation de la criminalité organisée aux Pays-Bas.

(2) Rapport de la commission d'enquête sur les moyens de lutter contre les tentatives de pénétration de la mafia en France, 27 janvier 1993, Assemblée nationale, n° 3251, 128 p.

Om verschillende redenen is deze criminaliteit zorgwekkend : door haar omvang, door haar weerslag op het economisch en sociaal leven, door haar schimmige aanwezigheid, door haar voornamelijk internationale aard, door haar vermogen de vitale structuren van het staatsbestel binnen te dringen. Maar, om nog een andere reden is deze bedreiging verontrustend, te weten omdat ze het huidige vermogen van de rechtsstaat om de veiligheid van haar burgers te waarborgen tot het uiterste op de proef stelt. Een kenmerk van de georganiseerde criminaliteit dat men zeker nooit uit het oog mag verliezen, is dat zij de vorm van criminaliteit is die het gerechtelijk apparaat thans het moeilijkst kan bekampen.

Deze vaststelling heeft er enkele van onze buurlanden in het recente verleden toe aangezet parlementaire onderzoekscommissies over dit onderwerp op te richten.

Zo was er in Nederland de enquêtecommissie opsporingsmethoden, doorgaans naar haar inmiddels overleden voorzitter de commissie-Van Traa genoemd, die tijdens de periode 1995-1996 diepgaand onderzoek heeft verricht naar de aard en de omvang van de georganiseerde criminaliteit in Nederland en de wijze waarop die moet worden bestreden onder meer met bijzondere opsporingsmethoden(1).

In Frankrijk was er de onderzoekscommissie van de *Assemblée nationale* naar de middelen om de pogingen van de maffia om Frankrijk binnen te dringen, te bestrijden. Deze commissie ingesteld op 29 oktober 1992 bracht, daartoe genoodzaakt door verkiezingen, reeds op 27 januari 1993 haar verslag uit(2).

Wat nu België betreft, biedt de georganiseerde criminaliteit ons het beeld van een justitieel apparaat in de ruime betekenis, d.w.z. zowel de hoven en rechtbanken als de uiteenlopende diensten van misdaadbestrijding, dat vaak functioneel onaangepast, achterhaald en verouderd overkomt : «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

(1) Zie het eindrapport *Inzake opsporing*, Tweede Kamer der Staten-generaal, vergaderjaar 1995-1996, 24072, nrs. 10 en 11, 484 p. alsook de XI bijlagen, waarvan de bijlagen VII tot XI een beeld ophangen van de georganiseerde criminaliteit in Nederland.

(2) Rapport van de onderzoekscommissie over de middelen om de infiltratiepogingen van de maffia in Frankrijk te bestrijden, 27 januari 1993, *Assemblée nationale*, nr. 3251, 128 p.

BSR)? Quel est le rôle du ministère public, du Collège des procureurs généraux ?(1)»

L'image qui nous est renvoyée du fonctionnement de notre appareil répressif lorsqu'il est confronté à la criminalité organisée, ne doit pas nous faire oublier qu'à bien des égards, les constatations qui peuvent être faites dans ce domaine ne se limitent pas à une défaillance en matière de lutte contre cette seule criminalité. Bien plus grave encore, les «dysfonctionnements» qui furent constatés par ailleurs, souvent de longue date, par le législateur (*cf.* les rapports des commissions d'enquête sur le grand banditisme, le rapport de la commission d'enquête sur les enlèvements d'enfants), révèlent combien il s'agit d'un problème qui affecte de façon endémique nos services de police, nos cours et nos tribunaux.

«La *ratio* qui sous-tend la création d'une commission d'enquête est liée au fait que, ces dernières années, à l'occasion d'instructions pénales, la justice a été confrontée régulièrement à un certain nombre d'incidents qui ont suscité un grand émoi. Chacun d'eux n'a pas manqué de trouver un prolongement au Parlement, mais pas suffisamment, semble-t-il, pour provoquer un changement de cap. On s'en est tenu à une approche casuistique du problème.

Cette approche occasionnelle et fragmentaire de la criminalité organisée n'est cependant pas un gage de succès à long terme(2).»

À cet égard, la commission se félicite de voir mises en œuvre les diverses réformes qui doivent permettre de rencontrer certaines des doléances exprimées par le justiciable à l'encontre de l'appareil de justice (réforme des polices, amélioration de la procédure pénale, institutionnalisation du Collège des procureurs généraux, installation du Conseil supérieur de la justice, du parquet fédéral et du Conseil des procureurs du Roi). Ces réformes, si elles peuvent améliorer le fonctionnement général de nos institutions, ne peuvent que s'avérer positives pour la lutte contre la criminalité organisée, mais elles ne sont pas suffisantes.

«On ne connaît pas suffisamment la portée réelle du problème de la criminalité organisée en Belgique. Un inventaire approfondi de la criminalité organisée

(1) Proposition instituant une commission parlementaire chargée d'enquêter sur la criminalité organisée en Belgique, déposée par M. Vandenberghe et consorts, doc. Sénat, 6 mai 1996, n° 1-326/1, p. 3.

(2) Proposition instituant une commission parlementaire chargée d'enquêter sur la criminalité organisée en Belgique, rapport fait au nom de la commission de la Justice par MM. Erdman et Coveliers, doc. Sénat, 10 juillet 1996, n° 1-326/5, 1995-1996, p. 2.

van de georganiseerde criminaliteit (de gerechtelijke politie, de BOB)? Wat is de rol van het openbaar ministerie, van het College van procureurs-général(1)»

Het beeld dat wij krijgen van de werking van ons repressief apparaat, wanneer het de strijd aanbindt met de georganiseerde criminaliteit, mag ons evenwel niet doen vergeten dat wat wij daar vaststellen in vele opzichten meer is dan een mankement bij de bestrijding van deze vorm van criminaliteit alleen. De «dysfuncties» die de wetgever overigens in vele gevallen lang geleden reeds heeft vastgesteld (*cf.* de rapporten van de onderzoekscommissie over het zwaar banditisme, het rapport van de onderzoekscommissie over de ontvoerde kinderen) tonen aan dat dit probleem onze politiediensten en onze hoven en rechtbanken als een endemische kwaal teistert.

«De *ratio* voor de oprichting van een onderzoekscommissie houdt verband met het feit dat justitie de afgelopen jaren regelmatig met een aantal incidenten over bepaalde strafonderzoeken werd geconfronteerd, die heel wat opschudding hebben veroorzaakt. Iedere rel kreeg steeds een verlengstuk in het Parlement, maar blijkbaar was dat niet voldoende om het roer om te gooien. Men bleef trouw aan een casuïstische aanpak van het probleem.

Deze incidentele, fragmentaire benadering van de georganiseerde misdaad garandeert op lange termijn echter geen succes(2).»

Op dit punt stelt de commissie met tevredenheid vast dat de verschillende hervormingen werden uitgevoerd waarmee men tegemoet kan komen aan een aantal van de klachten die de rechtzoekenden tegen het justitieel apparaat hebben geuit (hervorming van de politiediensten, verbetering van de strafvordering, institutionalisering van het College van procureurs-général, installatie van de Hoge Raad voor de Justitie, van het federaal parket en van de Raad van procureurs des Konings). Deze hervormingen kunnen bijdragen tot een algemeen verbeterde werking van onze instellingen en zeker als een pluspunt worden beschouwd in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit. Ze zijn evenwel niet toereikend.

«De werkelijke draagwijdte van het probleem van de georganiseerde criminaliteit in België is onvoldoende gekend. Een diepgaand beschrijvend beeld

(1) Voorstel tot instelling van een parlementaire commissie van onderzoek naar de georganiseerde criminaliteit in België, ingediend door de heer Vandenberghe c.s., Stuk Senaat, 6 mei 1996, nr. 1-326/1, blz. 3.

(2) Voorstel tot instelling van een parlementaire commissie van onderzoek naar de georganiseerde criminaliteit in België, verslag namens de commissie voor de Justitie uitgebracht door de heren Erdman en Coveliers, Stuk Senaat, 10 juli 1996, 1995-1996, nr. 1-326/5, blz. 2.

y fait défaut pour l'instant. Un tel inventaire est pourtant indispensable. Une connaissance précise de la criminalité permet, en effet, d'ajuster les méthodes de recherche et de lutte et de s'attaquer ainsi efficacement au problème.

Il ressort, par ailleurs, 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 la source de frustration et de problèmes» (doc. Chambre, 1988, n° 59/8, p. 231). (...)

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»(1).

Mais cette criminalité nous amène également à nous poser un certain nombre de questions sur notre droit, notre arsenal juridique. Cette dernière question est d'autant plus cruciale qu'elle nous conduit, presque naturellement, à remettre en question un certain nombre de principes qui fondent aujourd'hui notre système juridique et surtout notre système pénal (à titre d'exemple: la présomption d'innocence, la charge de la preuve, les éléments constitutifs de l'infraction pénale, la responsabilité pénale...). Le danger est alors grand de voir se généraliser les législations d'exception dans une dérive qui irait à l'encontre des valeurs qui caractérisent notre État de droit(2).

Ainsi, «se pose également la question de savoir s'il n'y a 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

(1) Proposition instituant une commission parlementaire chargée d'enquêter sur la criminalité organisée en Belgique, déposée par M. Vandenberghe et consorts, doc. Sénat, 1995-1996, n° 1-326/1, p. 1.

(2) Le gouvernement motive par ailleurs son plan d'action contre la délinquance économique, financière et fiscale, notamment par le motif suivant: «Si l'angle d'attaque financier se justifie donc à la fois par des considérations tenant aux objectifs fondamentaux de la politique criminelle, à l'efficacité de l'action contre le crime organisé et à la nature de la menace, il est sans doute aussi un moyen permettant de frapper les organisations criminelles sans s'enfermer dans une logique d'escalade qui conduit à mettre en œuvre des techniques spéciales d'investigation ou procédures d'exception de plus en plus audacieuses qui ne sont pas sans effet sur le système pénal, notamment sur le plan de la protection de la vie privée», Plan d'action contre la délinquance économique, financière et fiscale, Bruxelles, 7 octobre 1997, p. 1.

van de georganiseerde criminaliteit ontbreekt vooralsnog. Een dergelijk beeld is nochtans onontbeerlijk. Een duidelijk criminaliteitsbeeld laat immers toe de opsporings- en bestrijdingsmethoden daarop af te stemmen, hetgeen een efficiënte aanpak van het probleem mogelijk maakt.

Uit getuigenissen voor de zogenaamde «Bende-commissie» 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 frustrations en problemen is» (Stuk Kamer, 1988, nr. 59/8, blz. 231). (...)

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.»(1).

Deze vorm van criminaliteit brengt ons echter ook bij een aantal vragen over ons rechtssysteem, onze juridische werkmiddelen. Deze laatste vraag is zo belangrijk dat zij ons als het ware spontaan ertoe brengt vraagtekens te plaatsen bij een aantal beginselen waarop ons rechtssysteem en vooral ons strafrechtssysteem thans berusten (bijvoorbeeld: het vermoeden van onschuld, de bewijslast, de bestanddelen van het misdrijf, de strafrechtelijke verantwoordelijkheid ...). Het gevaar is bijgevolg niet denkbeeldig dat er overal uitzonderingswetten opduiken, waarbij men in botsing komt met de waarden die onze rechtstaat kenmerken(2).

«Voorts rijst de vraag 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

(1) Voorstel tot instelling van een parlementaire commissie van onderzoek naar de georganiseerde criminaliteit in België, ingediend door de heer Vandenberghe c.s., Stuk Senaat, 1995-1996, nr. 1-326/1, blz 1.

(2) De regering verantwoordt overigens haar actieplan tegen de economische, financiële en fiscale delinquentie onder meer als volgt: «Als de financiële invalshoek zich dus verantwoordt door overwegingen die tegelijkertijd verband houden met de fundamentele doeleinden van het strafrechtelijk beleid, met de doeltreffendheid van de actie tegen de georganiseerde criminaliteit en met de aard van de bedreiging, dan is dit ongetwijfeld eveneens een middel waarmee de criminale organisaties kunnen worden getroffen. Uiteraard moet men zich ervoor hoeden te verzeilen in een escalerend systeem dat leidt tot het inzetten van bijzondere opsporingstechnieken of steeds gewaagdere uitzonderingsprocedures die niet zonder gevolgen zijn voor het strafrechtelijk systeem, inzonderheid op het vlak van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.» Actieplan tegen de economische, financiële en fiscale delinquentie, Brussel, 7 oktober 1997, blz. 1.

patrimoniales, de retirer éventuellement la personnalité juridique, ...).

(...)

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 reconstruire 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 des biens suspects ?...) »(1).

Si le système pénal est souvent mis en avant dans les débats liés à la lutte contre la criminalité organisée, il ne faut pas perdre de vue que plus fondamentalement, cette criminalité nous conduit à cerner ce qui pourrait être les limites de ce système pénal. Car si la lutte contre la criminalité organisée doit immanquablement passer par l'intervention efficace de l'appareil pénal, celui-ci ne peut, seul, apporter toutes les réponses. Ultime stade dans le dispositif du maintien de l'ordre et de la cohésion sociale, l'intervention du système pénal ne peut et ne devrait se faire qu'en dernier recours, sous peine de se voir, comme c'est déjà le cas aujourd'hui, étouffer. La lutte contre la criminalité organisée ne peut donc pas s'entendre en des termes uniquement répressifs, mais elle doit au contraire mettre en œuvre des dispositifs préventifs. Ces dispositifs sont de prime importance quand on sait les facilités qu'ont les organisations criminelles à détourner à leur profit les moindres failles de nos sociétés (lourdeur administrative, complexité des institutions, vide juridique, manque de coopération, manque de coordination, etc.), voire les « progrès » de celles-ci (ouverture des frontières, libéralisation des échanges, mondialisation de l'économie, développements technologiques, etc.).

Enfin, la commission garde à l'esprit que la criminalité organisée, si elle se doit d'être efficacement combattue au sein de notre pays, ne peut s'envisager d'un point de vue strictement national. La lutte contre cette criminalité doit être internationale. Cela impli-

(1) Proposition instituant une commission parlementaire chargée d'enquêter sur la criminalité organisée en Belgique, déposée par M. Vandenberghe et consorts, doc. Sénat, 1995-1996, n° 1-326/1, p. 3.

deze vorm van criminaliteit als een voortdurend misdrijf, het invoeren van vermogenssancties, de mogelijkheid tot doorbreking van de rechtspersoonlijkheid, ...).

(...)

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 raadzaam 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 criminale organisatie ? Mag — bekennen 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 ?...) »(1).

Ook al komt het strafrechtelijk systeem vaak op de voorgrond in de debatten over de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit, toch mogen we niet uit het oog verliezen dat meer fundamenteel gesproken deze vorm van criminaliteit ons ertoe brengt de mogelijke grenzen van het strafrecht af te bakenen. Immers, ook al moet de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit noodzakelijkerwijze verlopen via een doelmatig optreden van het strafrechtelijk apparaat, toch kan dat laatste alleen niet voor alle oplossingen zorgen. Als laatste middel om de orde en de sociale samenhang te handhaven, kan en zou men slechts mogen in laatste instantie een beroep doen op het strafrechtelijk systeem, anders dreigt het in ademnood te komen zoals dat thans reeds het geval is. De strijd tegen de georganiseerde criminaliteit kan dus niet uitsluitend repressief verlopen doch behoort integendeel preventieve middelen aan te spreken. Deze middelen blijken van het allergrootste belang wanneer men weet hoe gemakkelijk misdadige organisaties de geringste tekortkomingen in onze samenleving te baat nemen (een logge administratie, ingewikkelde instellingen, een juridisch vacuüm, gebrekke samenwerking, gebrekke coördinatie, enz.) en zelfs van de zogeheten punten van vooruitgang profiteren (het openstellen van de grenzen, liberalisering van het handelsverkeer, internationalisering van economische activiteiten, technologische vooruitgang, enz.).

De commissie is er zich terdege van bewust dat de georganiseerde criminaliteit weliswaar doelmatig bestreden moet worden in ons eigen land doch dat men het louter nationaal standpunt moet overschrijden. De strijd tegen deze vorm van criminaliteit behoort in

(1) Voorstel tot instelling van een parlementaire commissie van onderzoek naar de georganiseerde criminaliteit in België, ingediend door de heer Vandenberghe c.s., Stuk Senaat, 1995-1996, nr. 1-326/1, blz. 3.

que non seulement que nos législations s'harmonisent avec les dispositifs supranationaux, que les conventions internationales soient ratifiées (la Belgique est l'un des derniers États membres à avoir ratifié la convention Europol), mais aussi que la Belgique joue un rôle moteur dans le développement d'une politique, à tout le moins européenne, dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée. À cet égard, la commission se félicite de ce que le gouvernement belge soit l'initiateur d'une proposition d'action commune portant création d'un réseau judiciaire européen. Déposée le 10 juillet 1997 au secrétariat général du Conseil de l'Union européenne, cette proposition d'action commune participe à la mise en œuvre du plan d'action relatif à la criminalité organisée tel qu'adopté au Sommet européen d'Amsterdam en juin 1997.

C'est à une vaste remise en question du fonctionnement de nos institutions, tant publiques que privées, tant nationales que supranationales, qu'une lutte efficace contre la criminalité organisée doit nous mener. La question est donc pour le législateur de trouver une réponse adéquate et mesurée face au défi que lui pose la criminalité organisée.

SECTION 2

Composition et fonctionnement de la commission d'enquête

§ 1^{er}. Composition

1.1. *Composition lors de la création de la commission*

Conformément à l'article 3 de la proposition instituant une commission parlementaire chargée d'enquêter sur la criminalité organisée en Belgique, adoptée le 10 juillet 1996, «la commission est composée de 11 membres effectifs et de 11 suppléants désignés suivant la règle de représentation proportionnelle des groupes politiques. En outre, tout groupe qui n'y est pas représenté peut, lors de la composition de la commission, désigner un membre qui pourra participer sans droit de vote aux travaux de la commission. Pour le surplus, ce membre a tous les droits et obligation des autres membres»(1).

(1) Proposition instituant une commission parlementaire chargée d'enquêter sur la criminalité organisée en Belgique, doc. Sénat, 1995-1996, n° 1-326/6 et Annales Sénat, 1995-1996, 18 juillet 1996, pp. 1433-1441 et 1446.

een internationale context te verlopen. Dat houdt niet alleen in dat onze wetgeving in overeenstemming moet zijn met de supranationale regelgeving, dat de internationale verdragen bekrachtigd worden (België heeft als een van de laatste lidstaten de Europolconventie bekrachtigd) maar ook dat ons land de motor moet zijn bij de ontwikkeling van een ten minste op Europese schaal bepaald beleid voor de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit. Op dit punt stelt de commissie met tevredenheid vast dat de Belgische regering de aanzet heeft gegeven tot een voorstel van actieplan tot oprichting van een Europees gerechtelijk netwerk. Dit voorstel werd op 10 juli 1997 ingediend bij het secretariaat-generaal van de Raad van de Europese Unie en past in de uitvoering van het actieplan ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit, goedgekeurd op de Europese Top te Amsterdam in juni 1997.

Een doelmatige bestrijding van de georganiseerde criminaliteit moet ons voeren naar een diepgaand onderzoek naar de werking van onze instellingen zowel de openbare als de particuliere, op het nationale en op het supranationale vlak. Voor de wetgever komt het er dus op aan een gepaste en afgewogen oplossing te vinden voor de uitdaging die de georganiseerde criminaliteit hem voor de voeten werpt.

AFDELING 2

Samenstelling en werking van de onderzoekscommissie

§ 1. Samenstelling

1.1. *Samenstelling bij de oprichting*

Overeenkomstig artikel 3 van het op 18 juli 1996 aangenomen voorstel tot instelling van de onderzoekscommissie «bestaat de commissie uit elf leden en elf plaatsvervangers, aangewezen volgens de regel van de evenredige vertegenwoordiging van de politieke fracties. Bovendien kan iedere fractie die er niet in vertegenwoordigd is, bij de samenstelling van de commissie één lid aanwijzen, dat aan de werkzaamheden van de commissie mag deelnemen zonder stemrecht; dit lid heeft voor het overige alle rechten en verplichtingen van de andere leden»(1).

(1) Voorstel tot instelling van een parlementaire commissie van onderzoek naar de georganiseerde criminaliteit in België, Stuk Senaat, 1995-1996, nr. 1-326/6, en *Handelingen*, Senaat, 1995-1996, 18 juli 1996, blz. 1433-1441 en 1446.

En application de cette disposition, l'assemblée plénière du Sénat a nommé, le 8 octobre 1996, les sénateurs suivants comme membres effectifs de cette commission d'enquête(1):

CVP: MM. Bourgeois et Vandenberghe;
 PS : MM. Lallemand et Mahoux;
 VLD : M. Coveliers et Mme Leduc;
 SP: MM. Erdman et Pinoie;
 PRL-FDF: M. Desmedt;
 PSC: Mme Milquet;
 Vlaams Blok : M. Verreycken.

Ont été nommés comme suppléants les sénateurs suivants :

CVP: MM. Caluwé et Weyts;
 PS : Mme Lizin et M. Mouton;
 VLD : MM. Goovaerts et Goris;
 SP: Mmes Maximus et Merchiers;
 PRL-FDF: M. Foret;
 PSC: Mme Delcourt-Pêtre;
 Vlaams Blok : M. Raes.

Ont été désignés comme membres sans droit de vote les sénateurs suivants :

VU: M. Loones;
 Ecolo : Mme Dardenne;
 Agalev : M. Boutmans.

1.2. Le bureau

Après la nomination de ses membres par l'assemblée plénière du Sénat le 8 octobre 1996, la commission a procédé le même jour à la désignation de son bureau.

MM. Vandenberghe et Lallemand ont été nommés présidents à l'unanimité. MM. Desmedt et Erdman ont été nommés vice-présidents à la même unanimité.

M. Coveliers et Mme Milquet sont également désignés à l'unanimité en qualité de rapporteurs.

1.3. Changement dans la composition de la commission

La composition de la commission a connu certaines modifications de personnel au cours de ses travaux.

C'est ainsi qu'après la publication du premier rapport intermédiaire le 3 décembre 1997, Mme Milquet a démissionné de la commission par lettre du

Ter uitvoering van deze bepaling heeft de plenaire vergadering van de Senaat op 8 oktober 1996 de volgende senatoren benoemd tot lid van de onderzoekscommissie(1):

CVP: de heren Bourgeois en Vandenberghe;
 PS : de heren Lallemand en Mahoux;
 VLD : de heer Coveliers en mevrouw Leduc;
 SP: de heren Erdman en Pinoie;
 PRL-FDF: de heer Desmedt;
 PSC: mevrouw Milquet;
 Vlaams Blok : de heer Verreycken.

Als plaatsvervangers werden de volgende senatoren aangewezen :

CVP: de heren Caluwé en Weyts;
 PS : mevrouw Lizin en de heer Mouton;
 VLD : de heren Goovaerts en Goris;
 SP: de dames Maximus en Merchiers;
 PRL-FDF: de heer Foret;
 PSC: mevrouw Delcourt-Pêtre;
 Vlaams Blok : de heer Raes.

De volgende senatoren werden aangesteld als lid zonder stemrecht :

VU: de heer Loones;
 Ecolo : mevrouw Dardenne;
 Agalev : de heer Boutmans.

1.2. Het bureau

Na de benoeming van haar leden door de plenaire vergadering van de Senaat op 8 oktober 1996, ging de commissie nog diezelfde dag over tot de verkiezing van haar bureau.

De heren Vandenberghe en Lallemand werden bij eenparigheid benoemd tot voorzitters, de heren Desmedt en Erdman tot ondervoorzitters.

De heer Coveliers en mevrouw Milquet werden eveneens bij eenparigheid aangewezen als rapporteurs.

1.3. Wijziging in de samenstelling

De commissie kende tijdens haar werkzaamheden wel enig personeelsverloop.

Zo nam mevrouw Milquet, na de publicatie van het eerste tussentijds verslag op 3 december 1997, bij brief van 21 januari 1998 ontslag uit de commissie

(1) *Annales*, Sénat, 1996-1997, 8 octobre 1996, p. 1746.

(1) *Handelingen*, Senaat, 1996-1997, 8 oktober 1996, blz. 1746.

21 janvier 1998, parce qu'il ne lui était plus possible de combiner les nouvelles tâches qui lui avaient été confiées par son parti, avec les activités de la commission d'enquête et de la commission de l'Intérieur dont elle assume la présidence. Elle a été remplacée en tant que membre effectif par Mme Jeanmoye et, par décision de la commission du 21 janvier 1998, M. Desmedt lui a succédé en qualité de rapporteur.

Le 31 mars 1998, M. Mouton a démissionné de son mandat de sénateur. Il n'a pas été remplacé en qualité de suppléant.

§ 2. Fonctionnement

2.1. Règlement d'ordre intérieur

Avant d'entamer ses travaux, la commission a élaboré, le 8 octobre 1996, son règlement d'ordre intérieur, qui a été approuvé le 25 octobre de cette même année, à l'unanimité des 9 membres présents.

Ce règlement précise en partie les dispositions de la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires.

Il est rédigé comme suit:

« 1. Publicité

§ 1^{er}. Conformément à l'article 3, troisième alinéa, de la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires, tel que modifié par la loi du 30 juin 1996, les réunions de la commission sont publiques. La commission peut cependant à tout moment décider le contraire.

§ 2. Les délibérations ont toujours lieu à huis clos.

§ 3. Chaque membre du Sénat peut assister aux réunions de la commission, y compris celles qui se tiennent à huis clos, sans toutefois pouvoir y prendre la parole.

§ 4. Les collaborateurs des groupes politiques peuvent assister aux réunions, à moins que la commission n'en décide autrement.

Un seul collaborateur par groupe peut assister aux réunions, à condition d'accompagner au moins un membre du groupe concerné.

Les chefs de groupes communiquent au début des travaux le nom du collaborateur qui assistera aux réunions.

§ 5. Seuls les membres effectifs de la commission, remplacés, le cas échéant, par leurs suppléants respec-

omdat zij de nieuwe taken die haar door haar partij waren toevertrouwd, niet langer kon combineren met de werkzaamheden van de onderzoekscommissie en de commissie voor de Binnenlandse Zaken waarvan zij het voorzitterschap bekleedt. Zij werd als lid vervangen door mevrouw Jeanmoye en, bij beslissing van de commissie van 21 januari 1998, als rapporteur opgevolgd door de heer Desmedt.

Op 31 maart 1998 diende de heer Mouton zijn ontslag in als senator. Hij werd als plaatsvervangend lid niet vervangen.

§ 2. Werking

2.1. Reglement van orde

Alvorens haar onderzoekswerkzaamheden op te starten, heeft de commissie op 8 oktober 1996 haar reglement van orde opgesteld dat op 25 oktober daaropvolgend bij eenparigheid van de 9 aanwezige leden werd goedgekeurd.

Dit reglement specificeert voor een deel de bepalingen van de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek.

Het luidt als volgt:

« 1. Openbaarheid

§ 1. Overeenkomstig artikel 3, derde lid, van de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek, zoals gewijzigd door de wet van 30 juni 1996, zijn de vergaderingen openbaar, tenzij de onderzoekscommissie anders beslist.

§ 2. De beraadslagingen geschieden steeds in gesloten vergadering.

§ 3. Ieder lid van de Senaat heeft het recht de vergaderingen bij te wonen, ook de gesloten vergaderingen, zonder evenwel zelf het woord te mogen nemen.

§ 4. De medewerkers van de fracties mogen de vergaderingen bijwonen, tenzij de commissie anders beslist.

Slechts één medewerker per fractie mag de vergaderingen bijwonen en dat enkel indien vergezeld van tenminste één lid van de betrokken fractie.

De fractievoorzitters delen bij het begin van de werkzaamheden de naam mee van de medewerker die de vergaderingen zal bijwonen.

§ 5. De getuigenverhoren die achter gesloten deuren plaatsvinden, worden enkel bijgewoond door

tifs, peuvent assister aux auditions de témoins qui ont lieu à huis clos.

Les collaborateurs des groupes politiques n'assistent pas à ces auditions.

La commission peut à tout moment déroger à ces règles.

2. Devoir de secret

§ 1^{er}. Afin d'assurer le bon fonctionnement de la commission, chacun est tenu au secret en ce qui concerne les informations recueillies à l'occasion des réunions tenues à huis clos.

§ 2. Toute personne autre que les sénateurs qui, à un titre quelconque, assiste ou participe aux réunions non publiques de la commission, est tenue, préalablement, de prêter le serment de respecter le secret des travaux.

3. Témoins et experts

§ 1^{er}. Les témoins et experts seront convoqués par lettre ordinaire. S'ils ne répondent pas à cette convocation, ils seront cités par ministère d'huissier de justice. S'ils refusent de comparaître après citation, un procès-verbal sera dressé, conformément à l'article 10 de la loi précitée. Celui-ci sera transmis au procureur général près la cour d'appel, pour qu'il soit donné telle suite que de droit.

§ 2. Les témoins, les interprètes et les experts prêtent serment selon la formule en usage devant la cour d'assises. Les témoins sont avertis qu'ils ont le droit de garder le silence lorsqu'ils craignent de s'accuser en faisant des déclarations.

§ 3. Un compte rendu sténographique des auditions est établi. Le témoin ou l'expert est invité à confirmer qu'il persiste dans ses déclarations.

À la demande d'un membre, la commission peut décider que le procès-verbal de l'audition sera dressé sur-le-champ, et que le témoin ou l'expert sera invité à signer ce procès-verbal après lecture.

Le procès-verbal est conservé au secrétariat de la commission, où il pourra être consulté par les membres de la commission. Il n'en sera pas délivré de copie. Le secrétaire tiendra un registre des personnes qui viendront le consulter.

Chaque membre de la commission recevra une copie des comptes rendus des auditions publiques.

§ 4. Les travaux de la commission, en ce compris les déclarations des témoins et des experts, seront

de vaste leden van de commissie, in voorkomend geval vervangen door de respectieve plaatsvervangers.

De medewerkers van de fracties wonen deze verhoren niet bij.

De commissie kan op elk moment van deze regels afwijken.

2. Geheimhoudingsplicht

§ 1. Om de goede werking van de commissie te verzekeren, is iedereen tot geheimhouding verplicht met betrekking tot de informatie verkregen naar aanleiding van de vergaderingen die niet openbaar zijn.

§ 2. Andere personen dan de senatoren die, in welke hoedanigheid ook, de niet-openbare commissievergaderingen bijwonen of eraan deelnemen, zijn gehouden vooraf onder ede te verklaren het geheime karakter van de werkzaamheden te zullen naleven.

3. Getuigen en deskundigen

§ 1. De getuigen en deskundigen worden opgeroepen bij gewone brief. Verschijnen zij niet, dan worden zij door een gerechtsdeurwaarder gedagvaard. Weigeren zij, na dagvaarding te verschijnen, dan wordt proces-verbaal opgemaakt, overeenkomstig artikel 10 van bovengenoemde wet. Dat proces-verbaal wordt overgezonden aan de procureur-generaal bij het hof van beroep, opdat gevolg wordt gegeven als naar recht.

§ 2. De getuigen, de tolken en de deskundigen leggen de eed af volgens dezelfde bewoordingen als die welke gebruikt worden voor het hof van assisen. De getuigen worden verwittigd dat ze het recht hebben te zwijgen als ze vrezen door verklaringen af te leggen zichzelf te beschuldigen.

§ 3. Van de verhoren wordt een stenografisch verslag opgesteld. De getuige of deskundige wordt verzocht te bevestigen dat hij volhardt in zijn verklaringen.

Op verzoek van een lid kan de commissie beslissen dat het proces-verbaal van het verhoor onmiddellijk wordt opgemaakt; de getuige of deskundige zal dan worden verzocht het proces-verbaal van het verhoor te ondertekenen na lezing.

Het proces-verbaal wordt op het secretariaat van de commissie bewaard, waar het ter inzage ligt van de leden van de commissie. Er worden geen afschriften afgegeven. De secretaris houdt een register bij van de personen die het proces-verbaal komen raadplegen.

Elk lid van de commissie ontvangt een afschrift van de verslagen van de openbare hoorzittingen.

§ 4. De werkzaamheden, met inbegrip van de verklaringen van de getuigen en de deskundigen, worden

enregistrés sur bandes magnétiques. Celles-ci seront, sous la responsabilité des présidents et du secrétaire, conservées sous scellés au secrétariat de la commission. Seuls les membres de celle-ci pourront en prendre connaissance. En aucun cas les bandes ne pourront être reproduites. Le secrétaire tiendra un registre des personnes qui viendront les consulter.

4. Presse

À l'issue de chaque réunion, la commission décide s'il y a lieu de faire une communication à la presse. Les présidents et les autres membres du Bureau prendront le cas échéant contact avec la presse.»

Pour être complet, il convient de signaler que pour ce qui est de son fonctionnement, la commission d'enquête est non seulement assujettie à la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires et au règlement d'ordre intérieur qu'elle a elle-même adopté, mais également au règlement du Sénat.

Les articles 70, troisième et quatrième alinéas, et 70bis de ce règlement méritent qu'on s'y attarde.

Le texte des troisième et quatrième alinéas de l'article 70 est le suivant:

«3. Toute commission d'enquête fait rapport au Sénat sur ses travaux dans le délai qui lui est imparti.

4. Ni le rapport ni les conclusions qu'il renferme éventuellement ne sont mis aux voix en séance plénière, sans préjudice des motions qui peuvent être introduites en conclusion de la discussion dudit rapport.»

L'article 70bis fixe le système de sanctions applicable aux sénateurs qui violent leur devoir de secret en révélant des informations recueillies à l'occasion de réunions de commission non publiques.

Cet article est rédigé comme suit:

«1. Tout sénateur qui, en révélant des informations recueillies à l'occasion d'une réunion non publique d'une commission d'enquête parlementaire, en violation de l'article 3 de la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires, portera atteinte à l'honneur et à la dignité du Sénat, ou compromettra la bonne marche de l'enquête ou la crédibilité de celle-ci, pourra être sanctionné conformément aux dispositions qui suivent.

2. L'examen des cas de violation du secret peut être demandé soit par un tiers des membres de la commission d'enquête, par lettre adressée au président de celle-ci, soit par le président lui-même. La lettre précisée, ou la note établie par le président, comporte une description détaillée des faits invoqués.

op band opgenomen. De banden worden onder de verantwoordelijkheid van de voorzitters en de secretaris van de commissie achter slot op het secretariaat bewaard. Alleen de leden van de commissie mogen de banden beluisteren. In geen geval mogen de banden worden gekopieerd. De secretaris houdt een register bij van de personen die de banden komen beluisteren.

4. Pers

Na elke vergadering beslist de commissie of er een mededeling wordt gedaan aan de pers. De voorzitters samen met de overige leden van het Bureau staan eventueel de pers te woord.»

Volledigheidshalve dient te worden vermeld dat de onderzoekscommissie in haar werking niet alleen onderworpen was aan de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek en het door haar aangenomen reglement van orde, maar eveneens aan het Reglement van de Senaat.

Inzonderheid de artikelen 70, derde en vierde lid, en 70bis verdienen de aandacht.

Artikel 70, derde en vierde lid, bepaalt het volgende:

«3. Elke onderzoekscommissie brengt binnen de haar toegewezen termijn aan de Senaat verslag uit over haar werkzaamheden.

4. Het verslag noch de besluiten die het eventueel bevat, worden bij de plenaire vergadering in stemming gebracht, onvermindert de moties die tot slot van de besprekking van dat verslag kunnen worden ingediend.»

Artikel 70bis bevat de sanctieregeling voor senatoren die de geheimhoudingsplicht schenden ten aanzien van informatie verkregen naar aanleiding van niet-openbare commissievergaderingen.

Het luidt als volgt:

«1. Iedere senator die, in strijd met artikel 3 van de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek, informatie verkregen naar aanleiding van een niet-openbare vergadering van een parlementaire onderzoekscommissie bekendmaakt en daardoor afbreuk doet aan de eer en de waardigheid van de Senaat of het goede verloop van het onderzoek of de geloofwaardigheid ervan in gevaar brengt, kan gesancioneerden worden overeenkomstig de hiernavolgende bepalingen.

2. De behandeling van schendingen van de geheimhouding kan gevraagd worden door een derde van de leden van de onderzoekscommissie, bij brief gericht aan de voorzitter van de commissie, of door de voorzitter zelf. In de bovenvermelde brief of in de door de voorzitter opgestelde nota wordt een gedetailleerde beschrijving van de aangehaalde feiten gegeven.

Cette demande est inscrite à l'ordre du jour de la première réunion suivant son dépôt. Un délai d'au moins huit jours doit s'écouler entre le dépôt de la demande et son examen en commission.

Le sénateur intéressé est avisé, par lettre du président, des faits qui lui sont reprochés, ainsi que des jour et heure de cette réunion, et il est invité à y présenter sa défense.

Il est également avisé par écrit de son droit de se faire représenter ou assister par un autre sénateur, ainsi que de son droit de demander, à une seule reprise, une remise non motivée.

3. Au jour fixé, la commission entend le sénateur intéressé dans sa défense, à huis clos.

Immédiatement après cette audition, ou, le cas échéant, après avoir constaté que l'intéressé n'est ni présent, ni représenté, ou qu'il ne souhaite pas être entendu, la commission délibère à huis clos.

Si elle conclut que les faits invoqués sont suffisamment établis, elle peut décider, à la majorité des deux tiers de ses membres, soit d'infliger un avertissement à l'intéressé, soit de lui infliger un blâme, soit de proposer à l'assemblée de l'exclure de la commission d'enquête.

La décision de la commission n'est susceptible d'aucun recours. Elle est consignée dans un procès-verbal signé par le président. Celui-ci en adresse sans délai une copie au président du Sénat, au sénateur en cause ainsi que, le cas échéant, au membre qui l'a assisté ou représenté.

4. La décision de la commission infligeant un avertissement ou un blâme est portée à la connaissance du Sénat lors de la première séance plénière utile suivant la notification visée au dernier alinéa du point 3.

Cette communication ne donne lieu à aucun débat.

5. La proposition d'exclusion est inscrite à l'ordre du jour de la première séance plénière utile suivant la notification visée au dernier alinéa du point 3.

Le cas échéant, il est fait application de l'article 48.

Le Sénat entend d'abord le rapport oral du président de la commission et, ensuite, le cas échéant, le sénateur en cause ou le membre qui le représente. Leur temps de parole est limité à quinze minutes chacun. Aucun autre membre ne peut prendre la parole à ce sujet.

Deze vraag wordt op de agenda geplaatst van de eerste vergadering volgend op de indiening ervan. Een termijn van ten minste acht dagen moet verlopen tussen de indiening van de vraag en de behandeling ervan in de commissie.

De betrokken senator wordt bij brief van de voorzitter op de hoogte gebracht van de feiten die hem verweten worden, alsmede van de dag en het uur van de vergadering, en hij wordt verzocht zich daar te verdedigen.

Hij wordt eveneens schriftelijk in kennis gesteld van zijn recht om zich door een andere senator te laten vertegenwoordigen of bijstaan alsmede van zijn eenmalig recht om een niet-gemotiveerd uitstel te vragen.

3. Op de vastgestelde dag hoort de commissie met gesloten deuren de verdediging van de betrokken senator.

De commissie beraadslaagt met gesloten deuren onmiddellijk na dit verhoor of nadat zij eventueel heeft vastgesteld dat de betrokkenen niet aanwezig is, niet vertegenwoordigd is of niet verhoord wenst te worden.

Indien zij besluit dat de aangehaalde feiten voldoende bewezen zijn, kan zij met een tweederde meerderheid van haar leden besluiten ofwel de betrokkenen een waarschuwing te geven, ofwel hem een berisping te geven, ofwel aan de assemblée voor te stellen hem uit te sluiten van de onderzoekscommissie.

Tegen de beslissing van de commissie kan geen beroep worden ingesteld. Zij wordt opgetekend in een proces-verbaal dat door de voorzitter ondertekend wordt. Deze stuurt onverwijld een afschrift aan de voorzitter van de Senaat, aan de betrokken senator en eventueel aan het lid dat hem bijgestaan of vertegenwoordigd heeft.

4. De beslissing van de commissie om een waarschuwing of een berisping te geven wordt aan de Senaat medegedeeld op de eerste dienstige plenaire vergadering volgend op de kennisgeving bedoeld in het laatste lid van punt 3.

Over deze mededeling wordt geen debat gevoerd.

5. Het voorstel tot uitsluiting wordt op de agenda geplaatst van de eerste dienstige plenaire vergadering volgend op de kennisgeving bedoeld in het laatste lid van punt 3.

In voorkomend geval wordt artikel 48 toegepast.

De Senaat hoort eerst het mondeling verslag van de voorzitter van de commissie en vervolgens eventueel de betrokken senator of het lid dat hem vertegenwoordigt. Hun spreektijd is beperkt tot vijftien minuten ieder. Geen ander lid mag dienaangaande het woord nemen.

Le Sénat se prononce ensuite sans débat sur la proposition d'exclusion, par scrutin secret. Aucun amendement à cette proposition n'est recevable.

Si la proposition est adoptée à la majorité des deux tiers des suffrages, l'intéressé est définitivement exclu des réunions de la commission d'enquête.

Cette décision n'est susceptible d'aucun recours. Elle est notifiée par écrit au président de la commission, au sénateur en cause, ainsi que, le cas échéant, au membre qui l'a assisté ou représenté.

Si la majorité des deux tiers des suffrages n'est pas atteinte, la proposition est rejetée et le président déclare l'incident clos.

6. Le membre d'une commission d'enquête exclu de celle-ci en application du point qui précède est remplacé sans délai par un autre membre du même groupe, conformément aux dispositions de l'article 76-3.»

L'article 70bis n'a été mentionné dans le présent rapport qu'à titre d'information.

En effet, les membres de la commission d'enquête ont toujours respecté le devoir de discréetion, bien qu'au cours de nombreuses auditions à huis clos, l'on ait révélé des informations sensibles sur certaines personnes et sur des dossiers judiciaires en cours. Toutefois, le comportement des membres n'a justifié à aucun moment un recours éventuel à l'article 70bis cité ci-dessus.

De surcroît, la retenue dont ont fait preuve les commissaires dans le traitement des informations confidentielles a permis d'obtenir plus de franchise et une plus grande ouverture de la part des personnes qui ont été entendues à huis clos.

2.2. Équipe scientifique

La commission a estimé utile, étant donné l'ampleur et la complexité de la mission d'enquête qui lui a été confiée, de s'entourer d'une série d'experts.

Leur mission consistait à faire l'inventaire de l'ensemble des problèmes qui se posaient sur le plan pénal en ce qui concerne la criminalité organisée, et ce, en fonction de leur spécialisation.

Par ailleurs, ils ont été chargés de traiter et d'analyser l'ensemble des informations qui ont été recueillies pendant l'enquête, notamment en vue de rédiger les rapports intermédiaires et le rapport final.

Le Sénat s'étant adressé aux facultés de droit de toutes les universités belges, l'on a désigné comme

De Senaat spreekt zich vervolgens zonder debat uit over het voorstel tot uitsluiting, bij geheime stemming. Op dit voorstel kan geen enkel amendement ingediend worden.

Indien het voorstel met een tweederde meerderheid van de stemmen aangenomen wordt, is de betrokkenen definitief uitgesloten van de vergaderingen van de onderzoekscommissie.

Tegen deze beslissing kan geen beroep ingesteld worden. Zij wordt schriftelijk medegedeeld aan de voorzitter van de commissie, aan de betrokken senator en eventueel aan het lid dat hem bijgestaan of vertegenwoordigd heeft.

Indien geen tweederde meerderheid van de stemmen bereikt wordt, is het voorstel verworpen en verklaart de voorzitter het incident voor gesloten.

6. Het lid van een onderzoekscommissie dat uitgesloten wordt met toepassing van het vorige punt, wordt onverwijd vervangen door een ander lid van dezelfde fractie, overeenkomstig de bepalingen van artikel 76-3.»

De vermelding van artikel 70bis in dit verslag heeft een louter informatief karakter.

De leden van de onderzoekscommissie hebben de discretiepligt immers steeds in acht genomen, hoewel hun tijdens tal van besloten hoorzittingen gevoelige informatie over bepaalde personen en hangende gerechtelijke dossiers werd medegedeeld. Op geen enkel ogenblik hebben de leden echter aanleiding gegeven tot een eventuele toepassing van het hiervoor genoemde artikel 70bis.

De terughoudendheid van de commissieleden bij de behandeling van vertrouwelijke informatie had bovendien als positief effect dat de openhartigheid en de mededeelzaamheid van de personen die met gesloten deuren werden gehoord, werden gestimuleerd.

2.2. Wetenschappelijke staf

Gelet op de omvang en de complexiteit van de onderzoeksopdracht die aan de commissie was toebedeeld, achtte zij het raadzaam zich te omringen met een aantal experts.

Hun taak bestond erin om vanuit hun specialisatie een inventaris op te stellen van alle problemen op strafrechtelijk gebied inzake georganiseerde criminaliteit.

Voorts werden zij belast met de verwerking en de analyse van alle informatie die tijdens het onderzoek werd verzameld, onder meer met het oog op de redactie van de tussentijdse verslagen en het eindverslag.

Na een rondvraag bij de rechtsfaculteiten van alle Belgische universiteiten werden de volgende personen

collaborateurs scientifiques de la commission les personnes suivantes:

À partir du 8 novembre 1996:

1. Mme Chr. Derenne-Jacobs, avocate (jusqu'au 28 mai 1998), collaboratrice scientifique à la faculté de droit de l'Université de Liège;

2. Mme Fr. Roggen, avocate, assistante à la faculté de droit de l'Université libre de Bruxelles. À la suite de sa nomination, par arrêté royal du 10 août 1998, en tant que juge de complément pour le ressort de la cour d'appel de Bruxelles(1), Mme Roggen a présenté, dans sa lettre du 25 août 1998, sa démission, en tant que collaboratrice scientifique de la commission. Cette démission a pris cours immédiatement;

3. M. C. Strebelle, chercheur à l'École des sciences criminologiques Léon Cornil de la faculté de droit de l'Université libre de Bruxelles;

4. M. D. Van Daele, assistant à l'*Instituut voor Strafrecht* de la faculté de droit de la *Katholieke Universiteit Leuven*;

5. M. F. Verbruggen, assistant à l'*Instituut voor Strafrecht* de la faculté de droit de la *Katholieke Universiteit Leuven*.

À partir du 1^{er} février 1998, le professeur dr. C. Fijnaut a mis fin, au nom de la *Katholieke Universiteit Leuven*, à l'accord de coopération entre MM. Van Daele et Verbruggen et la commission d'enquête.

À partir du 6 décembre 1996:

6. M. T. Vander Beken, assistant en droit pénal et collaborateur du *onderzoeks groep drugsbeleid, strafrechtelijk beleid en internationale criminaliteit* de la faculté de droit de l'Université de Gand.

À partir du 1^{er} février 1998:

7. M. A. Vandeplas, président de chambre honoraire de la cour d'appel d'Anvers et professeur extraordinaire émérite à la *Katholieke Universiteit Leuven*.

aangesteld als wetenschappelijk medewerker van de commissie:

Vanaf 8 november 1996:

1. mevrouw Chr. Derenne-Jacobs, advocate (tot 28 mei 1998), wetenschappelijk medewerkster aan de rechtsfaculteit van de *Université de Liège*;

2. mevrouw Fr. Roggen, advocate, assistente aan de rechtsfaculteit van de *Université libre de Bruxelles*. Ingevolge haar benoeming bij koninklijk besluit van 10 augustus 1998 tot toegevoegd rechter voor het rechtsgebied van het hof van beroep te Brussel(1), heeft mevrouw Roggen bij brief van 25 augustus 1998 met onmiddellijke ingang haar ontslag als wetenschappelijk medewerkster van de commissie aangeboden;

3. de heer C. Strebelle, onderzoeker aan de *École des sciences criminologiques Léon Cornil* van de rechtsfaculteit van de *Université libre de Bruxelles*;

4. de heer D. Van Daele, assistent aan het Instituut voor Strafrecht van de faculteit rechtsgeleerdheid van de Katholieke Universiteit Leuven;

5. de heer F. Verbruggen, assistent aan het Instituut voor Strafrecht van de faculteit rechtsgeleerdheid van de Katholieke Universiteit Leuven.

Met ingang van 1 februari 1998 heeft professor dr. C. Fijnaut namens de Katholieke Universiteit Leuven de samenwerkingsovereenkomst van de heren Van Daele en Verbruggen met de onderzoekscommissie beëindigd.

Vanaf 6 december 1996:

6. de heer T. Vander Beken, assistent strafrecht en medewerker van de onderzoeks groep drugsbeleid, strafrechtelijk beleid en internationale criminaliteit van de faculteit rechtsgeleerdheid van de Universiteit Gent.

Vanaf 1 februari 1998:

7. de heer A. Vandeplas, ere-kamervoorzitter in het hof van beroep te Antwerpen en buitengewoon hoogleraar emeritus aan de Katholieke Universiteit Leuven.

(1) *Moniteur belge* du 21 août 1998.

(1) *Belgisch Staatsblad* van 21 augustus 1998.

CHAPITRE II

Méthodologie

Pour pouvoir se faire une idée de la criminalité en Belgique, la commission a, dans un premier temps, tenu des auditions de fonctionnaires supérieurs et de magistrats concernés par la lutte contre la criminalité grave (section 1^{re}).

Elle a aussi examiné si des analyses stratégiques avaient déjà été réalisées en Belgique en matière de criminalité organisée (section 2).

La commission voulait ainsi se faire une idée des moyens de lutte disponibles et des lacunes de la législation actuelle. Ainsi, les structures, les méthodes de recherche et les moyens de fonctionnement ont, eux aussi, pu faire l'objet d'une radioscopie.

Afin d'élargir au maximum l'éventail des sources, il a été décidé d'envoyer des questionnaires détaillés tant aux procureurs du Roi et aux parquets généraux qu'aux divers secteurs économiques (section 3).

SECTION 1^{re}

Auditions

En vue de remplir les objectifs qui lui étaient assignés, à savoir de réaliser un état des lieux de la menace que représente la criminalité organisée en Belgique, de déterminer comment la lutte contre cette criminalité peut être améliorée, et de formuler des recommandations et des propositions, la commission a procédé à l'audition de divers acteurs impliqués dans la lutte contre la criminalité organisée.

Au cours de ses auditions, la commission a abordé systématiquement les thèmes suivants :

- la définition de la criminalité organisée;
- le rôle joué effectivement par les services et personnes auditionnés en matière de lutte contre la criminalité organisée et leur expérience en ce domaine;
- l'analyse criminelle;
- la recherche proactive;
- la collaboration entre les différents services, sur le plan national et international;
- les différents types d'informations;
- le stockage de l'information;
- l'échange d'informations;
- la corruption;
- les informateurs;
- les techniques spéciales d'enquêtes.

HOOFDSTUK II

Methodologie

Om een overzicht te krijgen over de criminaliteit in België, heeft de commissie in een eerste ronde hoorzittingen gehouden voor hogere ambtenaren en magistraten die betrokken zijn bij de bestrijding van de zware criminaliteit (afdeling 1).

Tevens ging zij na of er in België reeds strategische analyses over de georganiseerde criminaliteit waren verricht (afdeling 2).

Op deze wijze wou de commissie zich een beeld vormen van de beschikbare bestrijdingsmiddelen en de lacunes in de huidige wetgeving. Ook de structuren, de opsporingsmethoden en de werkingsmiddelen konden hiermee worden doorgelicht.

Teneinde het bronnenmateriaal zo ruim mogelijk te spreiden, werd besloten gedetailleerde vragenlijsten toe te sturen zowel aan de procureurs des Konings en aan de parketten-generaal als aan de diverse economische sectoren (afdeling 3).

AFDELING 1

Hoorzittingen

Ter vervulling van de haar opgedragen doelstellingen, namelijk een beschrijving geven van de dreiging die uitgaat van de georganiseerde criminaliteit in België, nagaan op welke wijze deze criminaliteit beter kan worden bestreden en aanbevelingen en voorstellen formuleren, heeft de commissie verschillende instanties gehoord die betrokken zijn bij de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit.

In deze hoorzittingen heeft de commissie stelselmäßig de volgende thema's behandeld :

- de definitie van georganiseerde criminaliteit;
- de rol die de gehoorde diensten en personen daadwerkelijk hebben gespeeld in de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit en hun ervaring op dat vlak;
- de misdaadanalyse;
- de proactieve recherche;
- de samenwerking tussen de verschillende diensten, op nationaal en internationaal vlak;
- de verschillende soorten informatie;
- het opslaan van informatie;
- de uitwisseling van informatie;
- de corruptie;
- de informant;
- de bijzondere opsporingsmethoden.

Les personnes auditionnées ont également été invitées à s'exprimer sur les problèmes qu'elles rencontrent sur le terrain et sur les différentes réformes qu'elles souhaiteraient voir réalisées.

L'état des lieux de la criminalité organisée en Belgique étant l'une des missions de la commission, celle-ci s'est attachée à relever les différentes informations concrètes dont dispose chacun des services auditionnés concernant les formes de criminalité organisée rencontrées et les secteurs les plus touchés.

Après avoir invité *le ministre de la Justice, M. S. De Clerck*, à lui présenter son plan d'action contre la criminalité organisée, la commission a commencé ses travaux par l'audition de *M. L. Nouwlynck* et *Mme D. Reynders*, respectivement conseiller général et conseillère générale adjointe à la politique criminelle. Créé en 1994 dans le cadre de la mise en œuvre de la déclaration gouvernementale du 5 juin 1990, dite «déclaration de la Pentecôte», au lendemain du dépôt du rapport de la commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner la manière dont la lutte contre le grand banditisme et le terrorisme est organisée en Belgique, le Service de la politique criminelle a pour mission de réunir ou faire réunir toute information utile à l'élaboration de la politique criminelle, de dresser et de suivre l'évolution de la criminalité, de rechercher et d'analyser les causes de la délinquance, de proposer les orientations pour la politique criminelle et les moyens nécessaires pour son exécution et son organisation, de donner des avis sur la coordination des politiques préventive, répressive et pénitentiaire, de proposer les critères qui structurent l'action publique et de contribuer à l'information générale des magistrats et des services de police. Placé sous l'autorité directe du ministre de la Justice, le service est également mis à la disposition des procureurs généraux pour les aider à développer la politique criminelle dans leur ressort et à coordonner leurs politiques respectives.

Après une présentation du Service de politique criminelle et de ses missions, *M. Nouwlynck* et *Mme Reynders* ont entretenu la commission du phénomène de la criminalité organisée et de ses définitions telles qu'évoquées dans le cadre du groupe de travail sur la criminalité organisée créé au sein du cabinet du ministre de la Justice et auquel participe le Service de

De gehoorde personen werden eveneens uitgenodigd hun mening te geven over de problemen die zij op het terrein ontmoeten en over de verschillende hervormingen die zij verwezenlijkt zouden willen zien.

De commissie had met name tot taak een beschrijving te geven van de georganiseerde criminaliteit in België en heeft zich dan ook beziggehouden met het verzamelen van de verschillende concrete gegevens waarover de gehoorde diensten beschikken met betrekking tot de vormen van de georganiseerde misdaad waarmee zij geconfronteerd worden, en de meest getroffen economische sectoren.

Na de hoorzitting met *de minister van Justitie, de heer S. De Clerck*, die verzocht werd zijn actieplan tegen de georganiseerde criminaliteit voor te stellen, heeft de commissie haar werkzaamheden aangevat met het horen van *de heer L. Nouwlynck* en van *mevrouw D. Reynders*, respectievelijk adviseur-generaal en adjunct-adviseur-generaal bij de dienst voor het strafrechtelijk beleid. Deze dienst werd in 1994 opgericht in het kader van de uitvoering van de regeringsverklaring van 5 juni 1990, de zogenaamde Pinksterverklaring, afgelegd kort na de indiening van het verslag van de onderzoekscommissie belast met het onderzoek naar de wijze waarop de bestrijding van het banditisme en het terrorisme georganiseerd wordt. Hij is belast met het verzamelen of het laten verzamelen van alle mogelijke inlichtingen die nuttig zijn voor het opstellen van een strafrechtelijk beleid, het in kaart brengen en volgen van de ontwikkelingen in de criminaliteit, het opsporen en het ontleden van de oorzaken van de delinquentie, het voorstellen van richtsnoeren voor het strafrechtelijk beleid en van de nodige middelen voor de tenuitvoerlegging en de organisatie van dit beleid, het verstrekken van adviezen over de coördinatie van de beleidslijnen inzake de preventie, de vervolging en de bestraffing van misdaden en het ondersteunen van de algemene informatie behoeve van de magistraten en de politiediensten. De dienst, die onder het rechtstreekse gezag van de minister van Justitie functioneert, staat eveneens ter beschikking van de procureurs-generaal en helpt hen het strafrechtelijk beleid in hun rechtsgebied te ontwikkelen en hun respectieve beleidslijnen onderling te coördineren.

Na een voorstelling van de dienst voor het strafrechtelijk beleid en van zijn taken hebben de heer Nouwlynck en mevrouw Reynders de commissie gesproken over het fenomeen van de georganiseerde criminaliteit en de definities ervan, die behandeld zijn door de werkgroep over de georganiseerde criminaliteit, ingesteld binnen het kabinet van de minister van

politique criminelle(1), ainsi que de l'analyse stratégique(2). Ont ensuite été abordées les diverses recherches liées à la criminalité organisée réalisées par le service de la politique criminelle, à savoir: les aspects financiers et économiques de la lutte contre la criminalité organisée, l'organisation du ministère public, la répartition des tâches entre les services de police, la recherche proactive et l'évaluation de la circulaire relative aux techniques spéciales d'enquête.

À l'occasion d'une question sur la nature et l'ampleur de la criminalité organisée en Belgique, un échange de vues a également eu lieu sur la nécessité d'une analyse de la criminalité organisée, sur les moyens d'y arriver ainsi que sur le ou les services chargés de réaliser cette analyse. Rappelant que «l'analyse du crime organisé en vue de déterminer la politique à suivre» figure au point 3 du plan d'action du gouvernement, M. Nouwlynck relève que «si le gouvernement démarre son plan d'action en disant qu'il faut procéder à une analyse du crime organisé pour déterminer la politique à suivre, c'est, par définition, que nous ne disposons pas de ces informations»(3). M. Nouwlynck a également rappelé que l'option prise par le gouvernement a été de confier cette analyse aux seuls services de polices assistés par la Sûreté de l'État et que «l'information n'est effectivement pas transmise à un service comme le nôtre ou à l'Institut national de criminalistique et de criminologie»(4).

Cette première audition d'un service dépendant directement du ministre de la Justice a permis à la commission d'avoir un premier éclairage sur l'ampleur du travail qu'elle aurait à réaliser, les thématiques à aborder et les difficultés auxquelles elle allait être confrontée, tout particulièrement en ce qui concerne l'état des lieux de la criminalité organisée.

Dans le but de compléter son information générale et d'obtenir une première vue d'ensemble afin d'organiser ses travaux, ainsi que d'avoir un premier aperçu théorique sur la matière, la commission a ensuite procédé à l'audition de trois professeurs d'université, à savoir les professeurs *C. Fijnaut* (Katholieke Universiteit Leuven), *Houchon* (Université catholique de Louvain) et *Kellens* (Université de Liège). Le professeur Fijnaut, ayant été expert auprès de la commission

(1) Voir premier rapport intermédiaire sur la notion de criminalité organisée, doc. Sénat, n° 1-326/7.

(2) Voir deuxième rapport intermédiaire, doc. Sénat, n° 1-326/8.

(3) Nouwlynck, audition, 18 octobre 1996, p. 3/20.

(4) Nouwlynck, audition, 18 octobre 1996, p. 3/22.

Justitie en waaraan ook de dienst voor het strafrechtelijk beleid zijn medewerking heeft verleend(1), alsmede over de strategische analyse(2). Daarna werd gehandeld over de verschillende onderzoeksprogramma's die door de dienst voor het strafrechtelijk beleid gerealiseerd zijn, namelijk over de financiële en economische aspecten van de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit, de organisatie van het openbaar ministerie, de verdeling van de taken onder de politiediensten, de proactieve recherche en de evaluatie van de circulaire betreffende de bijzondere opsporingsmethoden.

Naar aanleiding van de vraag naar de aard en de omvang van de georganiseerde criminaliteit heeft een gedachtwisseling plaatsgevonden over de behoefte aan onderzoek naar de georganiseerde criminaliteit, over de middelen die hiervoor nodig zijn alsmede over de dienst of de diensten die dit onderzoek moeten verrichten. Verwijzend naar punt 3 van het actieplan van de regering waarin gewag wordt gemaakt van «beleidsrelevant onderzoek naar de georganiseerde criminaliteit», heeft de heer Nouwlynck verklaard dat indien de regering haar actieplan aanvangt met de verklaring dat men beleidsrelevant onderzoek moet verrichten, dit per definitie betekent dat zij met hun dienst niet over die informatie beschikken(3). De heer Nouwlynck merkte eveneens op dat de regering ervoor gekozen heeft dit onderzoek uitsluitend op te dragen aan de politiediensten bijgestaan door de Staatsveiligheid en dat de informatie inderdaad niet doorgegeven wordt aan een dienst zoals de dienst voor het strafrechtelijk beleid of aan het Nationaal Instituut voor criminalistiek en criminologie(4).

Op grond van deze eerste hoorzitting met een dienst die rechtstreeks van de minister van Justitie afhangt, kon de commissie zich een eerste beeld vormen van de omvang van de taak die haar te wachten stond, van de thema's die ze zou moeten behandelen en van de moeilijkheden waarmee ze af te rekenen zou krijgen, vooral als ze een beschrijving zou maken van de georganiseerde criminaliteit.

Om haar algemene kennis aan te vullen en een eerste overzicht te verkrijgen met het oog op de regeling van haar werkzaamheden alsmede om een eerste theoretische inleiding te krijgen over de materie, heeft de commissie vervolgens drie universiteitsprofessoren gehoord, namelijk de professoren *C. Fijnaut* (Katholieke Universiteit Leuven), *Houchon* (Université catholique de Louvain) en *Kellens* (Université de Liège). Aangezien professor Fijnaut als deskundige

(1) Zie het eerste tussentijds verslag over het begrip georganiseerde criminaliteit, Stuk Senaat, nr. 1-326/7.

(2) Zie het tweede tussentijds verslag, Stuk Senaat, nr. 1-326/8.

(3) Nouwlynck, hoorzitting, 18 oktober 1996, blz. 3/20.

(4) Nouwlynck, hoorzitting, 18 oktober 1996, blz. 3/22.

Van Traa qui s'est tenue aux Pays-Bas, a pu donner des précisions quant à la façon dont avait travaillé cette commission d'enquête.

Faisant suite à ces auditions préliminaires, la commission a pu affiner son plan de travail et sa méthodologie. Il fut décidé qu'en première instance, la commission s'attacherait à un tour d'horizon des différentes autorités impliquées dans la lutte contre la criminalité organisée, tant au niveau de la magistrature que des polices et des administrations. Dans cette première partie des travaux, la commission s'est laissée guider par le souci d'obtenir une vue d'ensemble sur la façon dont s'organise à ce jour la lutte contre la criminalité organisée en Belgique, ainsi que par le désir de dresser un état des lieux de cette criminalité.

Ont été entendus par la commission:

1. *M. R. Van Camp*, procureur général près la cour d'appel d'Anvers, le 21 février 1997;
2. *MM. A. Vandoren et P. Duinslaeger*, magistrats nationaux, le 28 février 1997;
3. *M. B. Bulthé*, doyen des juges d'instruction au tribunal de première instance de Bruxelles et vice-président de ce tribunal, le 21 février 1997;
4. *M. Van Espen*, juge d'instruction au tribunal de première instance de Bruxelles, le 14 mars 1997;
5. *M. C. Vanhaecke et Mme M. Coninx*, respectivement premier substitut et substitut du procureur du Roi près le tribunal de première instance de Bruxelles, le 16 mai 1997;
6. *M. J. Godbille*, premier substitut du procureur du Roi près le tribunal de première instance de Bruxelles, les 21 et 23 mai 1997;
7. *Le lieutenant-général Deridder*, commandant de la gendarmerie, *le lieutenant-colonel Berkmoes* (BCR), *le major Frans* (BCR), *le commandant George* (BCR) et *le premier maréchal des logis Verdurmene* (Service d'enquêtes du Comité P), le 6 décembre 1996;
8. *M. Chr. De Vroom*, commissaire général aux délégations judiciaires, *MM. J. Belmans, J.-Ph. Elise, M. Callu et H. Lefief* (police judiciaire), le 11 décembre 1996;
9. *Mme L. Detiège*, bourgmestre d'Anvers, et *M. T. Dyck*, commissaire en chef faisant fonction de la police d'Anvers, le 7 février 1997;
10. *M. F.-X. de Donnéa*, bourgmestre de Bruxelles, et *M. Van Reusel*, commissaire en chef de la police de Bruxelles, les 7 et 14 mars 1997;

opgetreden is voor de commissie-Van Traa in Nederland, heeft hij toelichting kunnen geven over de wijze waarop deze onderzoekscommissie te werk gegaan is.

Door die voorafgaande hoorzittingen heeft de commissie haar werkprogramma en haar methodologie kunnen verfijnen. Besloten werd dat de commissie in eerste instantie zou nagaan welke verschillende overheden betrokken zijn bij de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit zowel op het niveau van de magistratuur als op dat van de politie en het bestuur. In dit eerste deel van de werkzaamheden heeft de commissie gepoogd zich een beeld te vormen van de manier waarop de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit vandaag in België georganiseerd is en heeft ze willen nagaan waar die criminaliteit zich afspeelt.

De commissie hoorde:

1. *De heer R. Van Camp*, procureur-generaal bij het hof van beroep te Antwerpen, op 21 februari 1997;
2. *De heren A. Vandoren en P. Duinslaeger*, nationaal magistraten, op 28 februari 1997;
3. *De heer B. Bulthé*, deken van de onderzoeksrechters bij de rechtbank van eerste aanleg te Brussel en ondervoorzitter van deze rechtbank, op 21 februari 1997;
4. *De heer Van Espen*, onderzoeksrechter bij de rechtbank van eerste aanleg te Brussel, op 14 maart 1997;
5. *De heer C. Vanhaecke en mevrouw M. Coninx*, respectievelijk eerste substituut en substituut van de procureur des Konings bij de rechtbank van eerste aanleg te Brussel, op 16 mei 1997;
6. *De heer J. Godbille*, eerste substituut van de procureur des Konings bij de rechtbank van eerste aanleg te Brussel, op 21 en 23 mei 1997;
7. *Luitenant-generaal Deridder*, commandant van de rijkswacht, *luitenant-kolonel Berkmoes* (CBO), *majoort Frans* (CBO), *commandant George* (CBO) en *eerste opperwachtmeester Verdurmene* (Dienst Enquêtes bij het Comité P), op 6 december 1996;
8. *De heer Chr. De Vroom*, commissaris-generaal voor gerechtelijke opdrachten, *de heren J. Belmans, J.-Ph. Elise, M. Callu en H. Lefief* (gerechtelijke politie), op 11 december 1996;
9. *Mevrouw L. Detiège*, burgemeester van Antwerpen, en *de heer T. Dyck*, waarnemend hoofdcommissaris van de politie van Antwerpen, op 7 februari 1997;
10. *De heer F.-X. de Donnéa*, burgemeester van Brussel, en *de heer Van Reusel*, hoofdcommissaris van de politie van de stad Brussel, op 7 en 14 maart 1997;

11. *M. J.-M. Dehousse*, bourgmestre de Liège, le 16 mai 1997;

12. *M. Delrez*, commissaire en chef de la police de Liège, le 7 février 1997;

13. *M. B. Van Lijsebeth*, administrateur général de l'administration de la Sûreté de l'État, le 17 décembre 1996;

14. Des représentants de l'Administration des douanes et accises: *M. Van Walleghem*, directeur général; *M. Van Stechelman*, directeur du service national des recherches; *Mme Doulliez*, chef du service du contentieux; *Mme Joly*, du service du contrôle et de la fraude, le 10 janvier 1997;

15. *M. J. Spreutels*, président de la Cellule de traitement de l'information financière, le 18 avril 1997;

16. *M. J.-P. Doraene*, directeur de l'Office central de lutte contre la délinquance économique et financière organisée (OCDEFO), le 18 avril 1997;

17. *Le lieutenant-colonel P. Zanders*, chef de la division coopération policière internationale du Service général d'appui policier (SGAP), le 25 avril 1997;

18. *M. Per Brix Knudsen*, directeur de l'unité de coordination de la lutte anti-fraude de la Commission des Communautés européennes (ACF/UCLAF) et *M. Philippe De Koster*, substitut du procureur du Roi à Mons, à l'époque détaché auprès de la Commission des Communautés européennes (ACF/UCLAF), le 6 juin 1997;

19. *M. W. Bruggeman*, coordinateur adjoint à Europol, les 27 juin et 4 juillet 1997;

La commission a ensuite entrepris une analyse plus approfondie de différents secteurs économiques particulièrement touchés par la criminalité organisée.

Mais avant d'avoir pu entamer ses auditions consacrées aux personnes et services mentionnés ci-dessus, la commission fut saisie d'une « plainte » relative à des dysfonctionnements inquiétants au sein de ce qui était à l'époque le Comité supérieur de contrôle (CSC). Ce service étant chargé de la lutte contre la corruption, il appartenait à la commission d'exercer ses prérogatives et d'investiguer plus avant les allégations qui lui étaient soumises. La commission a consacré de nombreuses auditions et réunions de travail à ce sujet, qui a fait l'objet d'un rapport (voir annexe A).

Ont été entendus par la commission:

— *M. Depret*, inspecteur principal au CSC, le 25 octobre 1996;

— *M. Vermeulen*, administrateur au CSC, le 25 octobre 1996;

11. *De heer J.-M. Dehousse*, burgemeester van Luik, op 16 mei 1997;

12. *De heer Delrez*, hoofdcommissaris van de politie van de stad Luik, op 7 februari 1997;

13. *De heer B. Van Lijsebeth*, administrateur-generaal van het Bestuur van de Veiligheid van de Staat, op 17 december 1996;

14. Vertegenwoordigers van de Administratie der douane en accijnzen: *de heer Van Walleghem*, directeur-generaal, *de heer Van Stechelman*, directeur van de nationale opsporingsdienst, *mevrouw Doulliez*, hoofd van de dienst Geschillen, *mevrouw Joly*, dienst Controle en Fraude, op 10 januari 1997;

15. *De heer J. Spreutels*, voorzitter van de Cel voor financiële informatieverwerking, op 18 april 1997;

16. *De heer J.-P. Doraene*, directeur van de Centrale Dienst voor de bestrijding van de georganiseerde economische en financiële delinquentie (CDGEFID), op 18 april 1997;

17. *Luitenant-kolonel P. Zanders*, hoofd van de afdeling internationale politiesamenwerking van de Algemene Politie-einddienst (APSD), op 25 april 1997;

18. *De heer Per Brix Knudsen*, directeur van de afdeling Coördinatie van de fraudebestrijding van de Commissie van de Europese Gemeenschappen (ACF/UCLAF) en *de heer Philippe De Koster*, substituut van de procureur des Konings te Bergen, gedetecteerd bij de Commissie van de Europese Gemeenschappen (ACF/UCLAF), op 6 juni 1997;

19. *De heer W. Bruggeman*, assistant coordinator bij Europol, op 27 juni en 4 juli 1997;

Vervolgens heeft de commissie een grondige analyse verricht van de verschillende economische sectoren, die meer dan andere, het slachtoffer zijn van de georganiseerde criminaliteit.

Doch alvorens te kunnen starten met de hoorzittingen met de voornoemde personen en diensten, diende de commissie zich te buigen over een klacht over verontrustende tekortkomingen van wat toen nog het Hoog Comité van Toezicht (HCT) heette. Daar die dienst belast was met de strijd tegen de corruptie, kwam het de commissie toe haar prerogatieven uit te oefenen teneinde de aantijgingen die haar werden voorgelegd nader te onderzoeken. Daartoe heeft de commissie talrijke hoorzittingen en werkvergaderingen over dit onderwerp georganiseerd, die in een verslag werden verwerkt (*cf. bijlage A*).

Zijn door de onderzoekscommissie gehoord:

— *de heer Depret*, eerstaanwezend inspecteur bij het HCT, op 25 oktober 1996;

— *de heer Vermeulen*, administrateur bij het HCT, op 25 oktober 1996;

— *M. De Smet*, président au CSC, le 8 novembre 1996;

— *M. Raymond Charles*, procureur général émérite près la Cour de cassation, le 8 novembre 1996;

— *M. Canneel*, administrateur général au CSC, les 20 et 29 novembre 1996;

— *le colonel e.r. Bauwens*, le 24 janvier 1997;

— *M. B. Bulthé*, doyen des juges d'instruction du tribunal de première instance de Bruxelles et vice-président de ce tribunal, le 21 février 1997.

La commission a également voulu tenir compte, pour l'ordre de ses travaux, de l'actualité législative et de la mise en œuvre du plan d'action contre la criminalité organisée du gouvernement(1). C'est la raison pour laquelle les membres de la commission ont décidé de consacrer deux rapports intermédiaires, d'une part, à la notion de criminalité organisée en vue du débat sur le projet de loi sur les organisations criminelles et, d'autre part, à l'impact de la lutte contre la criminalité organisée, entre autres par l'utilisation de techniques spéciales d'enquête, sur l'organisation des services de police et du ministère public.

SECTION 2

Analyses stratégiques(2)

Comme la commission d'enquête voulait, dans le cadre de sa mission, utiliser le plus grand nombre possible de sources d'informations, les présidents ont invité les ministres de la Justice et de l'Intérieur, par une lettre du 29 novembre 1996, à leur fournir tous les rapports, études et analyses qui avaient été réalisés depuis trois ans dans le domaine de la criminalité organisée, en Belgique, notamment par les parquets généraux, la Sûreté de l'État, la gendarmerie, la police judiciaire et les corps de police des villes de Bruxelles, de Gand, d'Anvers, de Liège et de Charleroi.

§ 1^{er}. Le ministre de la Justice

En réponse à la lettre des présidents, le ministre de la Justice a fait savoir, le 11 février 1997, qu'il avait été

(1) Sénat, *Annales parlementaires*, séance du jeudi 18 juillet 1996, p. 1434.

(2) a) Par analyse criminelle, l'on entend la recherche et l'établissement de liens entre des données relatives à la criminalité et de liens entre ces données et d'autres données éventuellement pertinentes, pour les besoins de la police et de la justice;

b) lorsque l'analyse criminelle vise à l'obtention de résultats directement utilisables dans le cadre des activités de recherche et des poursuites, on parle d'analyse criminelle opérationnelle;

c) lorsque l'analyse criminelle s'inscrit dans le cadre de la politique à mener, on parle d'analyse criminelle stratégique.

— *de heer De Smet*, voorzitter bij het HCT, op 8 november 1996;

— *de heer Raymond Charles*, emeritus procureur-generaal bij het Hof van Cassatie, op 8 november 1996;

— *de heer Canneel*, administrateur-generaal bij het HCT, op 20 en 29 november 1996;

— *kolonel o.r. Bauwens*, op 24 januari 1997;

— *de heer B. Bulthé*, deken van de onderzoeks-rechters bij de rechtbank van eerste aanleg te Brussel en ondervoorzitter van deze rechtbank, op 21 februari 1997.

De commissie heeft bij de organisatie van haar werkzaamheden ook rekening willen houden met de actualiteit op het gebied van wetgeving en met de uitvoering van het actieplan ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit van de regering(1). Daarom hebben de commissieleden beslist twee tussentijdse verslagen te wijden enerzijds aan het begrip georganiseerde criminaliteit met het oog op het debat over het wetsontwerp betreffende de criminale organisaties, en anderzijds aan de impact van de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit, onder meer door het gebruik van bijzondere opsporingsmethoden, op de organisatie van de politiediensten en het openbaar ministerie.

AFDELING 2

Strategische analyses(2)

Aangezien de onderzoekscommissie met het oog op de vervulling van haar opdracht zo veel mogelijk informatiebronnen wou aanboren, nodigden de voorzitters de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken bij brief van 29 november 1996 uit om hun alle verslagen, studies en analyses te bezorgen die de laatste drie jaar op het terrein van de georganiseerde criminaliteit in België waren opgesteld door met name de parketten-generaal, de Staatsveiligheid, de rijkswacht, de gerechtelijke politie en de politiekorpsen van de steden Brussel, Gent, Antwerpen, Luik en Charleroi.

§ 1. De minister van Justitie

Als antwoord op de brief van de voorzitters liet de minister van Justitie op 11 februari 1997 weten dat hij

(1) Senaat, *Parlementaire Handelingen*, zitting van donderdag 18 juli 1996, blz. 1434.

(2) a) Onder misdaadanalyse wordt verstaan het opsporen en het leggen van verbanden tussen criminaliteitsgegevens onderling en andere mogelijke relevante gegevens met het oog op de praktijk van politie en justitie;

b) als de misdaadanalyse gericht is op direct toepasbare resultaten voor de opsporings- en vervolgingspraktijk, spreekt men van operationele misdaadanalyse;

c) als de misdaadanalyse gebeurt met het oog op het te voeren beleid, spreekt men van strategische misdaadanalyse.

mis en possession d'une série de documents confidentiels provenant de deux parquets généraux et de la Sûreté de l'État.

Les parquets généraux ont, à cet égard, plutôt fait office de centres de collecte d'informations. En effet, les documents en question n'avaient pas été rédigés par eux, mais leur avaient été transmis par la police judiciaire ou la gendarmerie et, parfois, par un corps de police urbaine ou un parquet. Il s'agissait généralement d'analyses criminelles réalisées à propos de dossiers concrets comme des dossiers concernant des pourvoyeurs de main-d'œuvre, le trafic de femmes, des activités criminelles dans les milieux turcs et kurdes (*cf.* les groupes «héroïne» turcs). Les documents de la Sûreté de l'État portaient sur un certain nombre de cas de criminalité organisée en Europe de l'Est, en ex-Yougoslavie et en Albanie, en Asie Mineure, en Chine, en Afrique et en Amérique du Nord.

Comme il y avait, à propos de certains de ces notes et rapports, un risque au niveau de la source, et qu'ils concernaient des informations en cours, y compris des enquêtes proactives, et des instructions, le ministre a proposé de prévoir une procédure visant à prévenir des fuites inutiles et inopportunes.

Dans cette perspective, les présidents de la commission ont soumis au ministre de la Justice, par lettre du 5 mars 1998, le protocole suivant, relatif à la consultation de dossiers confidentiels et de pièces secrètes :

«Le ministre de la Justice marque son accord sur la communication de dossiers confidentiels et de pièces secrètes à la commission d'enquête, aux conditions et sous les réserves suivantes :

1. L'ensemble des dossiers confidentiels et des pièces secrètes est transmis à la commission d'enquête.

2. Les documents sont conservés au Sénat en un endroit suffisamment sûr.

3. Les documents sont mis à la disposition des commissaires et des collaborateurs scientifiques de la commission explicitement désignés par elle à cette fin, qui peuvent les consulter dans un local réservé à cet effet, mais ils ne peuvent pas être copiés.

4. Il est tenu un registre mentionnant les commissaires et les collaborateurs scientifiques de la commission, qui consultent les documents et de quels documents il s'agit.

5. Si, à la lecture des documents, les commissaires ou les collaborateurs scientifiques de la commission prennent connaissance d'informations qui peuvent provoquer un conflit d'intérêts, ils interrompent immédiatement la lecture du document contenant lesdites informations et en font immédiatement état

in het bezit was gesteld van een aantal vertrouwelijke stukken afkomstig van twee parketten-generaal en de Staatsveiligheid.

De parketten-generaal fungeerden in dit verband eerder als verzamelpunt van informatie. De stukken waarvan sprake waren immers niet door hen opgesteld, maar waren hun bezorgd door de gerechtelijke politie, de rijkswacht, soms door een stedelijk politiekorps of een parket. Het ging meestal om misdrijfanalyses opgesteld naar aanleiding van concrete dossiers, bijvoorbeeld inzake koppelbazen, vrouwenhandel, criminale activiteiten binnen Turkse en Koerdische kringen (*cf.* de Turkse heroïnegroepen). De stukken van de Staatsveiligheid betroffen een aantal gevallen van georganiseerde criminaliteit in Oost-Europa, ex-Joegoslavië en Albanië, Klein-Azië, China, Afrika en Noord-Amerika.

Aangezien sommige van deze nota's en rapporten een brongevaar inhielden en betrekking hadden op lopende opsporingsonderzoeken, met inbegrip van proactieve onderzoeken, en gerechtelijke onderzoeken, stelde de minister voor een procedure uit te werken om onnodige en ontijdige lekken te voorkomen.

Hierop ingaand legden de voorzitters van de commissie de minister van Justitie bij brief van 5 maart 1998 het volgende protocol voor betreffende de inzage van vertrouwelijke dossiers en geheime stukken :

«De minister van Justitie stemt in met de mededeling van vertrouwelijke dossiers en geheime stukken aan de onderzoekscommissie onder de volgende voorwaarden en reserves :

1. Het geheel van de vertrouwelijke dossiers en geheime stukken wordt aan de onderzoekscommissie overgezonden.

2. De stukken worden in de Senaat bewaard op een voldoende beveiligde plaats.

3. Zij worden in een daartoe voorbehouden lokaal ter consultatie aan de commissieleden en de door de commissie daartoe explicet aangewezen wetenschappelijke medewerkers van de commissie voorgelegd, maar mogen niet worden gekopieerd.

4. Er wordt in een register opgetekend welke commissieleden en wetenschappelijke medewerkers van de commissie kennis nemen van welke stukken.

5. Indien commissieleden of wetenschappelijke medewerkers van de commissie bij de lezing op informatie stuiten welke een belangenconflict kan veroorzaken, zetten zij de lezing van het stuk waarin zich de bewuste informatie bevindt, onmiddellijk stop en doen ze hiervan onmiddellijk en vertrouwelijk maar

dans une déclaration confidentielle mais écrite adressée aux présidents de la commission.

L'on suit la même procédure lorsque le conflit d'intérêts est dû au fait qu'un commissaire ou un collaborateur scientifique de la commission intervient comme avocat dans une cause à laquelle les documents communiqués se rapportent directement ou indirectement. Dans ce cas, le commissaire ou le collaborateur scientifique ne peut plus remplir la fonction de conseil et doit se retirer de la cause.

6. Si la commission souhaite soumettre les informations contenues dans les documents communiqués à une discussion publique ou les inclure dans son rapport public, les présidents (et éventuellement une délégation) se concerteront au préalable avec le procureur général compétent en la matière, qui demandera, le cas échéant, l'avis du service qui a fourni les informations en question.

7. Les médias ne reçoivent pas d'autres communications ni d'autres éléments que ce qui figure au rapport.

8. Les commissaires et les collaborateurs scientifiques de la commission s'abstiennent de toute publication concernant les documents en question et les résultats de l'enquête, sauf ce qui figure dans le rapport.

9. Au terme de la mission de la commission d'enquête, tous les documents sont immédiatement renvoyés au ministre de la Justice.

Fait à Bruxelles, en trois exemplaires, le 5 mars 1998,

Stefaan DE CLERCK

Ministre de la Justice.

Roger LALLEMAND (sig.) Hugo VANDEN-BERGHE (sig.)

Présidents de la commission d'enquête. »

Même si le protocole n'a pas été ratifié par le ministre de la Justice sous cette forme, l'on a pu consulter dans une mesure limitée ces pièces du dossier, si bien que l'exigence de confidentialité des données et le besoin d'information de la commission ont pu être rencontrés. On souligne que dans un esprit de collaboration, le ministre a communiqué à la commission, en temps utile, les rapport annuels confidentiels de 1996 et 1997 sur le crime organisé en Belgique.

§ 2. La gendarmerie

Dans sa lettre du 27 janvier 1997, le ministre de l'Intérieur a renvoyé explicitement les présidents de la commission à l'audition du commandant de la

schriftelijk aangifte bij de voorzitters van de commissie.

Dezelfde procedure wordt gevolgd wanneer het belangenconflict ontstaat doordat een commissielid of een wetenschappelijk medewerker van de commissie optreedt als advocaat in een zaak waarop de meegedeelde stukken rechtstreeks of onrechtstreeks betrekking hebben. In dat geval mag het commissielid of de wetenschappelijke medewerker niet meer de functie van raadsman vervullen en moet hij zich als raadsman uit de zaak terugtrekken.

6. Indien de commissie inlichtingen vervat in de overgezonden stukken in het openbaar wenst te bespreken of in het openbaar verslag wenst op te nemen, wordt vooraf door de voorzitters (en eventueel door een delegatie) overleg gepleegd met de terzake bevoegde procureur-generaal, die desgevallend het advies zal vragen van de dienst die de kwetsieuze inlichtingen heeft verstrekt.

7. Aan de media worden geen mededelingen gedaan, noch elementen verstrekt, behoudens hetgeen in het verslag is opgenomen.

8. De commissieleden en de wetenschappelijke medewerkers van de commissie onthouden zich ervan te publiceren over de betreffende stukken alsmede over de onderzoeksresultaten, behoudens hetgeen in het verslag is opgenomen.

9. Na de beëindiging van de opdracht van de onderzoekscommissie worden alle documenten onmiddellijk terugbezorgd aan de minister van Justitie.

Gedaan in drievoud te Brussel op 5 maart 1998,

Stefaan DE CLERCK

Minister van Justitie.

Roger LALLEMAND (get.) Hugo VANDEN-BERGHE (get.)

Voorzitters van de onderzoekscommissie. »

Hoewel het protocol in deze vorm niet door de minister van Justitie werd ondertekend, kwam het toch tot een beperkte inzage van de dossierstukken zodat enerzijds de geheimhouding van de gegevens en anderzijds de voorlichting van de commissie verzekerd bleven. Hierbij moet worden aangestipt dat de minister in een geest van samenwerking de vertrouwelijke jaarverslagen over de georganiseerde criminaliteit in België in 1996 en 1997 op een nuttig tijdstip aan de commissie heeft bezorgd.

§ 2. Rijkswacht

In zijn brief van 27 januari 1997 verwees de minister van Binnenlandse Zaken de voorzitters van de commissie uitdrukkelijk naar de hoorzitting die de

gendarmerie, le lieutenant-général W. Deridder, et des représentants du Bureau central de recherche (BCR) que la commission avait organisée le 6 décembre 1996. À l'occasion de cette audition, la commission a reçu de la gendarmerie une réponse écrite au questionnaire qu'elle lui avait soumis. En annexe à cette réponse, le commandement de la gendarmerie a mis les analyses stratégiques déjà effectuées dans ce domaine (rapports annuels 1994 et 1995) à la disposition de la commission.

Au cours des auditions ultérieures, des membres du BCR ont déclaré que l'on ne disposait pas encore d'analyses criminelles des secteurs économiques jugés sensibles aux infiltrations opérées par les organisations criminelles, notamment le secteur horeca et le secteur du transport(1). Toutefois, la gendarmerie a amorcé l'analyse et a, notamment, déjà réalisé une étude sur la criminalité dans les environs de la Falconplein à Anvers(2).

§ 3. La police judiciaire

La police judiciaire n'a encore réalisé aucune analyse stratégique. Des analyses opérationnelles ont cependant été effectuées, par exemple dans le cadre du meurtre de Karel van Noppen et des attaques sur les transports de fonds(3).

Pour permettre à la commission d'enquête de mesurer la portée d'une telle analyse opérationnelle, la police judiciaire lui a communiqué le rapport d'évaluation intitulé «De Zairean connection en de Nigerian connection», relatif aux escroqueries et autres pratiques criminelles des Africains d'expression française et anglaise qui sont établis en Belgique et en Europe.

Le procureur général près la cour d'appel d'Anvers a, par ailleurs, transmis au ministre de la Justice, en vue de leur consultation par la commission d'enquête, une série d'analyses criminelles confidentielles qui avaient été élaborées par la police judiciaire.

§ 4. Les corps de police municipaux de Bruxelles, Gand, Anvers, Liège et Charleroi

Répondant à la lettre des présidents du 29 novembre 1996, le ministre de l'Intérieur a fait savoir, le 26 février 1997, qu'il n'avait aucune compétence vis-à-vis de ces corps. Il a donc suggéré au président de contacter les autorités locales.

(1) Major B. Frans (BCR), audition, 26 juin 1998, matin, pp. 92/4 et 6.

(2) Major B. Frans (BCR), audition, 26 juin 1998, matin, pp. 92/11.

(3) C. De Vroom, commissaire général chargé de missions judiciaires, et J. Belmans, commissaire principal de première classe, audition du 11 décembre 1996, matin, pp. 14/10 et 12.

commissie op 6 décembre 1996 had gehad met de commandant van de rijkswacht, luitenant-generaal W. Deridder, en vertegenwoordigers van het Centraal Bureau der Opsporingen (CBO). Naar aanleiding van deze hoorzitting heeft de rijkswacht een schriftelijk antwoord verstrekt op de haar voorgelegde vragenlijst. Als bijlage bij dit antwoord heeft het rijkswachtcmando de reeds uitgevoerde strategische analyses in dit domein (jaarrapporten 1994 en 1995) ter beschikking gesteld van de commissie.

Tijdens verdere hoorzittingen hebben leden van het CBO verklaard dat er nog geen criminale analyses voorhanden zijn van economische sectoren die kwetsbaar worden geacht voor infiltratie door criminale organisaties, zoals de horeca en de transportsector(1). De rijkswacht heeft daartoe wel al een aanzet gegeven. Zo werd reeds een studie gemaakt over de criminaliteit rond het Falconplein te Antwerpen(2).

§ 3. Gerechtelijke politie

De gerechtelijke politie heeft op dit ogenblik nog geen strategische analyse uitgevoerd, wel operationele, bijvoorbeeld inzake de moord op Karel Van Noppen en de overvallen op geldtransporten(3).

Om de onderzoekscommissie in staat te stellen de draagwijdte van een dergelijke operationele analyse in te schatten, heeft de gerechtelijke politie het evaluatieverslag meegegeeld, met als titel «de Zairean connection en Nigerian connection», over de oplichtings- en andere criminale praktijken gebruikt door Frans- en Engelstalige Afrikanen in België en Europa.

Tevens heeft de procureur-generaal bij het hof van beroep te Antwerpen een aantal vertrouwelijke misdrijfanalyses, opgesteld door de gerechtelijke politie, aan de minister van Justitie bezorgd met het oog op inzage door de onderzoekscommissie

§ 4. Destedelijke politiekorpsen van Brussel, Gent, Antwerpen, Luik en Charleroi

Als antwoord op de brief van de voorzitters van 29 november 1996 liet de minister van Binnenlandse Zaken op 26 februari 1997 weten dat hij ten aanzien van deze korpsen geen enkele bevoegdheid had. Hij suggereerde dan ook de lokale overheden aan te schrijven.

(1) Majoor B. Frans (CBO) hoorzitting van 26 juni 1998-a.m., blz. 92/4 en 6.

(2) Majoor B. Frans (CBO) hoorzitting van 26 juni 1998-a.m., blz. 92/11.

(3) C. De Vroom, commissaris-generaal voor gerechtelijke opdrachten, en J. Belmans, eerstaanwezend commissaris eerste klas, hoorzitting van 11 december 1996-a.m., blz. 14/10 en 12.

La commission y a renoncé, car elle avait de toute manière l'intention d'entendre les bourgmestres et les commissaires en chef de Bruxelles, d'Anvers et de Liège.

4.1. Bruxelles

Contrairement à certaines autres villes belges, Bruxelles n'a pas l'image négative d'une ville souillée par la criminalité organisée(1). Cela ne veut évidemment pas dire qu'il n'y a pas de criminalité organisée à Bruxelles. La police de la ville de Bruxelles ne dispose toutefois d'aucune analyse criminelle ou stratégique qui permettrait de démentir cette image positive. Elle ne dispose d'ailleurs pas des données nécessaires pour ce faire. Comme les corps d'Anvers et de Liège, la police de Bruxelles se plaint de ce qu'elle alimente les banques de données de la gendarmerie et de la police judiciaire avec ses procès-verbaux, mais n'est pas suffisamment ou pas du tout informée des suites que les services susvisés et le parquet donnent à ces procès-verbaux(2).

4.2. Anvers

La police de la ville d'Anvers n'a pas effectué elle-même d'analyses stratégiques ou criminelles concernant l'implantation de la criminalité organisée dans certains quartiers comme la Pelikaanstraat et la Falconplein. Il y a cependant eu un début d'analyse. La police d'Anvers a ainsi répertorié les magasins de la Falconplein avec leurs exploitants, leur numéro de TVA, etc.(3). La bourgmestre a déclaré que la police n'avait pas reçu d'analyses des autres services de police ou de la Sûreté de l'État. On n'a pas davantage effectué d'étude sérieuse sur le pouvoir d'attraction qu'exerce la métropole anversoise sur la criminalité organisée(4). Cela est dû en partie à la répartition des tâches entre les divers services de police, dans le cadre de laquelle il a été convenu que la lutte contre la criminalité organisée ne relevait pas de la compétence de la police anversoise(5). D'après la bourgmestre, la police d'Anvers a toutefois une idée de ce qui se passe sur le terrain, par exemple à la Falconplein ou à la Pelikaanstraat(6). Elle se base notamment sur les

(1) M. F.-X. de Donnéa, bourgmestre de Bruxelles, audition du 7 mars 1997, matin, p. 26/12.

(2) M. F.-X. de Donnéa, bourgmestre de Bruxelles, audition du 7 mars 1997, matin, p. 26/20 et M. Van Reusel, commissaire en chef de la police de Bruxelles, audition du 7 mars 1997, matin, p. 26/25.

(3) M. T. Dyck, commissaire en chef f.f. de la police d'Anvers, audition du 7 février 1997, après-midi, p. 21/25.

(4) Mme L. Detiègne, bourgmestre d'Anvers, audition du 7 février 1997, après-midi, p. 21/9-10.

(5) Mme L. Detiègne, bourgmestre d'Anvers, audition du 7 février 1997, après-midi, p. 21/6.

(6) Mme L. Detiègne, bourgmestre d'Anvers, audition du 7 février 1997, après-midi, p. 21/8.

De commissie heeft hiervan afgezien. Zij had immers sowieso het plan opgevat de burgemeesters en de hoofdcommissarissen van Brussel, Antwerpen en Luik te horen.

4.1. Brussel

In tegenstelling tot sommige andere Belgische steden kampt Brussel niet met het negatieve imago van een stad die zwaar door de georganiseerde criminaliteit is aangetast(1). Dat betekent natuurlijk niet dat er zich geen criminale organisaties hebben gevestigd. De politie van de stad Brussel beschikt echter niet over strategische of criminale analyses waarmee dit positieve imago kan worden doorprikt. Het ontbreekt haar daartoe trouwens aan de nodige gegevens. Net zoals de korpsen van Antwerpen en Luik beklaagt zij zich erover dat zij de gegevensbanken van de rijkswacht en de gerechtelijke politie met haar processen-verbaal voedt, maar niet of alleszins onvoldoende op de hoogte wordt gehouden van het gevolg dat deze diensten en het parket daaraan geven(2).

4.2. Antwerpen

De politie van de stad Antwerpen heeft zelf geen strategische of criminale analyses verricht omtrent de inplanting van de georganiseerde criminaliteit in bepaalde stadsbuurten, zoals de Pelikaanstraat en het Falconplein. Er is wel een aanzet geweest. Zo heeft zij met betrekking tot het Falconplein het aantal winkels, uitbaters met hun BTW-nummer enzovoort in kaart gebracht(3). De politie heeft, zo verklaarde de burgemeester, ook geen analyses ontvangen van andere politiediensten of de Staatsveiligheid. Er werd evenmin grondig onderzoek verricht naar de aantrekkingskracht van de metropool Antwerpen op de georganiseerde criminaliteit(4). Dat is deels te wijten aan de taakverdeling tussen de onderscheiden politiediensten, waarbij afgesproken werd dat de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit niet tot de bevoegdheid van de Antwerpse politie behoort(5). De stedelijke politie beschikt volgens de burgemeester wel over een beeld van wat er zich op het terrein afspeelt, bijvoorbeeld op het Falconplein of in de Peli-

(1) De heer F.-X. de Donnéa, burgemeester van Brussel, hoorzitting van 7 maart 1997 a.m., blz. 26/12.

(2) De heer F-X. de Donnéa, burgemeester van Brussel, hoorzitting van 7 maart 1997 a.m., blz. 26/20 en de heer Van Reusel, hoofdcommissaris van de politie van Brussel, hoorzitting van 7 maart 1997 a.m., blz. 26/25.

(3) De heer T. Dyck, waarnemend hoofdcommissaris van de politie van Antwerpen, hoorzitting van 7 februari 1997 p.m., blz. 21/25.

(4) Mevrouw L. Detiègne, burgemeester van Antwerpen, hoorzitting van 7 februari 1997 p.m., blz. 21/9-10.

(5) Mevrouw L. Detiègne, burgemeester van Antwerpen, hoorzitting van 7 februari 1997 p.m., blz. 21/6.

(6) Mevrouw L. Detiègne, burgemeester van Antwerpen, hoorzitting van 7 februari 1997 p.m., blz. 21/8.

statistiques mensuelles de la criminalité, même si celles-ci ne comprennent pas certaines rubriques comme celle de la criminalité en col blanc.

En dépit de la concertation pentagonale dans le cadre de laquelle on échange des informations, la police municipale manque de données pour effectuer elle-même des analyses détaillées.

Comme le font les corps de Bruxelles et de Liège, la police d'Anvers se plaint du manque de feed-back et de la circulation déficiente des informations(2). L'on a proposé, dès lors, de créer, au sein de la police municipale, un service d'information criminelle qui serait chargé de recueillir des informations, de les analyser et de les transmettre aux autres services de police ainsi qu'aux parquets(3). Actuellement, le bourgmestre doit se baser principalement sur les données que lui transmet le service de recherche de la police urbaine ainsi que sur les informations qui lui sont transmises dans le cadre de la concertation pentagonale. Cette concertation est activée aujourd'hui et il est possible de conclure des accords clairs au sujet de la répartition des tâches entre le parquet, la gendarmerie et la police judiciaire en vue d'une lutte coordonnée contre la criminalité grave et en vue d'améliorer les échanges et la circulation d'informations(2).

4.3. Liège

Le corps de police de Liège n'a pas assez de moyens pour effectuer une analyse stratégique de la criminalité organisée dans la ville(4). Cependant, dans le cadre du contrat de société, un rapport de police concernant l'état de la criminalité dans la ville est élaboré chaque année à l'intention du conseil communal. Pour ce qui est du rapport 1997, la police communale a pu faire usage des informations statistiques de l'observatoire de la criminalité et — c'est une première — des données de la gendarmerie, ce qui garantit une vue d'ensemble plus précise(5).

(1) Mme L. Detiège, bourgmestre d'Anvers, audition du 7 février 1997, après-midi, p. 21/8.

(2) Mme L. Detiège, bourgmestre d'Anvers, audition du 7 février 1997, après-midi, p. 21/6.

(3) Mme L. Detiège, bourgmestre d'Anvers et M. T. Dyck, commissaire en chef f.f., audition du 7 février 1997, après-midi, pp. 21/10 et 21/26.

(4) M. J. Delrez, commissaire en chef de la police de Liège, audition du 7 février 1997, matin, p. 20/17.

(5) M. J.-M. Dehouze, bourgmestre de la ville de Liège, audition du 16 mai 1997, matin, p. 36/14.

kaanstraat(1). Zij baseert zich daarvoor onder meer op de maandelijkse criminaliteitscijfers hoewel daar bepaalde rubrieken zoals de witteboordencriminaliteit niet in voorkomen.

De stedelijke politie beschikt ondanks het vijfhoeksoverleg waarop informatie wordt uitgewisseld, echter over te weinig inlichtingen om zelf diepgaande analyses uit te voeren.

Net zoals de korpsen van Brussel en Luik klaagt zij over het gebrek aan feedback en informatiedoorstroming(2). Daarom werd voorgesteld om binnen de stedelijke politie een criminale informatiedienst op te richten die niet alleen informatie dient te vergaren, maar ze ook dient te analyseren en door te geven aan de andere politiediensten en de parketten.(3) Thans moet de burgemeester zich voornamelijk baseren op de gegevens die haar door de opsporingsdienst van de stedelijke politie en op het vijfhoeksoverleg worden toegespeeld. Dit overleg wordt thans wel geactiveerd zodat er met het parket, de rijkswacht en de gerechtelijke politie klare taakafspraken kunnen worden gemaakt met het oog op een gecoördineerde aanpak van de zware criminaliteit en een betere informatie-doorstroming en -uitwisseling(2).

4.3. Luik

Het stedelijk politiekorps beschikt niet over voldoende middelen om een strategische analyse te verrichten van de georganiseerde criminaliteit in Luik(4). In het kader van het veiligheidscontract wordt er ten behoeve van de gemeenteraad wel jaarlijks een politieverslag opgesteld over de staat van de criminaliteit in de stad. Bij de redactie van dit verslag in 1997 kon de stedelijke politie niet alleen gebruik maken van de statistische informatie afkomstig van het «observatoire de la criminalité», maar ook — en dat was een primeur — van de gegevens van de rijkswacht, hetgeen een meer accurate beeldvorming garandeerde(5).

(1) Mevrouw L. Detiège, burgemeester van Antwerpen, hoorzitting van 7 februari 1997 p.m., blz. 21/8.

(2) Mevrouw L. Detiège, burgemeester van Antwerpen, hoorzitting van 7 februari 1997 p.m., blz. 21/6.

(3) Mevrouw L. Detiège, burgemeester van Antwerpen en de heer T. Dyck, waarnemend hoofdcommissaris, hoorzitting van 7 februari 1997 p.m., blz. 21/10 en 21/26.

(4) De heer J. Delrez, hoofdcommissaris van de politie van Luik, hoorzitting van 7 februari 1997 a.m., blz. 20/17.

(5) De heer J.-M. Dehouze, burgemeester van de stad Luik, hoorzitting van 16 mei 1997 a.m., blz. 36/14.

SECTION 3

Questionnaires

Outre les auditions auxquelles elle a procédé la commission a également invité les 27 procureurs du Roi près les tribunaux de première instance à s'exprimer. Devant les difficultés qu'aurait pu entraîner pour l'ordre des travaux l'audition des 27 procureurs du Roi, la commission a opté pour l'envoi d'un questionnaire uniforme à l'adresse de ces derniers. Cette formule a permis de rencontrer un double objectif de temps, — gain de temps pour la commission et possibilité pour les répondants de disposer d'un délai suffisant pour rassembler les informations demandées —, et d'uniformité dans le questionnement. Il était demandé aux procureurs du Roi de répondre par écrit au questionnaire qui leur était soumis, la commission se réservant le droit de procéder à d'éventuelles auditions des intéressés pour compléter son information.

La commission entendait se voir informer par les procureurs du Roi sur le type de criminalité qu'ils rencontraient dans leurs arrondissements respectifs, ainsi que sur les réponses qu'ils y apportaient. Ont également été abordées toutes les questions relatives aux techniques spéciales d'enquête et à leur application dans la pratique, à la gestion des informateurs ainsi qu'à l'accès aux informations, aux banques de données et aux modalités. Un certain nombre de questions étaient, elles, relatives à l'organisation actuelle des parquets, à la formation, aux diverses initiatives prises pour rencontrer les exigences d'une lutte efficace contre la criminalité organisée ainsi que pour prévenir les risques de corruption dans leurs services. Tout comme lors des auditions, la commission était soucieuse d'entendre s'exprimer les divers acteurs de la lutte contre la criminalité organisée sur les relations qu'ils entretenaient les uns avec les autres. Enfin, les procureurs du Roi étaient invités à s'exprimer sur les éventuelles réformes qu'il conviendrait selon eux de mettre en œuvre, sur la réorganisation des services de police ainsi que sur la problématique des repentis.

La commission a reçu de tous les arrondissements judiciaires une réponse écrite aux questionnaires, réponse qui était parfois accompagnée d'annexes.

De façon plus spécifique cette fois, la commission a adressé un courrier personnel aux cinq procureurs généraux, au commandant de la gendarmerie, au commissaire général aux délégations judiciaires ainsi qu'aux chefs des services de renseignements, pour qu'ils précisent quelles sont exactement les techniques spéciales d'enquête utilisée en Belgique et qu'ils expriment les difficultés qu'ils rencontrent actuellement

AFDELING 3

Vragenlijsten

Naast de hoorzittingen heeft de commissie eveneens de 27 procureurs des Konings bij de rechtbanken van eerste aanleg verzocht hun verhaal te doen. Aangezien de werkzaamheden moeilijk te regelen waren geweest indien men de 27 procureurs des Konings had moeten horen, heeft de commissie ervoor gekozen om deze laatsten een eenvormige vragenlijst te bezorgen. Met deze formule kon men twee doelstellingen nastreven: tijdwinst — zowel voor de commissie als voor de bevraagde personen die over voldoende tijd konden beschikken om de gevraagde informatie te verzamelen — en eenvormigheid in de vraagstelling. De procureurs des Konings werd verzocht de hun voorgelegde vragenlijst schriftelijk te beantwoorden, maar de commissie behield zich het recht voor de betrokkenen eventueel te verhoren met het oog op verdere informatie.

De commissie wilde van de procureurs des Konings vernemen welk soort criminaliteit zij in hun respectieve arrondissementen aantreffen alsook welk antwoord zij hierop bieden. Ook werden alle mogelijke vragen gesteld met betrekking tot de bijzondere opsporingsmethoden en de toepassing ervan in de praktijk, het werken met informanten alsook de toegang tot informatie, tot gegevensbanken en de wijze waarop dit verloopt. Een aantal vragen handelden over de huidige organisatie van de parketten, de opleiding, de verschillende initiatieven die noodzakelijk zijn gebleken om de georganiseerde criminaliteit efficiënt te kunnen bestrijden alsmede om het gevaar voor corruptie in hun diensten te voorkomen. Zoals bij de hoorzittingen was het de commissie er om te doen de verschillende instanties die betrokken zijn bij de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit, een uiteenzetting te laten geven over de betrekkingen die zij onderling onderhouden. Ten slotte werd de procureurs des Konings verzocht hun mening te geven over de eventuele hervormingen die volgens hen noodzakelijk zouden zijn, over de reorganisatie van de politiediensten alsmede over de problematiek van de spijttoptanten.

De commissie heeft de schriftelijke antwoorden van alle gerechtelijke arrondissementen ontvangen. Deze antwoorden bevatten vaak ook bijlagen.

Op meer gerichte wijze ditmaal heeft de commissie een persoonlijke brief gezonden aan de vijf procureurs-generaal, aan de commandant van de rijkswacht, aan de commissaris-generaal voor gerechtelijke opdrachten alsmede aan de hoofden van de inlichtingendiensten, om nader te vernemen welke bijzondere opsporingsmethoden in België juist gebruikt worden, welke moeilijkheden zij thans on-

ainsi que leurs attentes quant à l'évolution dans la pratique de ces techniques(1).

Enfin, on a interrogé également les différents secteurs économiques que l'on présume menacés par la criminalité organisée. Une analyse des réponses reçues figure au chapitre III, section 4.

dervinden alsmede welke ontwikkelingen ze verder verwachten in het gebruik van deze methoden.(1)

Tenslotte werd ook een rondvraag gedaan bij verschillende economische sectoren waarvan wordt aan- genomen dat ze door de georganiseerde criminaliteit worden bedreigd. Een analyse van de binnengekomen antwoorden is terug te vinden in hoofdstuk III, afde- ling 4.

(1) Voir deuxième rapport intermédiaire sur l'impact de la lutte contre la criminalité organisée, entre autres par l'utilisation de techniques spéciales d'enquête, sur l'organisation des services de police et du ministère public, doc. Sénat, 1997-1998, n° 1-326/8.

(1) Zie het tweede tussentijds verslag over de impact van de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit, onder meer door het gebruik van bijzondere opsporingsmethoden, op de organisa- satie van de politiediensten en het openbaar ministerie, Stuk Senaat, 1997-1998, nr. 1-326/8.

CHAPITRE III

La criminalité organisée en Belgique**Aperçu général**

SECTION PREMIÈRE

Introduction

En ce qui concerne l'état des lieux de la criminalité organisée en Belgique, la commission a dû se rendre à l'évidence qu'il était impossible, à l'heure actuelle, de dresser un bilan global et définitif de la situation. Partant du constat qu'aucun des services concernés par la lutte contre la criminalité organisée ne peut nous donner de vue d'ensemble du phénomène, et que si vue d'ensemble il y a, celle-ci constitue avant tout une présentation des résultats de l'activité (de la production) de ce ou ces services, la commission doit s'interroger sur les moyens à mettre en œuvre en vue de rendre cet état des lieux possible. S'il existe bien un rapport annuel belge sur la criminalité organisée dans notre pays, la méthode actuellement utilisée, basée essentiellement sur les statistiques, en dit, selon ses auteurs, «plus sur l'activité de la police dans les enquêtes qui correspondent à la définition de la criminalité organisée que sur le phénomène proprement dit».(1)

La commission s'est également heurtée à plusieurs reprises au secret qui entoure notamment les techniques spéciales, toutes les données qui ont pu être collectées à ce propos étant frappées du sceau de la confidentialité.(2)

Malgré toutes ces imperfections et lacunes, la commission est parvenue à mieux cerner la problématique des organisations criminelles en Belgique et même à faire une radioscopie de certains secteurs. En ce sens, les travaux de la commission peuvent être une incitation et un encouragement à approfondir la question.

(1) Berkmoes, H., Bollarts, R., Frans, A., «Organisations criminelles en Belgique. Ni science, ni fiction», *Politeia*, n° 4, 1995.

(2) Voir deuxième rapport intermédiaire, doc. Sénat, n° 1-326/8, p. 130.

HOOFDSTUK III

De georganiseerde criminaliteit in België**Algemeen overzicht**

AFDELING 1

Inleiding

Wat betreft de beschrijving van het fenomeen van de georganiseerde criminaliteit in België heeft de commissie moeten toegeven dat het in de huidige omstandigheden onmogelijk is een algemeen en definitief overzicht te geven van de toestand. Uitgaande van de vaststelling dat geen enkele van de diensten die bij de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit betrokken zijn, een totaalbeeld kan geven van het fenomeen en dat, als er al een totaalbeeld bestaat, dit op de eerste plaats overeenkomt met een voorstelling van de resultaten die de dienst of de diensten in hun optreden geboekt hebben (een voorstelling van wat zij tot stand gebracht hebben), moet de commissie zich beraden over de middelen die aangewend moeten worden om de beschrijving van het fenomeen mogelijk te maken. Hoewel er een jaarrapport over de georganiseerde criminaliteit in ons land bestaat, zegt de thans gebruikte methode, die hoofdzakelijk op statistieken gebaseerd is, volgens de opstellers van het rapport meer over de activiteiten die de politie ontwikkelt in de onderzoeken die overeenstemmen met de definitie van de georganiseerde criminaliteit, dan over het eigenlijke fenomeen.(1)

De commissie is ook herhaaldelijk gestoten op de geheimhouding waarin met name de bijzondere opsporingsmethoden gehuld zijn; alle gegevens die zij hierover heeft kunnen verzamelen, waren vertrouwelijk.(2)

Ondanks al deze onvolkomenheden en lacunes, is de commissie er toch in geslaagd de problematiek van de criminale organisaties in België beter te belichten en bepaalde sectoren zelfs grondig door te lichten. In die zin kunnen de werkzaamheden van de commissie een aanzet en een stimulans zijn voor verder diepgaand onderzoek.

(1) Berkmoes, H., Bollarts, R., Frans, A., «Organisations criminelles en Belgique. Ni science, ni fiction», *Politeia*, nr. 4, 1995.

(2) Zie het tweede tussentijds verslag, St. Senaat, nr. 1-326/8, blz. 130.

SECTION 2

Les notions de criminalité organisée et d'organisation criminelle : le premier rapport intermédiaire**§ 1^{er}. Le point de départ de la commission d'enquête**

Dès sa création le 18 juillet 1996, la commission d'enquête a eu conscience qu'en accomplissant sa mission, elle ne serait pas seule à s'occuper de la criminalité organisée.

Nombre d'instances et d'organismes belges s'étaient déjà lancés, à l'instar de leurs homologues étrangers, dans une recherche sur la criminalité organisée. Il s'agissait non seulement des services associés à la lutte contre cette criminalité au niveau opérationnel, à savoir les parquets, la gendarmerie, la police judiciaire, certains corps de police métropolitaine et la Sûreté de l'État, mais aussi des universités.

La principale instance politique à laquelle la commission a été confrontée lors de son enquête fut évidemment le gouvernement. Celui-ci avait en effet proposé, le 28 juin 1996, son plan d'action contre la criminalité organisée qui, «basé sur une analyse stratégique du phénomène de la criminalité organisée, distingue huit terrains d'action sur lesquels la lutte contre cette forme de criminalité peut être engagée»(1).

Au cours de la discussion de la proposition instituant la commission d'enquête, une grande attention a été consacrée aux difficultés que pouvait engendrer le concours de ces deux initiatives.

La commission de la Justice et le ministre se sont ralliés au point de vue de l'auteur principal de la proposition, qui s'était exprimé comme suit :

«le plan d'action du gouvernement conférera davantage de profondeur aux travaux de la commission d'enquête parlementaire.

Pour éviter les frictions, il faudra toutefois trouver un *modus vivendi* entre, d'une part, la volonté gouvernementale de prendre rapidement des initiatives pour combattre la criminalité organisée et, d'autre part, le souci de la commission d'enquête de cerner la réalité du phénomène avec toute la précision possible et, à partir de là, de formuler des propositions en vue d'adapter l'arsenal des lois et des poursuites pour faire face au problème.

(1) Voir le rapport de MM. Erdman et Coveliers fait au nom de la commission de la Justice sur la proposition instituant une commission parlementaire chargée d'enquêter sur la criminalité organisée en Belgique, doc. Sénat, 1995-1996, n° 1-326/5, pp. 3-7 et annexe 1.

AFDELING 2

De begrippen georganiseerde criminaliteit en criminale organisatie : het eerste tussentijds verslag**§ 1. Het uitgangspunt van de onderzoekscommissie**

Vanaf haar instelling op 18 juli 1996 was de onderzoekscommissie er zich van bewust dat zij bij de uitvoering van haar opdracht niet als enige het beleidsdomein van de georganiseerde criminaliteit betrad.

Tal van instanties en instellingen hadden zich in België, naar buitenlands voorbeeld, reeds toegelegd op het onderzoek naar de georganiseerde criminaliteit. Het ging daarbij niet alleen om diensten die operationeel betrokken zijn bij de strijd tegen deze criminaliteit, zoals met name de parketten, de rijkswacht, de gerechtelijke politie, bepaalde grootstedelijke politiekorpsen en de staatsveiligheid, maar ook om de universiteiten.

De belangrijkste beleidsmaker waarmee de commissie bij haar onderzoek te maken kreeg, was uiteraard de regering. Zij had immers op 28 juni 1996 haar actieplan tegen de georganiseerde criminaliteit voorgesteld waarin «op grond van een strategische analyse van het fenomeen van de georganiseerde criminaliteit acht actieruimten werden onderscheiden waarop de strijd met deze misdaadvorm kan worden aangebonden»(1).

Tijdens de besprekking van het voorstel tot instelling van de onderzoekscommissie werd veel aandacht besteed aan de moeilijkheden die de samenloop van deze beide initiatieven kon veroorzaken.

De commissie voor de Justitie en de minister sloten zich aan bij de zienswijze van de hoofdindiner van het voorstel dat :

«het actieplan van de regering de werkzaamheden van de parlementaire onderzoekscommissie een grotere diepgang zal verlenen.

Om wrijvingen te voorkomen, zal er echter naar een *modus vivendi* moeten worden gezocht tussen enerzijds de wil van de regering om zo snel mogelijk initiatieven te nemen ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit en anderzijds de bekommernis van de onderzoekscommissie om dit fenomeen zo accuraat mogelijk in zijn ware gedaante te beschrijven en op grond daarvan voorstellen te doen om het wetten- en vervolgingsarsenaal aan te passen om dit probleem het hoofd te bieden.

(1) Zie het verslag van de heren Erdman en Coveliers namens de commissie voor de Justitie over het voorstel tot instelling van een parlementaire commissie van onderzoek naar de georganiseerde criminaliteit in België, Stuk Senaat, 1995-1996, nr. 1-326/5, blz. 3-7 en de bijlage 1.

Le gouvernement peut donc prendre toutes les initiatives législatives qu'il souhaite en vue de mettre en œuvre son plan d'action, et le faire en suivant la procédure parlementaire habituelle. Cela ne doit toutefois pas empêcher la commission d'enquête d'examiner les points que le gouvernement aurait mis à l'ordre du jour des activités parlementaires (la collaboration et la spécialisation des services de police, par exemple). Il n'y a pas d'exclusivité en ce domaine. (...)

Par conséquent, la commission d'enquête ne sera pas un sas par lequel devront obligatoirement transiter tous les projets de loi qui seront déposés en exécution du plan d'action »(1).

Le ministre avait fait le commentaire suivant :

« Au nom de l'efficacité, il faudra néanmoins que le gouvernement et la commission d'enquête s'accordent sur une répartition des tâches. Les interventions de divers membres lui permettent de conclure qu'il y aura une influence réciproque, mais pas d'interdépendance pouvant avoir pour effet que la commission d'enquête entrave l'exécution du plan d'action par le gouvernement, et vice-versa.

Le plan d'action définit la notion de criminalité organisée de deux manières, en fonction de l'approche de travail.

D'une part, il y a la définition opérationnelle, qui doit être utilisée pour l'étude et l'analyse. L'accent est mis ici sur les aspects sociaux, sociologiques et politiques.

D'autre part, il y a la définition pénale, qui permettra d'engager des poursuites. À cet égard, la question est de savoir si les qualifications actuelles sont appropriées. Dans la négative, il faudra en élaborer de nouvelles.

La commission devra se prononcer sur ces hypothèses de travail »(2).

À cet égard, la commission de la Justice avait jugé indispensable

« que, au début de ses travaux, la commission d'enquête ne se perde pas en discussions concernant le contenu de la notion de criminalité organisée et l'objet de sa mission.

Au nom de l'efficacité, il paraît souhaitable de munir la commission d'enquête d'un cadre de référence ne comportant pas de repères juridiques.

Les définitions opérationnelles telles que celles du plan gouvernemental et de la réglementation européenne sont un fil conducteur important, mais elles ne lient pas la commission d'enquête (...).

De regering kan derhalve alle wetgevende initiatieven nemen ter uitvoering van haar actieplan. Hier voor zal de gebruikelijke parlementaire procedure worden gevuld. Dit mag voor de onderzoekscommissie echter geen beletsel vormen om de punten die door de regering op de parlementaire agenda zijn geplaatst, eveneens te onderzoeken (bijvoorbeeld de samenwerking en specialisatie van de politiediensten). Er gelden op dit vlak geen exclusives. (...)

De onderzoekscommissie zal dus niet als sluis fungeren waarlangs alle wetsontwerpen moeten worden versast die uitvoering geven aan het actieplan »(1).

De minister lichtte dat toe als volgt :

« Ter wille van de efficiëntie zal er tussen de regering en de onderzoekscommissie echter wel een werkverdeling moeten worden afgesproken. Uit de interviews van verschillende leden leidt hij af dat er een wederzijdse beïnvloeding zal zijn, maar geen onderlinge afhankelijkheid waardoor de onderzoekscommissie de regering bij de uitvoering van haar actieplan zou kunnen hinderen en vice versa.

In het actieplan wordt het begrip georganiseerde criminaliteit, naar gelang van de werkwijze, op twee wijzen gedefinieerd.

Enerzijds is er de operationele definitie met het oog op onderzoek en analyse. Hier ligt het accent op de maatschappelijke, sociologische en politieke aspecten.

Anderzijds is er de strafrechtelijke definitie op grond waarvan tot vervolging kan worden overgaan. Hier rijst de vraag of de bestaande kwalificaties toereikend zijn. In ontkennend geval zullen er nieuwe moeten worden opgesteld.

De commissie zal zich over deze werkhypotheses kunnen uitspreken »(2).

In dat verband achtte de commissie voor de Justitie het onontbeerlijk dat

« de onderzoekscommissie bij het begin van haar werkzaamheden niet in discussies verstrikte geraakt omtrent de inhoud van het begrip georganiseerde criminaliteit en het voorwerp van haar opdracht.

Ter wille van de efficiëntie lijkt het raadzaam de onderzoekscommissie een referentiekader mee te geven dat niet enkel juridische ijkpunten bevat.

De operationele definities zoals die met name in het actieplan van de regering en de Europese regelgeving voorkomen, vormen daarbij een belangrijke leidraad, maar binden de onderzoekscommissie niet (...).

(1) *Op. cit.*, p. 5.

(2) *Op. cit.*, p. 8.

(1) *Op.cit.*, blz. 5.

(2) *Op. cit.*, blz. 8.

Son pouvoir de modifier les définitions existantes ou de les compléter sur la base de ses constatations, demeure dès lors entier.

Les définitions auxquelles on fait référence ci-dessus esquisSENT donc la perspective dans laquelle l'enquête doit se dérouler. Elles balisent le domaine de celle-ci, sans pour autant restreindre la marge de manœuvre de la commission.

Il paraît en tout cas prématURé de prendre comme définition l'incrimination de la criminalité organisée telle que proposée par le gouvernement(1).»

Lors de l'examen de la proposition en séance plénière du 18 juillet 1996, il a été une nouvelle fois souligné que la «commission doit être libre dans son approche du problème et qu'elle ne peut se laisser enfermer dans un canevas étroit de définitions telles que celles qui sont formulées dans le cadre des discussions menées au niveau gouvernemental et des avant-projets transmis au Conseil d'État. La commission doit avant tout définir le phénomène sous un angle criminologique pénal»(2).

§ 2. Le projet de loi relatif aux organisations criminelles : le cheminement parlementaire

2.1. Chambre des représentants

Le *modus vivendi* convenu entre la commission d'enquête et le ministre de la Justice connut son baptême du feu le 12 mars 1997, lorsque le gouvernement déposa à la Chambre des représentants le projet de loi relatif aux organisations criminelles(3).

Ce projet était libellé comme suit:

«Article 1^{er}.

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2.

Le chapitre V, titre VI, II^e livre, du Code pénal est remplacé par les dispositions suivantes :

«Chapitre V. — Des organisations criminelles

Art. 342. — Constitue une organisation criminelle l'association de plus de deux personnes :

1^o en vue de commettre de façon concertée des crimes et délits punissables d'un emprisonnement de trois ans ou d'une peine plus grave;

Haar bevoegdheid om op grond van haar bevindingen de bestaande definities te wijzigen of aan te vullen, blijft dus gevrijwaard.

De definities waarnaar hiervoor is verwezen, schetsen derhalve het perspectief binnen hetwelk het onderzoek moet verlopen. Zij bakenen het onderzoeks terrein af, zonder de onderzoekscommissie in haar bewegingsvrijheid te beperken.

Het lijkt alleszins voorbarig de door de regering voorgestelde incriminatie van de georganiseerde criminaliteit als definitie te hanteren(1).»

Bij de behandeling van het voorstel in de plenaire vergadering op 18 juli 1996 werd nogmaals beklemtoond dat «de commissie vrij moet zijn in haar benadering van het probleem en dat zij zich niet mag later inkapselen in een eng stramien van definities zoals die worden geformuleerd in het kader van besprekingen op regeringsvlak en van voorontwerpen die naar de Raad van State zijn verstuurd. De commissie moet in de eerste plaats het fenomeen criminologisch en strafrechtelijk omschrijven»(2).

§ 2. Het wetsontwerp betreffende criminale organisaties : parlementaire behandeling

2.1. Kamer van volksvertegenwoordigers

De eerste vuurproef voor de *modus vivendi* tussen de onderzoekscommissie en de minister van Justitie kwam er op 12 maart 1997 toen de regering het wetsontwerp betreffende criminale organisaties indiende in de Kamer van volksvertegenwoordigers(3).

Het ontwerp luidde als volgt :

«Artikel 1.

Deze wet regelt een aangelegenheid zoals bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2.

Hoofdstuk V van Titel VI van Boek II van het Straf wetboek wordt vervangen door de volgende bepalingen :

«Hoofdstuk V. — Criminele organisaties

Art. 342. — Een criminale organisatie is de vereniging van meer dan twee personen :

1^o met als oogmerk het in onderling overleg plegen van misdaden en wanbedrijven die strafbaar zijn met een gevangenisstraf van drie jaar of een zwaardere straf;

(1) *Op. cit.*, p. 11.

(2) *Annales*, Sénat, 18 juillet 1996, p. 1434.

(3) Doc. Chambre, 1996-1997, n° 954/1.

(1) *Op. cit.*, blz. 11.

(2) *Handelingen*, Senaat, 18 juli 1996, blz. 1434.

(3) Stuk Kamer, 1996-1997, nr. 954/1.

2^o pour obtenir des avantages patrimoniaux ou influencer le fonctionnement d'autorités publiques ou d'entreprises publiques ou privées;

3^o et en utilisant l'intimidation, la menace, la violence, des manœuvres frauduleuses ou la corruption ou en recourant à des structures commerciales ou autres pour dissimuler ou faciliter la réalisation des infractions.

Art. 343. — § 1^{er}. Toute personne qui, sans participer à la préparation ou à la réalisation d'aucune infraction, appartient à une organisation criminelle, en ayant connaissance du caractère criminel de cette organisation, ainsi que toute personne qui participe à la préparation ou à la réalisation de toute activité licite de cette organisation criminelle, alors qu'elle sait ou doit savoir que sa participation contribue aux objectifs de celle-ci, est punie d'un emprisonnement de un à trois ans et d'une amende de 100 à 5 000 francs ou de l'une de ces peines.

§ 2. Toute personne qui participe à la préparation de toute activité illicite de l'organisation criminelle, alors qu'elle sait ou doit savoir que sa participation contribue aux objectifs de celle-ci, est punie d'un emprisonnement de deux à cinq ans et d'une amende de 500 à 10 000 francs ou de l'une de ces peines.

Art. 344. — Toute personne qui participe à toute prise de décision dans le cadre des activités de l'organisation criminelle, en ayant connaissance du caractère criminel de cette organisation, est punie de la réclusion de cinq à dix ans et d'une amende de 500 à 100 000 francs ou de l'une de ces peines.

Art. 345. — Toute personne qui participe à toute prise de décision relative à la réalisation, par un membre de l'organisation criminelle ou par toute autre personne pour le compte de l'organisation criminelle, d'une infraction impliquant le recours à la violence contre des personnes ou aux menaces, est punie de la même peine que l'auteur de cette infraction.

Art. 346. — Toute personne dirigeante de l'organisation criminelle est punie de la réclusion de dix à quinze ans et d'une amende de 1 000 à 200 000 francs ou de l'une de ces peines.»

Art. 3

Dans l'article 90ter, § 2, du Code d'instruction criminelle, inséré par la loi du 30 juin 1994 et modifié par les lois du 13 avril 1995, il est inséré un 3^{bis} rédigé comme suit :

«3^{bis}. aux articles 343 à 346 du même Code;».

2^o om vermogensvoordelen te verkrijgen of de werking van de publieke overheden of openbare of private ondernemingen te beïnvloeden;

3^o en waarbij gebruik gemaakt wordt van intimidatie, bedreiging, geweld, listige kunstgrepen of corruptie, of waarbij commerciële of andere structuren worden aangewend om het plegen van de misdrijven te verbergen of te vergemakkelijken.

Art. 343. — § 1. Iedere persoon die, zelfs zonder deel te nemen aan de voorbereiding of de uitvoering van enig misdrijf, deel uitmaakt van een criminale organisatie, terwijl hij weet heeft van het criminale karakter van deze organisatie, alsook iedere persoon die deelneemt aan de voorbereiding of de uitvoering van elke ongeoorloofde activiteit van deze criminale organisatie, en die weet of moet weten dat zijn deelname bijdraagt tot de doelstellingen van de criminale organisatie, wordt gestraft met een gevangenisstraf van een tot drie jaar en met een geldboete van 100 tot 5 000 frank of één van deze straffen.

§ 2. Iedere persoon die deelneemt aan de voorbereiding of de uitvoering van elke ongeoorloofde activiteit van de criminale organisatie, en die weet of moet weten dat zijn deelname bijdraagt tot de doelstellingen van de criminale organisatie, wordt gestraft met een gevangenisstraf van twee tot vijf jaar en met een geldboete van 500 tot 10 000 frank of één van deze straffen.

Art. 344. — Iedere persoon die deelneemt aan het nemen van welke beslissing dan ook in het kader van de activiteiten van de criminale organisatie, terwijl hij weet heeft van het criminale karakter van deze organisatie, wordt gestraft met opsluiting van vijf tot tien jaar en met een geldboete van 500 tot 100 000 frank of met één van die straffen.

Art. 345. — Iedere persoon die deelneemt aan het nemen van welke beslissing dan ook inzake het plegen van een misdrijf door een lid van de criminale organisatie of door een andere persoon voor rekening van de criminale organisatie waarbij gebruik gemaakt wordt van geweld of bedreiging tegen personen wordt met dezelfde straffen gestraft als de dader.

Art. 346. — Iedere leidinggevende persoon van de criminale organisatie wordt gestraft met opsluiting van tien tot vijftien jaar en met een geldboete van 1 000 tot 200 000 frank of met één van die straffen.»

Art. 3

In artikel 90ter, § 2, van het Wetboek van strafvordering, ingevoegd bij de wet van 30 juni 1994 en gewijzigd bij de wetten van 13 april 1995, wordt een 3^{bis} ingevoegd, luidende :

«3^{bis}. artikelen 343 tot 346 van hetzelfde Wetboek;».

Le 5 juin 1997, la Chambre des représentants a adopté le projet, amendé comme suit(1) :

Article 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2

Le chapitre V, titre VI, II^e livre, du Code pénal est remplacé par les dispositions suivantes :

«Chapitre V. — Des organisations criminelles

Art. 342. — Toute organisation composée de plus de deux personnes en vue de commettre de façon concertée et structurée des crimes ou délits punissables d'un emprisonnement de trois ans ou d'une peine plus grave pour obtenir illicitemente des avantages patrimoniaux ou détourner le fonctionnement d'autorités publiques ou d'entreprises publiques ou privées et en utilisant l'intimidation, la menace, la violence, les armes, des manœuvres frauduleuses ou la corruption ou en recourant à des structures commerciales ou autres pour dissimuler ou faciliter la réalisation d'infractions, constitue un crime ou un délit par le seul fait de l'organisation.

Art. 343. — § 1^{er}. Toute personne qui fait partie de l'organisation criminelle visée à l'article 342 est punie d'un emprisonnement de deux à cinq ans et d'une amende de cent à cinq mille francs ou d'une de ces peines seulement, même si elle n'a pas l'intention de commettre une infraction dans le cadre de cette organisation, ni de s'y associer d'une des manières prévues par les articles 66 et suivants.

§ 2. Toute personne qui participe à la préparation ou à la réalisation de toute activité licite de cette organisation criminelle, alors qu'elle sait ou doit savoir que sa participation contribue aux objectifs de celle-ci, tels qu'ils sont prévus à l'article 342, est punie d'un emprisonnement de un à trois ans et d'une amende de cent à cinq mille francs ou d'une de ces peines seulement.

Art. 344. — Toute personne qui participe à toute prise de décision dans le cadre des activités de l'organisation criminelle, en ayant connaissance du caractère criminel de cette organisation, est punie de la réclusion de cinq à dix ans et d'une amende de cinq cents à cent mille francs ou d'une de ces peines seulement.

(1) Doc. Chambre, 1996-1997,n° 954/9. Pour un aperçu des débats en commission de la Justice de la Chambre, voir le rapport de M. Vandeurzen, doc. Chambre, 1996-1997, n° 954/6.

De Kamer van volksvertegenwoordigers keurde dit ontwerp, na amendinger, in de volgende bewoordingen goed op 5 juni 1997(1):

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

Hoofdstuk V van Titel VI van Boek II van het Strafwetboek wordt vervangen door de volgende bepalingen:

«Hoofdstuk V. — Criminele organisaties

Art. 342. — Elke organisatie bestaande uit meer dan twee personen met als oogmerk het in onderling overleg en gestructureerd plegen van misdaden of wanbedrijven die strafbaar zijn met gevangenisstraf van drie jaar of een zwaardere straf om op onwettige wijze vermogensvoordelen te verkrijgen of de werking van publieke overheden of openbare of particuliere ondernemingen af te wenden en waarbij gebruik gemaakt wordt van intimidatie, bedreiging, geweld, wapens, listige kunstgrepen of corruptie, of waarbij commerciële of andere structuren worden aangewend om het plegen van misdrijven te verbergen of te vergemakkelijken, is een misdaad of een wanbedrijf door het enkele feit van het organiseren.

Art. 343. — § 1. Iedere persoon die deel uitmaakt van de in artikel 342 bedoelde criminale organisatie, wordt gestraft met gevangenisstraf van twee tot vijf jaar en met geldboete van honderd tot vijfduizend frank of met een van die straffen alleen, ook al heeft hij niet de bedoeling een misdrijf in het raam van die organisatie te plegen of daaraan deel te nemen op een van de wijzen bedoeld in de artikelen 66 en volgende.

§ 2. Iedere persoon die deelneemt aan de voorbereiding of de uitvoering van enige gegoede activiteit van die criminale organisatie, terwijl hij weet of moet weten dat zijn deelname bijdraagt tot de oogmerken van de criminale organisatie, zoals bedoeld in artikel 342, wordt gestraft met gevangenisstraf van een tot drie jaar en met geldboete van honderd tot vijfduizend frank of met een van die straffen alleen.

Art. 344. — Iedere persoon die deelneemt aan het nemen van welke beslissing dan ook in het raam van de activiteiten van de criminale organisatie, terwijl hij weet van het criminale karakter van die organisatie, wordt gestraft met opsluiting van vijf tot tien jaar en met geldboete van vijfhonderd tot honderd-duizend frank of met een van die straffen alleen.

(1) Stuk Kamer, 1996-1997, nr. 954/9. Voor een overzicht van de banen in de Kamercommissie voor de Justitie, zie het verslag van de heer Vandeurzen, Stuk Kamer, 1996-1997, nr. 954/6.

Art. 345. — Toute personne dirigeante de l'organisation criminelle est punie de la réclusion de dix à quinze ans et d'une amende de mille à deux cents mille francs ou d'une de ces peines seulement.»

Art. 3

Dans l'article 90ter, § 2, du Code d'instruction criminelle, inséré par la loi du 30 juin 1994 et modifié par les lois des 7 et 13 avril 1995, il est inséré un 3^obis, rédigé comme suit :

«3^obis aux articles 342 à 345 du même Code;»

2.2. Évocation par le Sénat

2.2.1. Rôle de la commission d'enquête

Eu égard à l'impact du projet sur notre droit pénal, le Sénat a jugé nécessaire de faire jouer la garantie du double examen parlementaire, si bien que le projet a été évoqué le 10 juin 1997(1).

Après une première discussion du projet de loi, la commission de la Justice suspendit ses travaux jusqu'à ce que la commission d'enquête ait pris position sur la définition des notions de criminalité organisée et d'organisation criminelle.

La commission d'enquête jugeait en effet devoir confronter le projet adopté par la Chambre à ses constatations(2) et décida pour cette raison de rédiger un premier rapport intermédiaire dans lequel elle ne s'est pas concentrée sur une analyse du texte du projet, mais sur une analyse générale, dans le cadre de sa réflexion sur :

- la nécessité d'une définition juridique propre ;
- la question de savoir à quels aspects du phénomène criminologique il y a lieu de s'attaquer sur le plan général;
- la nécessité de nouvelles définitions spécifiques des délits;
- les lignes de force stratégiques dont la nouvelle législation doit tenir compte, y compris les principes juridiques susceptibles d'être menacés.

(1) Doc. Sénat, 1997-1998, n°s 1-662/1-6.

(2) Au cours de la discussion du projet de loi en commission de la Justice de la Chambre, le ministre de la Justice avait déjà suggéré cette manière de procéder. Voir le rapport de M. Vandeurzen, doc. Chambre, 1996-1997, n° 954-6, p. 3.

Art. 345. — Iedere leidinggevende persoon van de criminale organisatie wordt gestraft met opsluiting van tien tot vijftien jaar en met geldboete van duizend tot tweehonderdduizend frank of met een van die straffen alleen.»

Art. 3

In artikel 90ter, § 2, van het Wetboek van strafvordering, ingevoegd bij de wet van 30 juni 1994 en gewijzigd bij de wetten van 7 en 13 april 1995, wordt een 3^obis ingevoegd, luidende :

«3^obis de artikelen 342 tot 345 van hetzelfde Wetboek;».

2.2. Evocatie door de Senaat

2.2.1. Rol van de onderzoekscommissie

Gelet op de impact van het ontwerp op ons strafrechtsbestel achtte de Senaat de waarborg van een dubbele parlementaire behandeling noodzakelijk, zodat het ontwerp op 10 juni 1997 werd geëvoerd(1).

Na een eerste besprekking van het wetsontwerp schortte de commissie voor de Justitie haar werkzaamheden op totdat de onderzoekscommissie een standpunt had ingenomen omtrent de definitie van de begrippen georganiseerde criminaliteit en criminale organisatie.

De onderzoekscommissie rekende het namelijk tot haar taak het door de Kamer aangenomen ontwerp te toetsen aan haar inzichten(2) en besloot daarom een eerste tussentijds verslag uit te brengen waarin zij zich niet heeft toegelegd op een tekstanalyse van het ontwerp, maar op een algemene analyse in het kader van haar onderzoek naar :

- de behoefte aan een eigen juridische omschrijving;
- de vraag welke aspecten van het criminologische fenomeen strafrechtelijk moeten worden aangepakt;
- de behoefte aan nieuwe specifieke delictomschrijvingen;
- de strategische krachtlijnen waarmee die nieuwe wetgeving rekening moet houden, met inbegrip van de rechtsbeginselen die gevaar kunnen lopen.

(1) Stukken Senaat, 1997-1998, nrs. 1-662/1-6.

(2) Tijdens de besprekking van het wetsontwerp in de Kamercommissie voor de Justitie had de minister van Justitie deze werkwijze al gesuggereerd, zie het verslag van de heer Vandeurzen, Stuk Kamer, 1996-1997, nr. 954-6, blz. 3.

2.2.2. Le premier rapport intermédiaire de la commission d'enquête

Ce rapport, qui a été publié le 3 décembre 1997(1), est parti de la constatation qu'il était indispensable de déterminer au préalable ce qu'il y a lieu d'entendre par criminalité organisée: la définition devrait, comme une boussole, indiquer dans quelle direction cette forme de criminalité se rencontre(2).

Au cours des auditions, il est apparu clairement qu'il y a lieu de faire une distinction entre l'approche criminologique et l'approche pénale de ce problème. Des criminologues tentent de dresser une image de cette criminalité et s'efforcent, à partir de ces données phénoménologiques, de déterminer le caractère dangereux et de proposer des priorités politiques. Point n'est besoin de tracer nettement les limites de cette criminalité: le concept criminologique est évidemment large et illimité.

L'approche pénale requiert toutefois une notion clairement définie: cette notion devant servir de base pour le droit pénal matériel et formel, une démarcation s'impose et la précision est de mise. Les notions vagues et les raisonnements analogiques n'ont pas leur place dans le droit pénal. C'est précisément pour cette raison que l'on a opté pour la notion d'«organisation criminelle» plutôt que pour celle de «criminalité organisée», car il est question en l'espèce d'un élément constitutif d'une série d'infractions qui favorise la lutte contre la criminalité organisée(3).

Le fait que les Nations unies, Interpol, l'Union européenne, les Pays-Bas, l'Allemagne, la France et le Danemark ont tous leur propre définition n'a pas échappé à la commission(4). Les notions en question sont, dans une large mesure, des notions criminologiques, qui ne sont pas fort utilisables en vue d'une incrimination.

L'intention de la commission n'était pas de se substituer, dans cette initiative, à la commission de la Justice, mais d'apporter des éléments qui lui permettraient de définir ses propres concepts, de développer des méthodes appropriées pour s'attaquer à la grande criminalité et de mettre au point une politique adéquate en matière de recherches et de poursuites.

(1) Premier rapport intermédiaire sur la notion de criminalité organisée, fait au nom de la commission d'enquête par M. Coveliers et Mme Milquet, doc. Sénat, 1997-1998, n° 1-326/7, également publié en annexe du rapport de M. Vandenberghe, fait au nom de la commission de la Justice du Sénat, sur le projet de loi relative aux organisations criminelles, doc. Sénat, 1997-1998, n° 1-662/4.

(2) Premier rapport intermédiaire, p. 11.

(3) Premier rapport intermédiaire, p. 12.

(4) Premier rapport intermédiaire, pp. 13-24.

2.2.2. Het eerste tussentijds verslag van de onderzoekscommissie

In dit verslag, dat op 3 december 1997 werd gepubliceerd(1), werd uitgegaan van de vaststelling dat het onontbeerlijk was vooraf te bepalen wat moet worden verstaan onder georganiseerde criminaliteit: de definitie zou als een kompas de richting moeten aangeven waar deze vorm van misdadigheid aan te treffen valt(2).

In de loop van de hoorzittingen is duidelijk gebleken dat er een onderscheid valt te maken tussen de criminologische en de strafrechtelijke benadering van deze problematiek. Criminologen trachten een beeld te schetsen van deze criminaliteit en uit deze fenomenologische gegevens trachten ze de gevvaarlijkheid af te leiden en beleidsprioriteiten voor te stellen. Er bestaat geen behoefte om de grenzen van deze criminaliteit scherp af te bakenen: het criminologisch beeld is uiteraard ruim en onbeperkt.

De strafrechtelijke benadering vereist echter een duidelijk omschreven begrip: het concept moet dienen als basis voor het materieel en formeel strafrecht, waar aflijning en accuratesse geboden zijn. Vage begrippen en analogische redeneringen horen nu eenmaal niet thuis in het strafrecht. Precies daarom werd gekozen voor het begrip criminale organisatie in de plaats van «georganiseerde criminaliteit» daar het hier gaat om een constitutief bestanddeel van een aantal misdrijven dat de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit in de hand werkt(3).

Het is de commissie niet ontgaan dat zowel de Verenigde Naties, als Interpol, de Europese Unie, Nederland, Duitsland, Frankrijk en Denemarken er een eigen definitie op nahouden(4). Het gaat grotendeels om criminologische begrippen, die echter minder geschikt zijn voor een hanteerbare strafbaarstelling.

Het lag niet in de bedoeling van de commissie dat zij het initiatief uit handen van de commissie voor de Justitie zou nemen, maar wel dat ze materiaal zou aandragen om tot een eigen begripsvorming te geraken, geëigende bestrijdingsmethoden te ontwikkelen om de zware misdadigheid te bekampen en om een aangepast opsporings- en vervolgingsbeleid uit te stippen.

(1) Eerste tussentijds verslag over het begrip georganiseerde criminaliteit, uitgebracht namens de onderzoekscommissie door heer Coveliers en mevrouw Milquet, Stuk Senaat, 1997-1998, nr. 1-326/7, tevens gepubliceerd als bijlage bij het verslag van de heer Vandenberghe uitgebracht namens de Senaatscommissie voor de Justitie over het wetsontwerp betreffende criminale organisaties, Stuk Senaat, 1997-1998, nr. 1-662/4.

(2) Eerste tussentijds verslag, blz. 11.

(3) Eerste tussentijds verslag, blz. 12.

(4) Eerste tussentijds verslag, blz. 13-24.

Le gouvernement avait déjà constaté précédemment que la législation pénale existante (*cf.* les articles 322 à 326 du Code pénal) ne suffisait pas pour lutter contre la grande criminalité. Le projet de loi relative aux organisations criminelles, adopté par la Chambre des représentants le 5 juin 1997 et évoqué par le Sénat le 10 juin 1997, était, à ses yeux, la réponse appropriée(1).

La définition de la criminalité organisée figurant à l'article 342 proposé du Code pénal constituait indubitablement un élément important pour ce qui est de la définition de concepts propres par la commission. Mais la définition donnée par l'article 3.4 de la convention du 27 septembre 1996 relative à l'extradition entre les États membres de l'Union européenne a, elle aussi, été prise en considération(2).

La commission a également réalisé une étude de droit comparé et a tenu compte de la façon dont l'Italie, les Pays-Bas, la France, l'Espagne, l'Allemagne, la Grèce, l'Autriche et l'Irlande abordaient ce problème(3).

Il est devenu très vite évident que redéfinir l'infraction d'association de malfaiteurs visée à l'article 322 du Code pénal ne suffirait pas. La criminalité organisée s'écarte des notions antérieures sur quatre points importants.

1. Alors que l'article 322 vise la perpétration d'attentats aux personnes ou aux propriétés, il est question, en l'espèce, de l'acquisition d'avantages patrimoniaux ou du détournement du fonctionnement normal d'autorités publiques ou d'entreprises publiques ou privées. Une organisation criminelle ne commet pas nécessairement «un attentat contre les personnes ou les propriétés»(4).

2. Une deuxième différence entre l'association de malfaiteurs et l'organisation criminelle réside dans l'intention. Bien que l'élément moral demeure plutôt vague à l'article 322 du Code pénal, on admet que, dans l'association de malfaiteurs, l'intention de jouer personnellement un rôle dans l'infraction commise par l'association est prioritaire, alors que l'organisation criminelle existe dès lors qu'il y a une volonté délibérée de faire partie de l'organisation criminelle.

En d'autres termes, l'intention de participer soi-même aux faits punissables n'est plus requise pour que l'intéressé puisse être considéré comme un coauteur de la nouvelle infraction(5).

Reeds eerder had de regering vastgesteld dat de bestaande strafwetgeving (cf. de artikelen 322 tot 326 van het Strafwetboek) ontoereikend is om de zware criminaliteit het hoofd te bieden. Het wetsontwerp betreffende de beteugeling van criminale organisaties dat op 5 juni 1997 door de Kamer van volksvertegenwoordigers werd aangenomen en op 10 juni 1997 door de Senaat geëvoeerd, vormde volgens haar het gepaste antwoord(1).

De definitie van de criminale organisatie vervat in het voorgestelde artikel 342 van het Strafwetboek was ongetwijfeld een belangrijk gegeven om tot een eigen begrippsvorming te komen. Maar ook de definitie die is opgenomen in artikel 3.4 van de overeenkomst tussen de lidstaten van de Europese Unie betreffende de uitlevering van 27 september 1996 werd in overweging genomen(2).

De commissie is ook rechtsvergelijkend te werk gegaan en heeft rekening gehouden met de Italiaanse, de Nederlandse, de Franse, de Spaanse, de Duitse, de Griekse, de Oostenrijkse en de Ierse aanpak van deze problematiek(3).

Het werd zeer vlug duidelijk dat niet kon worden volstaan met een herdefiniëring van het misdrijf bendevorming zoals dat in artikel 322 van het Strafwetboek is vermeld. Op vier belangrijke punten verschilt de georganiseerde criminaliteit van de vroegere begrippen.

1. Waar artikel 322 het plegen van een aanslag op personen of goederen beoogt, gaat het hier om het verwerven van vermogensvoordelen of de afwending van de normale werking van publieke overheden, openbare of particuliere ondernemingen. Een criminale organisatie pleegt niet noodzakelijk een aanslag op personen of eigendommen(4).

2. Een tweede verschil tussen bendevorming en de criminale organisatie ligt in het opzet. Hoewel het moreel element in artikel 322 van het Strafwetboek tamelijk vaag blijft, wordt toch aangenomen dat bij bendevorming het oogmerk om persoonlijk een rol te spelen bij het misdrijf gepleegd door de vereniging voorop ligt, waar de criminale organisatie reeds bestaat zodra er een weloverwogen wil bestaat om deel uit te maken van de criminale organisatie.

Het oogmerk om zelf deel te nemen aan de strafbare feiten is m.a.w. niet meer vereist om zich schuldig te maken aan medeplegerschap van het nieuwe misdrijf(5).

(1) Premier rapport intermédiaire, p. 29.

(2) Premier rapport intermédiaire, p. 30.

(3) Premier rapport intermédiaire, pp. 31-36.

(4) Premier rapport intermédiaire, p. 47.

(5) Premier rapport intermédiaire, p. 47.

(1) Eerste tussentijds verslag, blz. 29.

(2) Eerste tussentijds verslag, blz. 30.

(3) Eerste tussentijds verslag, blz. 31-36.

(4) Eerste tussentijds verslag, blz. 47.

(5) Eerste tussentijds verslag, blz. 47.

3. La définition plus précise des éléments constitutifs constitue une troisième différence. Le lien entre les coauteurs, la nature des infractions projetées et les objectifs de l'organisation criminelle sont délimités plus nettement. L'on ne vise plus seulement le fait de se procurer des avantages patrimoniaux, mais aussi celui de déstabiliser l'appareil étatique et d'influencer le fonctionnement de l'économie(1).

4. Enfin, l'organisation criminelle est aussi caractérisée par les moyens qu'elle utilise pour atteindre ses objectifs: l'intimidation, la menace, la violence, l'usage d'armes, le recours à des manœuvres frauduleuses ou à la corruption, des structures commerciales, financières ou autres, particulières, conçues pour dissimuler ou favoriser la criminalité.

Pourtant, il subsistait des doutes quant à la différence fondamentale entre l'association de malfaiteurs et les organisations criminelles(2): selon la commission, il convenait surtout de définir de manière plus précise l'élément moral du délit. Il faut définir précisément le caractère punissable de l'appartenance à une organisation criminelle et tenir compte de l'élément matériel et de l'élément du délit(3), mais veiller à ne pas renverser la charge de la preuve.

C'est ainsi que la commission d'enquête a conclu qu'une organisation criminelle se distingue des autres formes de criminalité par son caractère d'entreprise et sa capacité à neutraliser l'action des pouvoirs publics contre les organisations criminelles. Ces organisations présentent fréquemment, mais pas nécessairement, un caractère international marqué(4).

La commission n'a pas adopté de point de vue définitif sur la nécessité d'une incrimination spéciale des organisations criminelles. En tout cas, il faut examiner dans quelle mesure il y a un chevauchement entre la nouvelle incrimination et l'article 322 actuel du Code pénal.

Une nouvelle incrimination requiert une énumération précise des coauteurs, et il va de soi, que les organisations dont l'objet est d'exercer une influence politique ne sont pas exclues du champ d'application de la loi et que l'on souligne la distinction entre les membres d'une organisation criminelle et les personnes extérieures.

Il y a lieu de respecter le principe de l'égalité, mais il ne saurait être question d'un renversement de la charge de la preuve(5).

(1) Premier rapport intermédiaire, p. 47.

(2) Premier rapport intermédiaire, p. 50.

(3) Premier rapport intermédiaire, p. 56.

(4) Premier rapport intermédiaire, p. 61.

(5) Premier rapport intermédiaire, p. 62.

3. Een derde verschil ligt in de nauwkeuriger omschrijving van de constitutieve bestanddelen. Het verband tussen de medeplegers, de aard van de voorgenomen misdrijven en de doelstellingen van de criminale organisatie worden duidelijker afgelijnd. Het gaat niet alleen meer om het verwerven van vergoedingsvoordelen, maar ook om het destabiliseren van het staatsapparaat en de beïnvloeding van de werking van de economie(1).

4. Tenslotte wordt de criminale organisatie ook getypeerd door de gehanteerde middelen om haar doelstellingen te realiseren: intimidatie, bedreiging, geweld, gebruik van wapens, listige kunstgrepen of corruptie, bijzondere commerciële, financiële of andere structuren om de misdadigheid te verhelen of in de hand te werken.

Toch bleef enige twijfel bestaan over het fundamentele verschil tussen bendevorming en criminale organisaties(2): vooral het moreel delictsbestanddeel vereiste, volgens de commissie, een duidelijker omschrijving. De strafbaarheid van lidmaatschap van een criminale organisatie moet worden omschreven op een nauwkeurige wijze en moet rekening houden met het materieel en het moreel delictsbestanddeel(3), maar mag geen omkering van de bewijslast inhouden.

Zo kwam de onderzoekscommissie tot het besluit dat een criminale organisatie zich onderscheidt van andere vormen van criminaliteit door haar ondernemingskarakter en haar capaciteit om het overheidsoptreden tegen criminale organisaties te neutraliseren. Deze organisaties hebben dikwijls, maar niet noodzakelijk, een uitgesproken internationaal karakter(4).

De commissie heeft geen definitief standpunt ingenomen over de noodzakelijkheid van een aparte incriminatie voor de criminale organisaties. In elk geval moet worden nagegaan in hoeverre de nieuwe incriminatie het huidige artikel 322 van het Strafwetboek overlapt.

Niet alleen vergt een nieuwe incriminatie een duidelijke opsomming van de medeplegers. Het spreekt voor zichzelf dat het duidelijk moet zijn dat organisaties gericht op politieke beïnvloeding niet buiten de wet worden gesteld en dat het onderscheid tussen de leden van een criminale organisatie en buitenstaanders beter uit de verf komt.

Enerzijds moet het legaliteitsbeginsel worden geëerbiedigd, maar anderzijds kan er geen sprake zijn van omkering van de bewijslast(5).

(1) Eerste tussentijds verslag, blz. 47.

(2) Eerste tussentijds verslag, blz. 50.

(3) Eerste tussentijds verslag, blz. 56.

(4) Eerste tussentijds verslag, blz. 61.

(5) Eerste tussentijds verslag, blz. 62.

La commission a estimé que pareille approche requiert une collaboration étroite au niveau européen et une harmonisation des législations nationales.

*
* *

La discussion sur cette matière est reprise entièrement dans le premier rapport intermédiaire qui figure ici dans sa forme définitive(1).

«LA DÉFINITION DE LA CRIMINALITÉ ORGANISÉE

1. L'importance d'une définition

5. Les définitions de la criminalité varient d'un utilisateur à l'autre et en fonction de la finalité qui leur est donnée.

Si la définition a pour objet de dresser la carte du problème de société qu'est la criminalité et d'en constater la nature, la gravité et l'ampleur, alors il s'agit d'une définition criminologique. L'image que l'on obtient ainsi peut permettre de réagir, politiquement, d'une manière appropriée. Suivant la forme du phénomène, la réaction peut être très variable et s'inscrire soit dans le cadre du droit pénal soit en dehors de celui-ci.

En optant pour une définition trop large, applicable à des phénomènes très disparates, l'on risque de créer artificiellement un problème de société gigantesque. Il est fort possible qu'on s'oriente, en réaction, vers une politique permettant d'appliquer cette définition à un grand nombre d'actes délictueux et d'adopter, dans de nombreux cas, des modalités «particulières» pour la recherche, la poursuite et le jugement. C'est ainsi par exemple que toute forme de trafic de stupéfiants ne constitue pas de la criminalité organisée (*cf.* l'étudiant qui vend aux autres étudiants le cannabis qu'il cultive lui-même). Il n'est dès lors pas toujours nécessaire de prendre des mesures particulières. Sinon, l'on en arriverait inévitablement à une généralisation de l'application de mesures exceptionnelles. Des conflits surgissent sur ce point entre notre législation nationale et les principes généraux du droit inscrits dans les conventions et traités internationaux, comme la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 et son interprétation par la commission et la Cour européenne des droits de l'homme, qui posent comme principes essentiels la

De commissie was van oordeel dat deze aanpak een hechte Europese samenwerking veronderstelt en een harmonisatie van de nationale wetgevingen.

*
* *

De discussie over deze materie wordt volledig weergegeven in het eerste tussentijds verslag dat hier als definitief wordt hernomen(1).

«DE DEFINITIE VAN GEORGANISEERDE CRIMINALITEIT

1. Het belang van een definitie

5. De definities van georganiseerde criminaliteit variëren naar gelang van de gebruiker en het doel waarvoor deze gebruiker ze aanwendt.

Heeft de definitie tot doel het maatschappelijk probleem van de criminaliteit in kaart te brengen en er de aard, de ernst en de omvang van vast te stellen, dan gaat het om een criminologische definiëring. Het aldus verkregen beeld maakt het dan mogelijk beleidmatig op een aangepaste wijze te reageren. Naar gelang van de verschijningsvorm van het fenomeen kan deze reactie zeer verscheiden zijn en is daardoor binnen of buiten het strafrecht te situeren.

Wanneer gekozen wordt voor een te ruime definitie, waarin zeer uiteenlopende fenomenen worden ondergebracht, bestaat het gevaar dat artificieel een gigantisch maatschappelijk probleem in het leven wordt geroepen. De kans is groot dat het beleid als reactie daarop beslist om veel strafbare handelingen onder deze brede definitie te brengen of om opsporing, vervolging en berechting in zeer veel gevallen op een «bijzondere» wijze te laten geschieden. Zo is bijvoorbeeld niet elke vorm van drugshandel georganiseerde criminaliteit (*cf.* het geval van de student die zelfgekweekte cannabis verkoopt aan zijn medestudenten). Een bijzondere aanpak is derhalve niet steeds noodzakelijk. Zo niet zou dit onvermijdelijk leiden tot een veralgemening van de toepassing van uitzonderingsmaatregelen. Op dit punt bestaan conflicten tussen onze nationale wetgeving en de algemene rechtsbeginselen vervat in internationale verdragen en overeenkomsten zoals het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden van 4 november 1950 en de interpretatie ervan door de Commissie en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, waarin lega-

(1) Doc. Sénat, n° 1-326/7, le texte reproduit ci-après ne reprend pas l'introduction au premier rapport intermédiaire (n°s 1 à 4).

(1) Stuk Senaat, nr. 1-326/7. In de hierna volgende tekst werd de inleiding uit het eerste tussentijds verslag (nrs. 1-4) niet overgenomen.

légalité, la légitimité, la subsidiarité et la proportionnalité(1).

En choisissant une définition trop étroite, l'on peut en venir à sous-estimer concrètement les phénomènes, si bien que l'on omettra de prendre les mesures appropriées, parce que le besoin de celles-ci ne se fera pas sentir assez fort(2).

Une définition agit donc comme un compas en indiquant où il faut chercher la criminalité organisée. Si le compas est mal réglé, les résultats ne seront fatallement pas fiables(3).

Il importe donc de trouver, de la criminalité organisée, une définition qui ne soit ni trop large, ni trop étroite et qui permette de se faire une idée réelle du phénomène(4), de manière à ce que l'on puisse proportionner la réaction contre lui(5).

6. En revanche, si la définition vise à s'attaquer aux organisations criminelles en tant que telles, alors il s'agit d'une définition pénale. Dans ce cas, la criminalité organisée est considérée comme une infraction déterminée (approche matérielle), ou comme un critère entraînant, s'il est rempli, des conséquences juridiques précises dans le cadre de la recherche, des poursuites, du jugement et de l'exécution de la peine (approche formelle et procédurale). En effet, l'«approche» pénale n'est qu'un élément de l'«approche» totale du phénomène de la criminalité organisée et à laquelle elle doit être intégrée.

Au cours des auditions, l'on s'est demandé s'il fallait encore faire, dans l'approche pénale, une distinction entre un aspect matériel et un aspect formel(6).

7. L'importance d'établir une distinction entre une définition pénale et une définition criminologique ne peut pas être sous-estimée.

(1) Van Camp, R., *Georganiseerde criminaliteit. Te veel rechtsstaat of te veel Fouché?* Discours prononcé au cours de la séance d'ouverture solennelle de la cour d'appel d'Anvers, le 2 septembre 1996, *RW*, 1996-1997, 668.

(2) Fijnaut, audition, 22 novembre 1996 — p.m., p. 10/7.

(3) Voir notamment Van Duyne, P.C., *Definitie en kompaswerking*, in Bovenkerk, F. (red.), *De georganiseerde criminaliteit in Nederland. Het criminologisch onderzoek voor de parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden in discussie*, Deventer, Gouda Quint, 1996, pp. 47-60. Voir aussi Zanders, audition, 25 avril 1997 — a.m., p. 34/13: «Conformément à sa propre définition, chaque pays vise donc un certain nombre d'organisations criminelles nationales».

(4) Voir également, à ce sujet, Van Duyne, P.C., *Het spook en de dreiging van de georganiseerde misdaad*, La Haye, SDU, 1995, p. 216.

(5) Voir aussi à ce sujet Naeyè, J. et Schalken, T., *Commissie Van Traa en de crisis in de opsporing?*, Nederlands Juristenblad, 9 février 1996, p. 205.

(6) Voir la discussion à ce sujet aux n°s 45, 46 et 47.

liteit, legitimiteit, subsidiariteit en proportionaliteit als belangrijke vereisten worden vooropgesteld(1).

Wordt geopteerd voor een te nauwe definitie, dan kan dit leiden tot een feitelijke onderschatting van het fenomeen, zodat de aangepaste maatregelen, bij gebreke van klemmende noodzakelijkheid, uitblijven(2).

Een definitie werkt dus als een kompas, dat aangeeft waar dient gezocht te worden naar georganiseerde criminaliteit. Een verkeerde instelling ervan leidt dan ook onvermijdelijk tot onbetrouwbare resultaten(3).

Het is bijgevolg belangrijk dat gezocht wordt naar een begripsomschrijving van georganiseerde criminaliteit die niet te ruim of te eng is en waardoor het mogelijk is een reëel beeld te krijgen van het fenomeen(4) zodat een aangepast verweer daarop kan volgen(5).

6. Heeft de definitie echter tot doel criminale organisaties als zodanig aan te pakken, dan gaat het om een strafrechtelijke definiëring. In dat geval wordt de georganiseerde criminaliteit gezien als een welbepaald misdrijf (materiële benadering) of als een criterium waaraan precieze juridische consequenties verbonden worden in het kader van de opsporing, vervolging, berechting en strafuitvoering (formele en procedurele benadering). De strafrechtelijke aanpak is immers slechts een onderdeel van de totaalbenadering van het fenomeen van de georganiseerde criminaliteit en dient daarin te worden ingeschakeld.

Tijdens de hoorzittingen rees de vraag of de strafrechtelijke definitie nog verder moet worden opgesplitst in een materieel en een formeel aspect(6).

7. Het belang van het onderscheid tussen een strafrechtelijke en een criminologische definiëring mag niet worden onderschat.

(1) Van Camp, R., *Georganiseerde criminaliteit. Te veel rechtsstaat of te veel Fouché?*, Rede uitgesproken op de plechtige openingszitting van het hof van beroep te Antwerpen op 2 september 1996, *RW*, 1996-1997, 668.

(2) Fijnaut, hoorzitting, 22 november 1996 — pm, blz. 10/7.

(3) Zie onder meer Van Duyne, P.C., «Definitie en kompaswerking», in Bovenkerk, F. (red.), *De georganiseerde criminaliteit in Nederland. Het criminologisch onderzoek voor de parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden in discussie*, Deventer, Gouda Quint, 1996, blz. 47-60. Zie eveneens Zanders, hoorzitting, 25 april 1997 - am, blz. 34/13: «Met toepassing van zijn eigen definitie neemt elk land dus een aantal nationaal georganiseerde misdaadorganisaties in het vizier».

(4) Zie daarover ook Van Duyne, P.C., *Het spook en de dreiging van de georganiseerde misdaad*, Den Haag, SDU, 1995, blz. 216.

(5) Zie daarover ook Naeyè, J. en Schalken, T., «Commissie Van Traa en de crisis in de opsporing?», *Nederlands Juristenblad*, 9 februari 1996, blz. 205.

(6) Zie de discussie hieromtrent in de nrs. 45, 46 en 47.

Une approche criminologique de la criminalité organisée vise uniquement à ce que l'on puisse se faire une idée exacte d'une série de phénomènes pouvant être qualifiés de très graves. Cela doit permettre au pouvoirs publics de mesurer la gravité de la menace que représente le phénomène et de fixer les vraies priorités politiques. Il est opportun de disposer, dans le cadre de cette approche criminologique, d'une représentation la plus large et la plus diversifiée possible, si bien que le recours à une définition plus large peut être justifié.

Dans le cadre de l'approche pénale, on ne peut pas concevoir aussi largement la notion de criminalité. La définition d'une notion qui doit servir de base au droit pénal matériel ou au droit formel doit, en effet, être suffisamment délimitée et précise. Une large définition est donc exclue. C'est pourquoi, dans l'approche pénale de la criminalité organisée, on choisit de parler d'«organisation criminelle» plutôt que de «criminalité organisée». L'existence d'une «organisation criminelle» forme alors un élément constitutif d'une série d'infractions qui permettent de sanctionner pénalement un certain nombre d'aspects du phénomène de la criminalité organisée.

2. La définition criminologique

8. À ce jour, il ne s'est pas avéré possible d'établir une définition criminologique largement utilisable, comme définition de référence, par différents pays. La complexité de la matière et la spécificité des différentes situations et priorités nationales expliquent cette situation.

C'est ainsi qu'en Italie, l'on associe largement la criminalité organisée à la maffia, alors qu'en Espagne et en Allemagne, l'on considère que le terrorisme est une forme importante de criminalité organisée(1)(2).

(1) Voir, à cet égard, la discussion à propos de l'extradition de suspects et de criminels d'un État de l'Union européenne vers un autre; dans une série de cas, qu'il faut placer sous le dénominateur commun de terrorisme et de criminalité organisée, il ne sera même plus nécessaire, pour pouvoir extrader une personne, que les faits qu'elle a commis puissent aussi être qualifiés de délit dans le pays qui demande l'extradition: Vermeulen, G. et Vander Beken, T., «Eenvoudiger en ook beter? Nieuwe ontwikkelingen inzake uitlevering in de Europese Unie geëvalueerd», *Panopticon*, 1997, pp. 111-140, et, particulièrement les pp. 128-132.

(2) Voir l'incident qui a opposé l'Espagne et la Belgique en 1996 au sujet de l'extradition du couple basque Moreno-Garcia: Vermeulen, G. et Vander Beken, T., *Uitlevering van Basken aan Spanje: juridische bedenkingen bij een politieke zaak*, *Recente Arresten van de Raad van State*, 1995, pp. 221-227; Verbruggen, F., «Ook zonder Madrid en Dublin blijft de uitlevering van Moreno en Garcia mogelijk, als Spanje een degelijk dossier heeft», *Panopticon*, 1997, pp. 162-168.

Een criminologische benadering de georganiseerde criminaliteit heeft enkel tot doel een juist beeld te krijgen van een aantal fenomenen die als zeer ernstig worden bestempeld. Dit beeld moet de overheid dan in staat stellen de dreiging van het fenomeen te schatten en de juiste beleidsprioriteiten te leggen. In het kader van deze criminologische benadering is het opportuun om een zo ruim en gediversifieerd mogelijk beeld te krijgen, waardoor het gebruik van een bredere definitie zich aanwijst.

In de strafrechtelijke benadering kan het begrip georganiseerde criminaliteit niet op een dergelijk brede wijze worden opgevat. De omschrijving van een concept dat moet dienen als basis voor materieel of formeel strafrecht, moet immers voldoende afgelijnd zijn en precies. Een ruime definitie is bijgevolg uitgesloten. Daarom wordt gekozen om in de strafrechtelijke benadering van de georganiseerde criminaliteit te spreken van «criminele organisatie» in plaats van «georganiseerde criminaliteit». Het bestaan van een «criminele organisatie» vormt dan een constitutief bestanddeel van een aantal misdrijven die het mogelijk maken een aantal aspecten van het fenomeen georganiseerde criminaliteit strafrechtelijk te sanctioneren.

2. De criminologische definitie

8. Tot op vandaag is het niet mogelijk gebleken een criminologische definitie op te stellen die op ruime schaal door verschillende landen als standaarddefinitie wordt gebruikt. De complexiteit van de materie en de specificiteit van de verschillende nationale situaties en prioriteiten zijn daarvan de oorzaak.

Zo associeert men in Italië de georganiseerde criminaliteit in ruime mate met de maffia, terwijl Spanje en Duitsland terrorisme als een belangrijke vorm van georganiseerde criminaliteit beschouwen(1)(2).

(1) Zie in dit verband de discussie over de uitlevering van verdachten en misdaadigers tussen EU-lidstaten waarbij in een aantal gevallen, die onder de noemer terrorisme en georganiseerde criminaliteit thuishoren, het zelfs niet langer nodig zal zijn dat de gepleegde feiten ook in het om uitlevering verzochte land als misdrijf kunnen worden gekwalificeerd: Vermeulen, G. en Vander Beken, T., «Eenvoudiger en ook beter? Nieuwe ontwikkelingen inzake uitlevering in de Europese Unie geëvalueerd», *Panopticon*, 1997, blz. 111-140 en inzonderheid blz. 128-132.

(2) Zie de rel tussen België en Spanje in 1996 over de uitlevering van het Baskisch echtpaar Moreno-Garcia: Vermeulen, G. en Vander Beken, T., «Uitlevering van Basken aan Spanje: juridische bedenkingen bij een politieke zaak», *Recente Arresten van de Raad van State*, 1995, blz. 221-227; Verbruggen, F., «Ook zonder Madrid en Dublin blijft de uitlevering van Moreno en Garcia mogelijk, als Spanje een degelijk dossier heeft», *Panopticon*, 1997, blz. 162-168.

A. Définitions proposées par des institutions internationales

a) Généralités

9. La criminalité organisée est un phénomène transfrontalier par excellence. La lutte contre celle-ci ne peut donc pas se limiter à des mesures exclusivement nationales, elle doit au contraire s'insérer dans une approche commune, ce qui nécessite un arsenal de notions univoque. C'est pour répondre à cette nécessité que des tentatives ont été faites dans différentes institutions internationales en vue de rédiger une définition uniforme de la criminalité organisée.

b) Nations Unies

10. En 1996, la Pologne a déposé aux Nations Unies un «Draft United Nations Framework Convention against Organized Crime», comportant une définition de la criminalité organisée :

«Organised crime means group activities of three or more persons, with hierarchical links or personal relationships, which permit their leaders to earn profits or control territories or markets, internal or foreign, by means of violence, intimidation or corruption, both in furtherance of criminal activity and to infiltrate the legitimate economy, in particular by :

- Illicit traffic in narcotic drugs or psychotropic substances, and money laundering, as defined in the United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances of 20 December 1988;

- Traffic in persons, as defined in the Convention for the Suppression of the Traffic in Persons and of the Exploitation of Prostitution of Others of 2 December 1949;

- Counterfeiting currency, as defined in the International Convention for the Suppression of Counterfeiting Currency of 20 April 1929;

- Illicit traffic in or stealing of cultural objects, as defined by the UNESCO Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property of 14 November 1970 and the UNIDROIT Convention on Stolen or Illegally Exported Cultural Objects of 24 June 1995;

- Stealing of Nuclear material, its misuse or threats to misuse to harm the public, as defined by the Convention on the Physical Protection of Nuclear Material of 3 March 1980;

- Terrorist acts;

- Illicit traffic in or stealing of arms and explosive materials or devices;

A. Definities voorgesteld door internationale instellingen

a) Algemeen

9. Georganiseerde criminaliteit is een bij uitstek grensoverschrijdend fenomeen. De aanpak daarvan kan dan ook niet beperkt blijven tot louter nationale maatregelen, doch dient te worden ingebet in een gemeenschappelijke benadering ervan. Een eenduidig begrippenarsenaal is daarvoor onontbeerlijk. Vanuit deze noodzaak werden in verschillende internationale gremia pogingen ondernomen om een uniforme definitie van georganiseerde criminaliteit op te stellen.

b) Verenigde Naties

10. Door Polen werd in 1996 een «Draft United Nations Framework Convention against Organized Crime» bij de Verenigde Naties neergelegd waarin een definitie van georganiseerde criminaliteit is opgenomen :

«Organised crime means group activities of three or more persons, with hierarchical links or personal relationships, which permit their leaders to earn profits or control territories or markets, internal or foreign, by means of violence, intimidation or corruption, both in furtherance of criminal activity and to infiltrate the legitimate economy, in particular by :

- Illicit traffic in narcotic drugs or psychotropic substances, and money laundering, as defined in the United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances of 20 December 1988;

- Traffic in persons, as defined in the Convention for the Suppression of the Traffic in Persons and of the Exploitation of Prostitution of Others of 2 December 1949;

- Counterfeiting currency, as defined in the International Convention for the Suppression of Counterfeiting Currency of 20 April 1929;

- Illicit traffic in or stealing of cultural objects, as defined by the UNESCO Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property of 14 November 1970 and the UNIDROIT Convention on Stolen or Illegally Exported Cultural Objects of 24 June 1995;

- Stealing of Nuclear material, its misuse or threats to misuse to harm the public, as defined by the Convention on the Physical Protection of Nuclear Material of 3 March 1980;

- Terrorist acts;

- Illicit traffic in or stealing of arms and explosive materials or devices;

- Illicit traffic in or stealing of motor vehicles;
- Corruption of public officials.

For the purpose of the present Convention «organised crime» includes commission of an act by a member of a group as part of the criminal activity of such organisation.»

c) *Interpol*

11. Interpol et le «*National Criminal Intelligence Service*» du Royaume-Uni utilisent la définition suivante:

«Any enterprise, or group of persons engaged in continuing illegal activities which has its primary purpose in the generation of profits, irrespective of national boundaries(1).»

d) *Union européenne*

12. Dans le cadre du titre VI du Traité de Maastricht, les États membres de l'Union européenne sont convenus, au sein du groupe de travail «drogues et criminalité organisée», de la définition suivante(2).

«Pour qu'une infraction ou un groupe criminel ressortisse à la criminalité organisée, six des caractéristiques énumérées ci-dessous au moins doivent être présentes, dont celles des trois numéros 1, 5 et 11 :

1. Collaboration entre plus de deux personnes;
2. des tâches spécifiques étant attribuées à chacune d'elles;
3. sur une période de temps assez longue ou indéterminée;
4. avec une forme de discipline et de contrôle;
5. suspectées d'avoir commis des infractions pénales graves;
6. agissant au niveau international;
7. recourant à la violence ou à d'autres moyens d'intimidation;
8. utilisant des structures commerciales ou de type commercial;
9. se livrant au blanchiment de l'argent;
10. exerçant une influence sur les milieux politiques, les médias, l'administration publique, le pouvoir judiciaire ou l'économie;
11. agissant pour le profit et/ou le pouvoir.»

(1) Vandoren, A., *La lutte contre le crime organisé, combats d'arrière-garde ou attaque de front*, Discours prononcé lors de la séance d'ouverture solennelle de la Cour d'appel de Bruxelles, le 2 septembre 1996, p. 4.

(2) Annexe A, 10555/2/96 Enfopol 155.

- Illicit traffic in or stealing of motor vehicles;
- Corruption of public officials.

For the purpose of the present Convention «organised crime» includes commission of an act by a member of a group as part of the criminal activity of such organisation.»

c) *Interpol*

11. Interpol en ook de *National Criminal Intelligence Service* van het Verenigd Koninkrijk gebruiken de volgende definitie:

«Any enterprise, or group of persons engaged in continuing illegal activities which has its primary purpose, in the generation of profits, irrespective of national boundaries(1).»

d) *Europese Unie*

12. In het kader van Titel VI van het Verdrag van Maastricht werd tussen de Lid-Staten van de Europese Unie binnen de werkgroep «drugs en georganiseerde criminaliteit» de volgende definitie overeengekomen(2).

«Een misdaad of een criminale groepering wordt tot de georganiseerde misdaad gerekend indien ten minste zes van de volgende kenmerken van toepassing zijn. Drie daarvan moeten de nummers 1, 5 en 11 zijn:

1. Samenwerkingsverband van meer dan twee personen;
2. elk met zijn eigen specifieke taak;
3. voor langere of onbepaalde tijd;
4. met een vorm van discipline en controle;
5. verdacht van ernstige misdaden;
6. internationaal actief;
7. met gebruik van geweld of andere intimidatiemiddelen;
8. met gebruik van commerciële of zakelijke structuren;
9. betrokken bij witwassen van geld;
10. met invloed op de politiek, de media, de overheid, de rechterlijke macht of de economie;
11. met als oogmerk winst en/of macht.»

(1) Vandoren, A., *De bestrijding van de georganiseerde misdaad, achterhoedegevechten of frontale aanpak*, Rede uitgesproken op de plechtige openingszitting van het Hof van Beroep te Brussel op 2 september 1996, blz. 4.

(2) Bijlage A, 10555/2/96 Enfopol 155.

Selon M. Vandoren, magistrat national, les caractéristiques 1, 3, 5 et 11(1)(2) doivent en tout cas figurer parmi les six caractéristiques qui doivent au minimum être réunies.

B. Définitions à l'étranger

13. Comme on l'a précisé ci-dessus (voir le n° 8), les définitions nationales de la criminalité organisée reflètent diverses priorités politiques. Il arrive même souvent qu'il n'y ait pas unanimité au niveau national sur une définition (3).

À titre d'illustration de la divergence entre les diverses conceptions, les définitions néerlandaise et allemande sont placées à la suite l'une de l'autre, pour souligner le contraste. Elles indiquent à quel point des choix fondamentaux s'imposent lorsqu'on arrête une définition.

a) Pays-Bas

14. Dans le cadre des travaux de la commission d'enquête parlementaire «Opsporingsmethoden» — appelée généralement, du nom de son président, Commission van Traa —, on s'est intéressé au problème de la définition de la criminalité organisée. Finalement, on a opté pour l'enquête criminologique, sur la proposition du groupe d'enquête Fijnaut, pour la définition suivante :

«Il est question de criminalité organisée si des groupes, dont le but primaire est la recherche de gains illégitimes, commettent systématiquement des crimes entraînant des conséquences graves pour la collectivité et sont à même de masquer ces crimes de manière relativement efficace, en particulier en se montrant prêt à faire usage de la violence ou à éliminer des personnes par le biais de la corruption(4).»

(1) Vandoren, A., *o.c.*, pp. 5-6. Voir également la note de la présidence italienne au groupe de travail «drogue et criminalité organisée», du 4 janvier 1996, Enfopol 161, Annexe C.

(2) Selon la lettre envoyée à la Commission par M. Bruggeman, assistant coordinateur chez Europol, les quatre critères à retenir pour le crime organisé sont les critères 1, 5, 6 et 11. Il précise qu'«il est toujours recommandé de s'orienter vers six des onze critères, mais quatre (dont trois obligatoires) devraient suffire. Ceci est une décision qui reste à confirmer dans les plus brefs délais.» Voir aussi Bruggeman, audition, 27 juin 1997 — p.m., p. 45/12.

(3) Voir à propos du conflit des définitions en Italie : Cesoni, M., «L'économie mafieuse en Italie : à la recherche d'un paradigme...», *Déviance et société*, 1995, vol. 19, n° 1, pp. 51-83.

(4) *Inzake opsporing, Enquêtecommissie opsporingsmethoden*, Den Haag, SDU 1996, p. 25. Voir aussi Fijnaut, audition, 22 novembre 1996 — p.m., p. 10/8.

Volgens de heer Vandoren, nationaal magistraat, moeten de criteria 1, 3, 5 en 11 in elk geval deel uitmaken van de groep van zes criteria waaraan op zijn minst voldaan moet zijn(1)(2).

B. Definities uit het buitenland

13. Zoals eerder vermeld (zie nr. 8) weerspiegelen de nationale definities van georganiseerde criminaliteit de verschillende beleidsprioriteiten. Bovendien bestaat er zelfs op nationaal vlak dikwijls geen eenstemmigheid over een definitie(3).

Ter illustratie van de divergentie tussen de verschillende opvattingen, worden de Nederlandse en de Duitse definities bij wijze van contrast tegenover elkaar geplaatst. Zij tonen aan welke fundamentele keuzes moeten worden gemaakt bij het vastleggen van een definitie.

a) Nederland

14. In het kader van de werkzaamheden van de parlementaire enquêtecommissie Opsporingsmethoden — naar haar voorzitter doorgaans de Commissie-van Traa genoemd — werd aandacht besteed aan het probleem van de definitie van georganiseerde criminaliteit. Uiteindelijk werd voor het criminologisch onderzoek op voorstel van de onderzoeksgrond-Fijnaut voor de volgende definitie geopteerd :

«Er is sprake van georganiseerde criminaliteit indien groepen die primair gericht zijn op illegaal winnen, systematisch misdaden plegen met ernstige gevolgen voor de samenleving en in staat zijn deze misdaden op betrekkelijk effectieve wijze af te schermen, in het bijzonder door de bereidheid te tonen fysiek geweld te gebruiken of personen door corruptie uit te schakelen(4).»

(1) Vandoren, A., *o.c.*, blz. 5-6. Zie ook de nota van het Italiaans voorzitterschap aan de werkgroep «drugs en georganiseerde criminaliteit» d.d. 4 januari 1996, Enfopol 161, Bijlage C.

(2) Volgens de brief d.d. 15 juli 1997 van de heer Bruggeman, assistent-coördinator bij Europol, aan de Commissie, dienen voor de georganiseerde misdaad de vier volgende criteria in aanmerking te komen : 1, 5, 6 en 11. De auteur wijst erop dat «het altijd raadzaam is rekening te houden met zes van de elf criteria doch dat vier criteria, waarvan drie verplicht, voldoende zouden moeten zijn. Hierover dient zo snel mogelijk een beslissing te worden genomen.» Zie eveneens Bruggeman, hoorzitting, 27 juni 1997 — p.m., blz. 45/12.

(3) Zie over de definitiestrijd in Italië : Cesoni, M., «L'économie mafieuse en Italie : à la recherche d'un paradigme...», *Déviance et société*, 1995, vol. 19, nr. 1, blz. 51-83.

(4) *Inzake Opsporing, Enquêtecommissie opsporingsmethoden*, Den Haag, SDU 1996, blz. 25. Zie eveneens Fijnaut, hoorzitting, 22 november 1996 — p.m., blz. 10/8.

b) Allemagne

15. Selon le Bundeskriminalamt (BKA), il y a lieu d'entendre par criminalité organisée :

« 1. La perpétration systématique d'infractions qui, chacune en soi ou dans leur totalité, ont une importance considérable;

2. motivées par l'appât du gain ou la recherche du pouvoir;

3. par plus de deux personnes agissant ensemble;

4. pendant une période assez longue ou indéterminée;

5. avec une répartition des tâches, par lesquelles les auteurs :

a) font usage de structures commerciales;

b) et/ou ont recours à la violence ou à d'autres techniques d'intimidation;

c) et/ou exercent une influence sur la vie politique, les médias, l'administration publique, la justice ou l'industrie. »

16. À titre d'information, voici encore les définitions qui sont utilisées en France et au Danemark. Elles doivent toutefois être considérées avec la réserve exprimée au n° 13.

c) France

17. Dans son rapport, la commission d'enquête de l'*Assemblée nationale* chargée d'examiner les moyens de lutter contre les tentatives de pénétration de la mafia en France a défini la mafia comme suit(1):

« Organisation criminelle, mais aussi système de pouvoir et système économique, la Mafia sicilienne ou «Cosa Nostra», présente des traits qui la distinguent de la plupart des autres formes de criminalité organisée et lui donnent son efficacité très particulière. C'est une organisation structurée et hiérarchisée, dont le noyau est constitué par la «famille» fonctionnant sur la base de règles strictes dont le non-respect est sévèrement sanctionné, exerçant son pouvoir sur un territoire, et dont la finalité est de tirer profit d'activités illicites par une panoplie de méthodes allant du parasitisme social à la violence. »

« Au-delà de ses aspects folkloriques, qui donnent du phénomène une image à la fois limitative et emphatique, la Mafia constitue un système de crimi-

(1) Assemblée nationale, *Rapport de la Commission d'enquête sur les moyens de lutter contre les tentatives de pénétration de la mafia en France*, 27 janvier 1993, Doc. n° 3251, p. 13; cf. aussi Van Camp, R., o.c., RW, 1996-1997, p. 665 et suivantes.

b) Duitsland

15. Volgens het Bundeskriminalamt (BKA) dient onder georganiseerde misdaad te worden verstaan:

« 1. Het planmatig plegen van misdrijven die elk op zichzelf of in hun totaliteit van aanzienlijke betekenis zijn;

2. vanuit het streven naar winst of macht;

3. waarbij meer dan twee betrokken personen samen handelen;

4. gedurende een vrij lange of onbepaalde periode;

5. met verdeling van taken waarbij :

a) gebruik gemaakt wordt van commerciële structuren;

b) en/of toevlucht wordt genomen tot geweld of andere intimidatietechnieken;

c) en/of waarbij invloed wordt uitgeoefend op het politieke leven, de media, het openbaar bestuur, de justitie of het bedrijfsleven. »

16. Ter informatie volgen hierna nog de Franse en de Deense definitie. Zij moeten evenwel met het in nr. 13 gemaakte voorbehoud worden beschouwd.

c) Frankrijk

17. De onderzoekscommissie van de *Assemblée nationale* inzake de implanting van de maffia in Frankrijk omschreef de maffia in haar verslag als volgt(1):

« De Siciliaanse maffia of «Cosa Nostra» is een criminale organisatie en ook een machtssysteem en een economisch systeem. Door een aantal eigen kenmerken onderscheidt ze zich van het merendeel van de overige vormen van georganiseerde criminaliteit en is zij bijzonder doeltreffend. Deze organisatie bezit een eigen structuur en hiërarchie, waarvan de kern de «familie» is. Zij functioneert volgens strikte regels, waarvan de niet-naleving streng wordt bestraft. Zij oefent haar macht uit op een bepaald territorium. Haar doel bestaat erin profijt te puren uit onwettige activiteiten met een hele gamma methodes gaande van sociaal parasitisme tot geweld. »

« Naast haar folkloristische aspecten, die van dit verschijnsel een tegelijkertijd beperkend en vertekend beeld geven, vormt de maffia een systeem van georga-

(1) Assemblée nationale, *Rapport de la Commission d'enquête sur les moyens de lutter contre les tentatives de pénétration de la mafia en France*, 27 januari 1993, Doc. nr. 3251, blz. 13; cf. eveneens Van Camp, R., o.c., RW, 1996-1997, blz. 665 en volgende.

nalité organisée d'une redoutable efficacité, susceptible de servir de modèle à d'autres organisations criminelles. Née en Sicile, fondée sur certaines valeurs typiques de cette région, nourrie de sa culture propre, la Mafia présente certaines caractéristiques sans doute trop spécifiques pour pouvoir être reproduites ailleurs, mais qui une fois épurées de ces connotations particulières, peuvent être transposées par d'autres organisations criminelles tentées par l'efficacité du modèle. Car si le crime organisé est une réalité internationale, fort peu nombreuses sont les organisations fonctionnant sur des bases comparables à la Mafia qui, même abstraction faite de ses aspects «folkloriques», présente une forte originalité.»

d) Danemark(1)

18. Il n'y a pas, dans le système juridique danois, de définition légale de la criminalité organisée. Cette notion est maniée par les services de police, et délimitée au départ de critères repris en grande partie de sources étrangères.

La rapport «*Organiseret kriminalitet ** Rockerkriminalitet» a proposé les critères suivantes :

- la criminalité organisée est commise en association;
- les auteurs font parties d'une organisation fortement hiérarchisée;
- l'organisation est érigée en matière telle que le rapport entre la direction centrale et la périphérie qui commet les délits, est occulté;
- une partie de l'organisation exploite des entreprises légales dans lesquelles les gains criminels peuvent être investis et blanchis;
- l'organisation se caractérise par une discipline forte, dont fait partie la violence interne et externe, afin de protéger l'organisation et ses activités;
- l'organisation tente de cacher la trace de ses activités criminelles notamment par la violence, la menace, des tracasseries ou la corruption.
- il est question de criminalité lourde qui génère des gains considérables, par exemple le trafic de stupéfiants, trafic d'armes, traite d'hommes et prostitution, etc.;

(1) Information reprise de: Tak, P.J.P. (red), *De normering van bijzondere opsporingsmethoden in buitenlandse rechtsstelsels*, Ministerie van Justitie (Nederland) Directie Beleid, Sector Onderzoek & Analyse 1996, 360 p., en l'espèce 39-40.

niseerde criminaliteit met een te duchten efficiëntie, een schoolvoorbeeld dus voor andere misdadige organisaties. De maffia is ontstaan in Sicilië, berust op een aantal typische waarden uit die streek en teert op haar eigen cultuurpatroon. De maffia vertoont bepaalde wellicht te specifieke kenmerken om elders te kunnen gedijen maar wanneer het maffiamodel wordt ontwaard van die specifieke kenmerken, kan het overgenomen worden door andere criminale organisaties die zich door het efficiënt functioneren van dat model aangetrokken voelen. Ook al is de georganiseerde misdaad een internationaal feit, toch zijn er maar heel weinig organisaties die functioneren volgens hetzelfde stramien als de maffia, die uitgesproken origineel blijft zelfs indien men haar «folkloristische» aspecten wegcijfert.»(vertaling).

d) Denemarken(1)

18. Het begrip georganiseerde criminaliteit is in Denemarken geen wettelijk begrip. Het wordt door de politie wel gehanteerd en dan worden criteria gebruikt die grotendeels uit buitenlandse bronnen zijn overgenomen.

Zo noemt het rapport «*Organiseret kriminalitet** Rockerkriminalitet» de volgende criteria om na te gaan of criminaliteit valt onder de georganiseerde criminaliteit:

- georganiseerde criminaliteit wordt in vereniging gepleegd;
- de daders maken deel uit van een sterk hiërarchische organisatie;
- de organisatie is zodanig opgebouwd dat het verband tussen de centrale leiding en de periferie die delicten pleegt versluierd wordt;
- een deel van de organisatie exploiteert legale bedrijven waar de criminale winsten kunnen worden geïnvesteerd en witgewassen;
- de organisatie wordt gekenmerkt door harde discipline waarvan geweldpleging intern en extern deel uitmaakt, teneinde de organisatie en haar activiteiten te beschermen;
- de organisatie probeert door geweld, bedreiging, chicanes, omkoping en dergelijke, opsporing van haar criminale activiteiten te verhinderen;
- er is sprake van zware criminaliteit die aanzienlijke winst genereert, bijvoorbeeld handel in verdoende middelen, omvangrijke vermogenscriminaliteit, illegaal gokken, wapenhandel, mensensmokkel en prostitutie, en

(1) Informatie overgenomen uit: Tak, P.J.P. (red), *De normering van bijzondere opsporingsmethoden in buitenlandse rechtsstelsels*, Ministerie van Justitie (Nederland), Directie Beleid, Sector Onderzoek & Analyse, 1996, 360 blz., in casu 39-40.

— l'exécution matérielle est techniquement avancée, riche en moyens et internationale.

Le rapport « *Organiseret kriminalitet * Rockerkriminalitet* » conclut que, jusqu'à présent, au Danemark, seules, en fait, les bandes de motocyclistes répondent plus ou moins à cette ébauche de profil, mais il ajoute que l'« on doit craindre que la criminalité organisée internationale ne passe la frontière si elle n'est pas combattue. »

Les critères cités pour définir la notion de criminalité organisée créent une image quelque peu abstraite qu'il n'est pas possible de rendre juridiquement opérationnelle au Danemark. Les mesures relatives aux méthodes particulières de recherche ne sont donc pas tant des réactions au type de criminalité organisée étrangère à laquelle il faut s'attendre que des réactions au trafic d'armes et de stupéfiants, qui est surtout le fait des bandes de motocyclistes. L'on a normalisé, dans le Code de procédure pénale danois, une série de méthodes de recherche utilisées pour combattre la criminalité organisée. La notion de criminalité organisée est si vague qu'il n'existe pas, au Danemark, de méthodes de recherches utilisées uniquement pour cette criminalité. Les délits pour lesquels l'application des méthodes de recherche particulières les plus radicales est autorisée sont soit des délits punissables d'au moins six ans d'emprisonnement, soit des délits spécifiquement prévus.

C. Belgique : le choix de la définition du Bundeskriminalamt

19. En 1992, on a choisi en Belgique, sur la proposition des magistrats nationaux et en accord avec le Collège des procureurs généraux et le Gouvernement, d'utiliser la définition allemande du Bundeskriminalamt (BKA).

La définition telle que reprise dans le plan d'action du Gouvernement contre la criminalité organisée se présente comme suit :

« 1. La perpétration de manière méthodique, de délits qui sont, chacun en soi ou dans leur totalité, d'une importance considérable.

2. Par amour du gain ou par recherche du pouvoir.

3. Par plus de deux personnes agissant ensemble.

4. Durant une période assez longue ou indéterminée.

5. Suivant une répartition des tâches :

a) en abusant de structures commerciales et/ou;

b) en recourant à la violence ou à d'autres moyens d'intimidation et/ou;

— de feitelijke uitvoering is technisch geavanceerd, rijk aan middelen en internationaal.

Het rapport « *Organiseret kriminalitet * Rockerkriminalitet* » concludeert dat tot op heden in Denemarken eigenlijk alleen de motorbendes min of meer aan deze abstracte profilschets voldoen maar stelt : « Er moet voor worden gevreesd dat de internationale georganiseerde criminaliteit de grens passeert als deze niet bestreden wordt. »

De genoemde criteria voor het begrip georganiseerde criminaliteit scheppen een wat abstract spookbeeld dat in Denemarken niet juridisch te operationaliseren valt. De maatregelen met betrekking tot bijzondere opsporingsmethoden zijn dan ook niet zozeer reacties op het te verwachten buitenlandse type georganiseerde criminaliteit als wel reacties op wapenhandel en drugshandel, vooral gepleegd door motorbendes. Een aantal opsporingsmethoden die gebruikt worden om georganiseerde criminaliteit te bestrijden zijn in het Deense Wetboek van Rechtsvordering genormeerd. Het begrip georganiseerde criminaliteit is zo vaag, dat er in Denemarken geen opsporingsmethoden zijn die alleen voor die criminaliteit gebruikt worden. De delicten waarvoor de toepassing van de meest ingrijpende bijzondere opsporingsmethoden is toegestaan zijn ofwel delicten waarop minimaal zes jaar gevangenisstraf staat ofwel specifiek vermelde delicten.

C. België : de keuze voor de definitie van het Bundeskriminalamt

19. Sinds 1992 wordt in België, op voorstel van de nationaal magistraten en met akkoord van het college van procureurs-generaal en de regering, gekozen om de Duitse definitie van het Bundeskriminalamt (BKA) te hanteren.

Deze definitie opgenomen in het actieplan van de regering tegen de georganiseerde criminaliteit, luidt als volgt :

« 1. Het planmatig plegen van misdrijven die elk op zichzelf of in hun totaliteit van aanzienlijke betekenis zijn.

2. Vanuit een streven naar winst of macht.

3. Waarbij meer dan twee betrokken personen samen handelen.

4. Gedurende een vrij lange of onbepaalde periode.

5. Met een verdeling van taken waarbij :

a) gebruik wordt gemaakt van commerciële structuren en/of;

b) toevlucht wordt genomen tot geweld of andere intimidatie-middelen en/of;

c) en exerçant une influence sur la vie politique, les médias, l'administration publique, la justice ou la vie économique.»

«Outre les formes de crime organisé plus manifestes (par exemple le maffia, la criminalité avec violences graves), cette définition comprend également la criminalité d'organisation (membres d'une organisation légale qui commettent des infractions sans que l'organisation elle-même fonctionne comme organisation criminelle)»(1).

Comme cette définition du BKA ouvre la porte à de larges interprétations, elle a été récemment rendue opérationnelle dans le rapport rédigé par le ministre de la Justice et intitulé «*Rapport annuel 1997 — Criminalité organisée 1996*». Cela signifie que les différentes notions que couvre la définition ont été précisées et explicitées concrètement, pour réduire autant que faire se peut tout risque d'interprétation subjective. On a donc choisi de transposer, dans la mesure du possible, les composantes de la définition du BKA en éléments contrôlables ou mesurables. Pour ce qui est des éléments qui n'entrent pas directement en considération, l'on a mis au point des indicateurs visant à exclure un maximum d'interprétations libres.

C'est ainsi que, pour la notion d'«infractions qui ont une importance considérable dans leur totalité», par exemple, on utilise les indicateurs suivants: l'organisation a commis au moins 10 faits; le patrimoine illégal total estimé sur une base annuelle s'élève à au moins 10 millions de francs; la valeur numéraire du volume du flux illégal de biens (notion plus large que celle de volume des biens saisis) est supérieure à 50 millions de francs et le préjudice (matériel) social subi est d'au moins 100 millions de francs. On rend opérationnel le critère «pendant une période assez longue» en définissant en principe cette période comme une période d'au moins une année»(2).

La définition du BKA, qui est généralement qualifiée d'opérationnelle, ne peut être employée qu'en tant que définition criminologique et ne repose sur aucune base légale(3).

M. Van Camp, procureur général près la Cour d'appel d'Anvers a fait remarquer à cet égard que «l'objectif n'était pas d'utiliser une définition juridique, car nous n'en étions pas encore là à l'époque. Nous voulions réaliser, dans le cadre de l'Union européenne, la meilleure collaboration possible entre les

(1) Plan d'action du gouvernement contre le crime organisé, 28 juin 1996, p. 2.

(2) Rapport annuel 1997 — Criminalité organisée, ministère de la Justice, pp. 96 et 99.

(3) Vandoren, A., o.c., p. 5.

c) waarbij invloed wordt uitgeoefend op het politieke leven, de media, het openbaar bestuur, de justitie of het bedrijfsleven.»

«Naast de meer in het oog springende vormen van georganiseerde criminaliteit (bijvoorbeeld maffia, zware geweldcriminaliteit), is in deze definitie ook begrepen de organisatiecriminaliteit (leden van een legale organisatie die strafbare feiten plegen zonder dat de organisatie zelf functioneert als een criminale organisatie)»(1).

Aangezien deze BKA-definitie de mogelijkheid opent tot ruime interpretatie, werd zij in het door de minister van Justitie opgestelde «*Jaarrapport 1997 — Georganiseerde criminaliteit 1996*» geoperationaliseerd. Dit houdt in dat de verschillende begrippen vervat in de definitie heel precies en concreet werden omschreven om de subjectieve invulling ervan tot een minimum te herleiden. Er werd dus gekozen voor een vertaling van de componenten van de BKA-definitie in — voor zover mogelijk — controleerbare of meetbare elementen. Voor elementen die daarvoor niet onmiddellijk in aanmerking komen, werden indicatoren ontwikkeld om zoveel mogelijk vrije interpretaties uit te sluiten.

Zo worden bijvoorbeeld voor de notie «misdrijven die in hun totaliteit van aanzienlijke betekenis zijn» de volgende indicatoren gehanteerd: de organisatie heeft minstens 10 feiten gepleegd; het totale geschatte wederrechtelijk vermogen op jaarbasis bedraagt ten minste 10 miljoen frank; het volume van de illegale goederenstroom (hetgeen ruimer is dan het volume van de inbeslaggenomen goederen) ligt in geldwaarde hoger dan 50 miljoen frank en de geleden maatschappelijke (materiële) schade bedraagt ten minste 100 miljoen frank. Het kenmerk «gedurende vrij lange periode» wordt geoperationaliseerd door dit in beginsel te omschrijven als een periode van «minimum een jaar»(2).

De definitie van het BKA, die doorgaans als een bruikbare definitie wordt beschouwd, kan enkel gebruikt worden als een criminologische definitie en heeft geen enkele wettelijke basis(3).

De heer Van Camp, procureur-generaal bij het Hof van Beroep te Antwerpen, stipte in dat verband aan dat «het niet de bedoeling was een juridische definitie te hanteren, want zover waren wij toen nog niet. Wij wilden in het kader van de Europese Unie tussen de politiediensten een zo goed mogelijke samenwerking

(1) Actieplan van de regering tegen de georganiseerde criminaliteit, 28 juni 1996, blz. 2.

(2) Jaarrapport 1997 — Georganiseerde criminaliteit 1996, ministerie van Justitie, blz. 96 en 99.

(3) Vandoren, A., o.c., blz. 5.

services de police. La définition du Bundeskriminalamt est une définition policière et non pas une définition figurant dans un texte de loi(1). M. Vanhaecke, premier substitut du procureur du Roi près le Tribunal de première instance de Bruxelles déclarait en outre: «Il va de soi que ces définitions sont un instrument de travail pour que l'on puisse savoir de quoi l'on parle effectivement, car la criminalité organisée n'est évidemment pas une notion univoque(2).»

20. La définition du BKA est généralement qualifiée de définition large. C'est la raison pour laquelle la commission d'enquête parlementaire néerlandaise «Opsporingsmethoden» a choisi de ne pas l'utiliser et d'établir sa propre définition (voir n° 14). Selon elle, cette définition est si large que de nombreuses formes de criminalité qui n'ont jamais, ni en Europe occidentale, ni en Amérique du Nord été rattachées à la criminalité organisée, se retrouveraient soudainement incluses sous cette dénomination, ce qui ferait d'emblée et sans raison, de «la» criminalité organisée un problème gigantesque(3).

Ainsi, il faut ainsi éviter que des actions d'organisations de défense de l'environnement et d'organisations syndicales au sein desquelles des infractions sont commises ne soient automatiquement qualifiées de criminalité organisée.

Si la définition du BKA était jugée trop large par la Commission d'enquête parlementaire néerlandaise, la définition adoptée par elle est à présent à son tour jugée trop rigide par certains.

La différence entre les deux définitions se situe principalement au niveau des contre-stratégies. Selon la définition du BKA utilisée en Belgique, il est question de criminalité organisée dès qu'une organisation fait usage de structures commerciales sans recourir nécessairement à la corruption ou à l'intimidation ou sans exercer aucune influence sur la vie politique, les médias, l'administration publique, la justice ou l'industrie. Dans le cadre de la définition néerlandaise, par contre, la présence des contre-stratégies que sont l'intimidation, la violence ou la corruption est une condition nécessaire de l'existence de la criminalité organisée.

Les conséquences de cette distinction sont importantes, parce que certaines formes de criminalité en col blanc, qui ne sont pas visées par la définition

tot stand brengen. De definitie van het Bundeskriminalamt is een politieke definitie en geen wettekst(1).» De heer Vanhaecke, eerste substituut van de procureur des Konings bij de rechtbank van eerste aanleg te Brussel, verklaarde voorts dat «deze definitie uiteraard een werkinstrument is om te weten waarover men in feite spreekt, want georganiseerde criminaliteit is natuurlijk geen eenduidig begrip(2).»

20. De BKA-definitie wordt algemeen omschreven als een ruime definitie. Dat is ook de reden waarom de Nederlandse parlementaire enquêtecommissie Opsporingsmethoden ervoor geopteerd heeft de BKA-definitie niet te hanteren en een eigen definitie uit te werken (zie nr. 14). Volgens haar is de BKA-definitie zo ruim dat tal van vormen van criminaliteit die noch in West-Europa, noch in Noord-Amerika ooit in verband zijn gebracht met georganiseerde misdaad, opeens onder deze noemer zouden worden gebracht, hetgeen «de» georganiseerde criminaliteit dan onmiddellijk en zonder reden tot een gigantisch probleem zou maken(3).

Zo moet worden vermeden dat acties van milieorganisaties en vakorganisaties waarbij misdrijven worden gepleegd, automatisch als georganiseerde criminaliteit worden beschouwd.

Waar de Nederlandse parlementaire enquêtecommissie de definitie van het BKA als te ruim beschouwde, wordt de door deze commissie voorgestelde definitie thans op haar beurt door sommigen als te rigide bestempeld.

Het verschil tussen de beide definities ligt in de eerste plaats op het vlak van de contrastrategieën. Volgens de in België gehanteerde BKA-definitie is er al sprake van georganiseerde criminaliteit wanneer de organisatie gebruik maakt van commerciële structuren, zonder dat zij zich noodzakelijk hoeft te bedienen van corruptie, intimidatie of beïnvloeding van het politieke leven, de media, het openbaar bestuur, de justitie of het bedrijfsleven. In de Nederlandse definitie is de aanwezigheid van de contrastrategieën intimidatie, geweld of corruptie echter een noodzakelijke voorwaarde voor het bestaan van georganiseerde criminaliteit.

De gevolgen van dit onderscheid zijn belangrijk omdat bepaalde vormen van witteboordencriminaliteit niet onder de Nederlandse, maar wel onder de in

(1) Van Camp, audition, 21 février 1997 — a.m., p. 22/3.

(2) Vanhaecke, audition, 16 mai 1997 — p.m., p. 37/3, voir également, Nouwlynck et Reynders, audition, 18 octobre 1996, p. 3/5.

(3) *Inzake Opsporing, Bijlage VII, Eindrapport onderzoeksgroep Fijnaut*, Den Haag, SDU, 1996, pp. 21-22.

(1) Van Camp, hoorzitting, 21 februari 1997 — a.m., blz. 22/3.

(2) Vanhaecke, hoorzitting, 16 mei 1997 — p.m., blz. 37/3, zie eveneens Nouwlynck en Reynders, hoorzitting, 18 oktober 1996, blz. 3/5.

(3) *Inzake Opsporing, Bijlage VII, Eindrapport onderzoeksgroep Fijnaut*, Den Haag, SDU, 1996, blz. 21-22.

néerlandaise, le sont bel et bien par la définition utilisée en Belgique. Selon certains observateurs, les groupements qui fraudent systématiquement et sur une grande échelle, par exemple, ne seraient, en vertu de la définition néerlandaise, pas rangés sous l'étiquette d'activités de criminalité organisée que si l'on peut démontrer qu'ils sont tout à fait disposés à faire usage de l'intimidation, de la violence ou de la corruption comme contre-stratégies. Selon la définition belge, ces groupements seront répertoriés sous le dénominateur commun de criminalité organisée, même s'ils ne sont pas prêts à recourir à la violence ou à la corruption.

21. À la question de savoir quelle était la différence entre la définition néerlandaise et la définition allemande, que la Belgique a reprise, le professeur Fijnaut, qui a dirigé le groupe de recherche qui a procédé à une recherche criminologique pour la commission d'enquête néerlandaise «Opsporingsmethoden», a, lors de l'audition du 22 novembre 1996, répondu ce qui suit(1):

«Je commencerai par dire pourquoi, d'une manière générale, je m'oppose à la définition du BKA et je donnerai ensuite un exemple concret. Les premiers points de la définition du BKA et de la définition que nous avons utilisée correspondent: il s'agit de groupes qui travaillent de façon systématique, ont pour objectif de réaliser des gains et commettent des délits graves soit au marché noir, soit en contrôlant les secteurs économiques légaux. Les définitions s'écartent l'une de l'autre — mais c'est justement d'après moi le point crucial —, sur le plan des contre-stratégies. Selon le sixième point de la définition du BKA on a déjà à faire à de la criminalité organisée lorsque ces groupes adoptent la forme d'une structure commerciale. Vient ensuite le point du recours à la corruption ou à l'intimidation. Cela signifie que la définition du BKA permet de couvrir toutes les formes de fraude possibles. Il n'y a plus de frein. Des entreprises très importantes qui, certes, opèrent peut-être de façon non réglementaire et commettent des actes irréguliers ou illégaux se voient cataloguées d'un seul coup comme s'adonnant à la criminalité organisée, alors qu'elle ne s'en prendront jamais aux pouvoirs publics. Dans le cas des Pays-Bas, je cite toujours l'exemple du groupe Van der Valk. Beaucoup, en Belgique, le connaissent également, parce que Van der Valk a implanté aussi des restoroutes en Belgique. Ce groupe a fait l'objet d'une importante procédure pénale menée en collaboration par la police ordinaire et le FIOD(2), l'équivalent néerlandais de l'ISI(3). Les faits et gestes de la firme ont été soumis à une énorme enquête.»

(1) Audition du 22 novembre 1996 — p.m., pp. 10/9-10.

(2) FIOD: Services de l'information et de la recherche en matière de fiscalité (Pays-Bas).

(3) ISI: Inspection spéciale des impôts.

België gehanteerde definitie vallen. Volgens sommige waarnemers zouden bijvoorbeeld de groeperingen die systematisch en op grote schaal frauderend, krachtens de Nederlandse definitie pas tot de georganiseerde misdaad worden gerekend wanneer kan worden aangevoerd dat deze organisaties bereid zijn intimidatie, geweld of corruptie als contrastrategie aan te wenden. Volgens de Belgische definitie vallen deze groeperingen ook zonder hun bereidheid om geweld of corruptie te gebruiken, onder de noemer van de georganiseerde criminaliteit.

21. Als antwoord op de vraag naar het verschil tussen de Nederlandse en de Duitse definitie, die België heeft overgenomen, antwoordde professor Fijnaut die de leiding had van de onderzoeksgroep die criminologisch onderzoek heeft verricht voor de Nederlandse parlementaire enquête-commissie Opsporingsmethoden, tijdens de hoorzitting van 22 november 1996 het volgende(1):

«Ik zal misschien eerst in het algemeen zeggen wat ik tegen de definitie van het BKA heb en dan een concreet voorbeeld geven. De BKA-definitie en de definitie die wij gehanteerd hebben, komen in hun eerste punten met elkaar overeen: het gaat om groepen die systematisch werken, winnen nastreven, ernstige delicten plegen hetzij door het bedienen van de zwarte markt, hetzij door het controleren van legale economische sectoren. De definities lopen — maar dat is volgens mij precies cruciaal — uit elkaar op het punt van de contrastrategieën. Het zesde element van de BKA-definitie zegt dat je al georganiseerde misdaad hebt wanneer deze groepen de vorm aannemen van commerciële structuren. En dan komt het punt van het gebruik van corruptie of intimidatie. Dit betekent dat er met de BKA-definitie ruimte is voor alle mogelijke vormen van fraude. Er is geen rem meer op. Heel belangrijke ondernemingen die misschien wel illegaal opereren en verkeerde en illegale dingen doen, worden opeens gebombardeerd tot georganiseerde misdaad, hoewel zulke ondernemingen zich nooit offensief tegen de overheid zullen keren. In de Nederlandse discussie gebruik ik altijd het voorbeeld van het Van der Valk-concern. Vele mensen hier in België kennen dat voorbeeld ook. Het Van der Valk-concern met zijn wegrestaurants heeft immers ook vestigingen in België. Tegen dit concern is er een grote strafzaak geweest. Het was een samenwerkingsverband van de reguliere politie en de FIOD(2), de Nederlandse variant van de BBI(3). Er werd een enorm onderzoek uitgevoerd naar het reilen en zeilen van de Van der Valk-firma.»

(1) Hoorzitting van 22 november 1996 — p.m., blz. 10/9-10.

(2) FIOD: Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst van het ministerie van Financiën (Nederland).

(3) BBI: Bijzondere belastingsinspectie.

«On a par exemple constaté que pendant des années l'entreprise avait été très négligente dans le paiement de ses impôts. De plus, on a régulièrement fait état d'infractions à la législation du travail, à la législation sur les étrangers, etc. Si l'on devait lui appliquer la définition du BKA Van der Valk serait considéré comme une famille pratiquant la criminalité organisée. En fait, on ne pourrait plus faire de distinction entre un groupe relevant de la *Cosa Nostra* et le groupe Van der Valk. Van der Valk est une entreprise familiale. Le grand-père, les fils et les filles, les petits-fils et les petites-filles gèrent l'ensemble des entreprises. Ils travaillent de façon tout à fait autonome. Ils ont leur propre usine de poissons, leurs propres entreprises horticoles, des fermes et des élevages. Toute leur activité fonctionne en autarcie aux Pays-Bas et, partiellement en Belgique et en Allemagne. Et cette entreprise devrait être le prototype d'une famille mafieuse néerlandaise. Trois livres ont été consacrés à cette entreprise et cela fait des années que je collectionne tous les articles de presse publiés à son sujet, mais jamais il n'y a eu d'informations affirmant que le groupe se serait rendu coupable de corruption publique, d'intimidation de fonctionnaires, ou de corruption de journalistes en vue de jeter le discrédit sur des policiers ou des agents du fisc. Rien de tout cela. Si les autorités néerlandaises s'étaient acquittées systématiquement de leurs tâches de contrôle normales à l'égard du groupe Van der Valk, celui-ci n'aurait pas été condamné cette année par la Cour d'appel de La Haye à payer 136 millions d'arriérés d'impôt. Le groupe a omis de faire un certain nombre de choses, mais cela ne constitue pas encore de la criminalité organisée. Si l'on postule que l'entreprise Van der Valk fait de la criminalité organisée, alors il y aurait aux Pays-Bas une criminalité organisée gigantesque. Il y a en effet de nombreuses entreprises qui, sous la forme de criminalité d'organisation — de *corporate crime*, comme disent les Américains —, transgessent toutes les législations possibles, depuis la législation sur l'environnement jusqu'à la législation du travail. Si l'on qualifie cela de criminalité organisée, alors nos pays sont vraiment confrontés à des problèmes gigantesques. Cela devrait conduire à une mobilisation sans précédent des pouvoirs publics.»

«Or, c'est précisément l'utilisation de stratégies offensives, de la contre-information, de la corruption, de l'intimidation et de la manipulation des médias qui permet de faire la différence. Nous n'entendons pas pour autant dédouaner ces entreprises ni prétendre que ce qu'elles font n'est pas grave.»

«Un autre exemple néerlandais est celui de TCR, une grande firme de nettoyage dans le port de Rotterdam et qui pourtant subventionnée par les pouvoirs publics, pour ainsi dire contaminé tout le port de Rotterdam pendant des années. La firme était chargée du traitement de tous les déchets en provenance des

«Men is bijvoorbeeld tot de vaststelling gekomen dat deze firma in de loop der jaren enorm nalatig is geweest in het betalen van belastingen. Bovendien waren er voortdurend berichten over het overtreden van de arbeidswetgeving, van de vreemdelingenwetgeving en dergelijke meer. Als wij de BKA-definitie hierop toepassen, dan zou het Van der Valk-concern een georganiseerde-misdaadfamilie zijn. Eigenlijk kan je daarmee geen onderscheid meer maken tussen een *Cosa Nostra*-groep in Italië en het Van der Valk-concern. Van der Valk is een familiebedrijf. De grootvader, de zonen en dochters, de kleinzonnen en kleindochters runnen alle bedrijven. Zij werken volkomen autonoom. Zij hebben een eigen visfabriek, zij hebben eigen groetekwekerijen, zij hebben boerderijen en veeteeltbedrijven. Zij houden autarkisch hun hele bedrijf gaande in Nederland en voor een stukje in België en Duitsland. Dat zou dan een prototype van een Nederlandse maffiafamilie moeten zijn. Er zijn over dit concern drie boeken geschreven en ik verzamel al jaren de krantenberichten erover, maar er is nooit een bericht verschenen dat het concern zich schuldig zou maken aan corruptie van de overheid, dat het overheidsdienaren zou hebben geïntimideerd, dat het journalisten zou hebben omgekocht om politiemensen of leden van de belastinginspectie in diskreet te brengen. Van dat alles niets. Als de Nederlandse overheid op een systematische manier haar normale controletaken ten opzichte van het Van der Valk-concern had vervuld, dan was dit concern dit jaar door het Hof van Beroep in Den Haag niet veroordeeld geworden tot het betalen van 136 miljoen achterstallige belastingen. Het concern heeft een aantal dingen niet gedaan, maar daarmee is er nog geen georganiseerde misdaad. Als men zou aanvaarden dat Van der Valk georganiseerde misdaad is, dan bestaat er in Nederland gigantisch veel georganiseerde misdaad. Er zijn namelijk heel wat bedrijven die, in de vorm van *corporate crime*, zoals de Amerikanen zeggen, van organisatiecriminaliteit, alle mogelijke wetgeving overtreden, van milieu- tot arbeidswetgeving. Als men dat georganiseerde misdaad noemt, dan hebben wij in onze landen gigantische problemen. Dat zou dus leiden tot een ongekende mobilisatie van de overheid.»

«De toepassing van de offensieve strategieën, contra-informatie, corruptie, intimidatie en manipulatie van de media maakt precies het verschil tussen de bokken en de schapen. Daarmee praten wij niets goed en zeggen wij niet dat het niet erg is wat die bedrijven doen.»

«Een ander voorbeeld uit Nederland is het probleem van TCR. Dit is een grote cleaning-firma in de Rotterdamse haven die in de loop der jaren, zelfs gesubsidieerd door de overheid, de hele Rotterdamse haven bij wijze van spreken vergiftigd heeft. Zij diende alle afvalproducten van de schepen te verwer-

navires, mais elle les mélangeait et les déversait illégalement dans le port de Rotterdam. Ce fut un véritable scandale, un problème écologique de premier ordre. Je ne disais cependant absolument pas que c'était un problème de criminalité organisée. En effet, pour TCR aussi, si les autorités néerlandaises avaient exercé en temps voulu leurs pouvoirs de contrôle pour maintenir TCR dans le droit chemin, le problème ne se serait jamais présenté.»

«Ce genre de pratiques a posé de très sérieux problèmes, avec des conséquences financières énormes et des séquelles écologiques considérables, mais d'après moi, tout comme d'après la commission Van Traa, on ne peut pas parler ici de criminalité organisée. On n'a, par exemple, pas infiltré l'entreprise pour découvrir l'illégalité où se trouvait le groupe Van der Valk, ni pour contrôler TCR Il n'est pas nécessaire de recruter des informateurs pour faire les découvertes. Il suffit que les pouvoirs publics utilisent les compétences qui sont les leurs. Ils peuvent d'ailleurs redresser très facilement cette illégalité. Cela ne requiert pas de recourir à des méthodes d'investigations particulières susceptibles de mettre les pouvoirs publics eux-mêmes en difficultés. Ces techniques ne doivent être utilisées que de façon limitée et sélective, et uniquement dans des circonstances appropriées.»

22. Le point de vue du professeur Fijnaut ne fait toutefois pas l'unanimité aux Pays-Bas. C'est ainsi que P.C. van Duyne s'est montré très critique à l'égard de la définition utilisée par la commission van Traa. «La définition du BKA», écrit-il, «présente deux caractéristiques forts importantes. Premièrement, elle se fonde non pas sur la notion de groupement, mais sur celle de l'accomplissement systématique de faits axés sur le gain (ou le pouvoir) et qui sont commis naturellement par plus de deux personnes. L'on met ainsi davantage l'accent sur l'acte criminel et la collaboration qu'il nécessite que sur le groupement criminel (existant). Deuxièmement, cette définition n'exclut pas les faits qui permettent d'engranger systématiquement un profit. Cela implique formellement que nous ne restons pas confinés dans l'économie parallèle traditionnelle et que le crime au niveau de l'entreprise est pris en considération. Cela signifie, par exemple, que l'on ne fait pas de distinction entre la fraude organisée aux placements ou aux devises qui aurait été commise par trois messieurs bien «comme il faut» qui utilisent des techniques complexes en matière de sociétés et une bande de «petits malfrats» au casier judiciaire surchargé qui tentent de masquer leurs trafics criminels par la violence»(1).

P.C. van Duyne ajoute en ce qui concerne les contre-stratégies, qu'«une lecture littérale de la définition de la commission van Traa excluerait les organisations coupables de fraude, ce qui nous confine à

ken, maar ze mengde ze en liet ze illegaal lozen in de haven van Rotterdam. Dit was een waar schandaal, een milieuprobleem van eerste orde. Ik zou echter absoluut niet zeggen dat dit een probleem van georganiseerde misdaad is. Ook voor TCR geldt immers dat als de Nederlandse overheid op tijd en stond zijn controlebevoegdheden had gebruikt om TCR op de rails te houden, het probleem zich nooit had voorgedaan.»

«Dat soort praktijken zorgde voor heel ernstige problemen, met enorme financiële consequenties en met grote gevolgen voor het milieu, maar dat is in mijn ogen, en ook volgens de commissie-van Traa, geen georganiseerde misdaad. Men heeft bijvoorbeeld geen infiltratie nodig in het Van der Valk-concern om er de illegaliteit te ontdekken en evenmin om TCR te controleren. Men hoeft geen informant te recruteren om daar ontdekkingen te doen. De overheid moet gewoon de bevoegdheden gebruiken die ze heeft. Ze kan trouwens die illegaliteit als het ware spelenderwijs rechtzetten. Daarvoor zijn geen bijzondere opsporingsmethoden nodig die de overheid zelf ook in de problemen kunnen brengen. Die technieken moeten beperkt en selectief worden gebruikt en alleen worden aangewend in adequate omstandigheden.»

22. De zienswijze van professor Fijnaut wordt in Nederland echter niet door iedereen aanvaard. Zo heeft P.C. van Duyne zich zeer kritisch uitgelaten over de door de commissie-van Traa gehanteerde definitie. «De BKA-definitie», zo schrijft hij, «heeft twee belangrijke sterke punten. In de eerste plaats gaat zij niet uit van groeperingen, maar van het op winst (of macht) gerichte stelselmatig plegen van feiten, natuurlijk gepleegd door meer dan twee personen. Hierdoor ligt de klemtoon meer op het misdadig handelen en de daarvoor noodzakelijke samenwerking, en dus niet op een (reeds bestaande) criminale groepering. In de tweede plaats sluit deze omschrijving geen feiten uit, waarmee stelselmatig winst gemaakt kan worden. Dit houdt nadrukkelijk in, dat we niet blijven hangen binnen het bereik van de traditionele ondergrond-economie en dat de georganiseerde bedrijfsmatige misdaad niet buiten beeld blijft. Dit betekent bijvoorbeeld, dat het geen verschil uitmaakt of georganiseerde beleggings- of valutafraude gepleegd wordt door drie nette heren met ingewikkelde vennootschapsconstructies of door een stel «kampers» met een drie meter lang strafblad, die hun misdaadhandel pogent af te schermen met geweld»(1).

«Inzake de contrastrategieën», zo vervolgt P.C. van Duyne, «zou de letterlijke tekst van de definitie van de commissie-van Traa de fraude-organisaties uitsluiten, waardoor we weer ingeperkt worden tot

(1) Van Duyne, P.C., Definitie en kompaswerking, 50.

(1) Van Duyne, P.C., Definitie en kompaswerking, 50.

nouveau à l'économie parallèle classique. Nous avons affaire alors à un important effet d'orientation politique. Nous avons vu que la définition du BKA ne connaît pas cette restriction. Ce qui frappe, c'est précisément que la criminalité frauduleuse est plus forte que la doctrine de Fijnaut: la plupart des affaires frauduleuses décrites (...) correspondent à la définition du BKA mais pas à celle de Fijnaut et consorts, surtout pas si l'on prend en considération leur commentaire. La raison en est qu'on place précisément au centre de cet élément la capacité et la volonté de se défendre efficacement contre les autorités, en d'autres termes, la lutte contre cette autorité»(1).

Tout comme le professeur Fijnaut cite la fraude commise par le groupe Van der Valk à l'appui de sa thèse selon laquelle cela échappe au champ d'application de la criminalité organisée, P.C. van Duyne cite le même groupe pour étayer son affirmation que la commission van Traa s'est laissée guider, pour définir la criminalité organisée, par un indicateur unilatéral tourné vers l'économie parallèle classique des groupes criminels(2). La critique de P.C. van Duyne porte sur le fait que le professeur Fijnaut laisse l'économie normale à l'écart partant d'une sorte de sentiment d'appartenance.

23. Lors de son audition, le professeur Fijnaut a fait une distinction entre «criminalité organisée» et «criminalité d'organisation», cette dernière notion visant la perpétration d'infractions par des membres d'une organisation légale (entreprise, a.s.b.l., ou autre), qui se servent des structures de cette organisation, mais sans que celle-ci ne se mette à fonctionner elle-même comme une organisation criminelle.

La définition de la criminalité organisée utilisée en Belgique est donc, à l'instar de la définition allemande, également applicable à la «criminalité d'organisation».

Une autre différence importante entre la définition applicable aux Pays-Bas et la définition belge réside dans le fait qu'il est question, dans cette dernière, de «recherche de gains et de pouvoir», tandis que la première est plus restrictive, en ce sens que, selon elle, un groupe ne peut se livrer à de la criminalité organisée que si son but primaire est de réaliser des gains illégaux. Dès lors, le terrorisme ne tombe pas nécessairement sous la définition applicable aux Pays-Bas, mais bien sous la définition belge(3).

24. La commission estime que la définition criminologique ne peut de toute manière pas être utilisée pour l'incrimination. Le problème de la nécessité d'une définition pénale et de son libellé est examiné ci-dessous.

de klassieke ondergrond-economie. Dit heeft een belangrijke politieke kompaswerking. We hebben gezien dat de BKA-definitie deze verenging niet kent. Het aardige is nu juist, dat het frauduleuze misdaadven sterker is dan Fijnaut's leer: het merendeel van de (...) beschreven fraudezaken valt nu juist wel onder de BKA-definitie, niet onder die van Fijnaut c.s., zeker wanneer men hun toelichting erbij betreft. De reden is, dat bij dit bestanddeel juist het vermogen en de bereidheid om zich doeltreffend te verweren tegen de overheid in het middelpunt geplaatst worden, met name het bestrijden van de overheid(1).»

Zoals professor Fijnaut de fraude door het Van der Valk-concern aanhaalt om zijn thesis te staven dat buiten het bestek van de georganiseerde criminaliteit valt, zo voert P.C. van Duyne hetzelfde concern op tot onderbouwing van zijn stelling dat de commissie-van Traa zich bij de definitie van georganiseerde criminaliteit heeft laten leiden door een eenzijdige kompashoek die in de richting van de klassieke ondergrond-economie van criminale groepen wijst(2). De kritiek van P.C. van Duyne komt er dus op neer dat professor Fijnaut de reguliere economie buiten schot laat vanuit een soort wij-gevoel.

23. Tijdens zijn hoorzitting heeft professor Fijnaut het onderscheid gemaakt tussen «georganiseerde criminaliteit» en «organisatiecriminaliteit», waarbij met dit laatste wordt bedoeld het plegen van misdrijven door leden van een volkomen wettelijke organisatie (onderneming, vzw of andere), waarbij gebruik wordt gemaakt van de structuren van deze organisatie, zonder dat de organisatie zelf als criminale organisatie gaat functioneren.

De in België gehanteerde definitie van georganiseerde criminaliteit omvat in navolging van de Duitse definitie ook de «organisatiecriminaliteit».

Een ander belangrijk verschil tussen deze definitie en de Nederlandse is dat de Belgische definitie verwijst naar «een streven naar winst of macht», terwijl Nederland de lat een stuk hoger legt en pas van georganiseerde criminaliteit spreekt indien het gaat om groepen die «primair» op illegaal gewin gericht zijn. Dit betekent dat terrorisme niet noodzakelijk onder de Nederlandse definitie van georganiseerde criminaliteit valt, maar wel onder de Belgische(3).

24. De commissie meent dat de criminologische definitie hoe dan ook niet kan worden gehanteerd voor de strafbaarstelling. Het probleem van de nood aan een strafrechtelijke definitie en haar omschrijving wordt hierna onderzocht.

(1) *Ibidem*, 54.

(2) *Ibidem*, 57-58.

(3) Voir plus loin, les numéros 58 et 59.

(1) *Ibidem*, 54.

(2) *Ibidem*, 57-58.

(3) Zie verder nrs. 58 en 59.

3. La définition pénale: organisation criminelle

A. Introduction

25. Lors de la discussion de la proposition tendant à créer la commission d'enquête, on est parti de l'idée qu'elle ne se substituerait pas à la commission de la Justice en ce qui concerne l'examen des projets de loi qui l'intéressent:

«Le gouvernement peut donc prendre toutes les initiatives législatives qu'il souhaite en vue de mettre en œuvre son plan d'action et le faire en suivant la procédure parlementaire habituelle.» On y ajoute cependant immédiatement que «cela ne doit toutefois pas empêcher la commission d'enquête d'examiner les points que le gouvernement aurait mis à l'ordre du jour des activités parlementaires. Il n'y pas d'exclusive en ce domaine(1).»

Après avoir tenté de dresser, à l'intention de l'opinion publique, un tableau de la criminalité organisée, pour éviter que «la discussion relative à cette problématique ne verse dans la phraséologie»(2), la commission d'enquête a, en effet, décidé, «en partant de la constatation que les méthodes classiques de recherche et de poursuite ne suffisent plus à enrayer ce phénomène criminel, de déterminer comment il est possible de lutter contre les organisations criminelles de manière efficace et légale».

Il a également été souligné qu'«(...) il importe d'élaborer un cadre juridique permettant de déployer une politique adaptée de recherche et de poursuite contre la criminalité organisée»(3).

26. Le ministre de la Justice a approuvé la création de la commission d'enquête et a attiré l'attention, à l'époque, sur l'existence du plan d'action contre la criminalité organisée. Le gouvernement énumère les champs d'action dans lesquels on pourra engager la lutte contre la criminalité organisée. Le ministre a ensuite cité, comme premier champ d'action, le droit pénal matériel avec, «entre autres, la définition de la criminalité organisée, le problème des actes préparatoires, la responsabilité pénale des personnes morales, ...»(4).

(1) Proposition instituant une commission parlementaire chargée d'enquêter sur la criminalité organisée en Belgique, rapport fait au nom de la Commission de la Justice par MM. Erdman et Coveliers, doc. Sénat, 1995-1996, n° 1-326/5, p. 5.

(2) *Ibidem*, p. 2.

(3) *Ibidem*, p. 2.

(4) *Ibidem*, p. 3.

3. De strafrechtelijke definitie: criminele organisatie

A. Inleiding

25. Bij de besprekking van het voorstel tot oprichting van de onderzoekscommissie ging men er van uit dat zij niet het werk van de commissie voor de Justitie zou overnemen voor wetsontwerpen die binnen haar aandachtssfeer vallen:

«De regering kan derhalve alle wetgevende initiatieven nemen ter uitvoering van haar actieplan. Hier voor zal de gebruikelijke parlementaire procedure worden gevuld.» Meteen voegde men daar echter aan toe: «Dit mag voor de onderzoekscommissie evenwel geen beletsel vormen om de punten die door de regering op de parlementaire agenda zijn geplaatst, eveneens te onderzoeken (...). Er gelden op dit vlak geen exclusives(1).»

Naast een poging tot het schetsen van een beeld ten behoeve van de publieke opinie om te «verhinderen dat de discussie over deze problematiek in fraseologie vervalt»(2), nam de onderzoekscommissie zich immers ook voor om «vanuit de vaststelling dat de klassieke opsporings- en vervolgingsmethodes niet langer volstaan om dit misdaadfenomeen in te dijken, (na te gaan) op welke wijze misdaadorganisaties op een effectieve en rechtmatige wijze kunnen worden bestreden».

Tevens werd onderstreept dat «(...) een juridisch kader (moet) worden uitgetekend om een aangepast opsporings- en vervolgingsbeleid tegen de georganiseerde criminaliteit te ontwikkelen»(3).

26. De minister van Justitie schaarde zich achter de oprichting van de onderzoekscommissie en wees destijds op het actieplan tegen de georganiseerde criminaliteit. De regering somt daarin de actieterreinen op waarop de strijd met de georganiseerde criminaliteit «kan worden aangebonden». De minister noemde vervolgens het materieel strafrecht als eerste actieterrein, «met onder andere de definitie van de georganiseerde criminaliteit, het probleem van de voorbereidende handelingen, de strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen, ...»(4).

(1) Voorstel tot instelling van een parlementaire commissie van onderzoek naar de georganiseerde criminaliteit in België, verslag namens de commissie voor de Justitie, uitgebracht door de heren Erdman en Coveliers, Stuk Senaat, 1995-1996, nr. 1-326/5, blz. 5.

(2) *Ibidem*, blz. 2.

(3) *Ibidem*, blz. 2.

(4) *Ibidem*, blz. 3.

Au cours du débat consacré à la création de la commission d'enquête, on a constaté que :

«Le plan d'action définit la notion de criminalité organisée de deux manières, en fonction de l'approche de travail.

D'une part, il y a la définition opérationnelle, qui doit être utilisée pour l'enquête et l'analyse. L'accent est mis ici sur les aspects sociaux, sociologiques et politiques.

D'autre part, il y a la définition pénale, qui permettra d'engager des poursuites. À cet égard, la question est de savoir si les qualifications actuelles sont appropriées ou non. Dans la négative, il faudra en élaborer de nouvelles.

La commission devra se prononcer sur ces hypothèses de travail»(1).

B. Le contexte de la discussion

a) Le projet de loi belge

27. Le projet de loi sur les organisations criminelles a permis de donner un contenu concret à cette discussion. Le gouvernement et la Chambre des représentants ont fait une série de choix. Mais on ne saurait perdre de vue qu'elle a également compté sur l'apport du Sénat, qui avait déjà manifesté un intérêt spécifique pour la matière.

28. À cet égard, le gouvernement est parti du principe que les qualifications qui figurent dans la législation belge actuelle sont insuffisantes, mais il a omis de dire quelles sont exactement les dispositions pénales en question ni en quoi elles laissent à désirer(2).

Pour combler les lacunes qu'il a relevées, le gouvernement a d'abord et surtout proposé d'insérer dans le Code pénal un article définissant l'organisation criminelle. Dans les articles suivants, il énumère une série de comportements qui sont liés à l'existence de l'organisation criminelle ainsi définie et prévoit de lourdes peines pour ceux qui se laisseraient aller à ceux-ci. L'existence d'une organisation criminelle ainsi définie est donc un des éléments constitutifs que

Tijdens het debat over de oprichting van de onderzoekscommissie werd voorts vastgesteld :

«In het actieplan wordt het begrip georganiseerde criminaliteit, naar gelang van de werkwijze, op twee wijzen gedefinieerd.

Enerzijds is er de operationele definitie met het oog op onderzoek en analyse. Hier ligt het accent op de maatschappelijke, sociologische en politieke aspecten.

Anderzijds is er de strafrechtelijke definitie op grond waarvan tot vervolging kan worden overgaan. Hier rijst de vraag of de bestaande kwalificaties toereikend zijn of niet. In ontkennend geval zullen er nieuwe moeten worden opgesteld.

De commissie zal zich over deze werkhypotheses kunnen uitspreken»(1).

B. Situering van de discussie

a) Het Belgisch wetsontwerp

27. Met het wetsontwerp betreffende criminale organisaties, nam de discussie een concrete vorm aan. De regering en de Kamer van volksvertegenwoordigers maakten een aantal keuzes. Daarbij mag men evenwel niet uit het oog verliezen dat de Kamer ook rekende op de inbreng van de Senaat, omdat die zijn specifieke belangstelling voor de materie reeds had laten blijken.

28. De regering ging uit van de stelling dat de in de Belgische strafwetgeving bestaande kwalificaties ontoereikend zijn, doch specificeerde niet welke bestaande strafbepalingen zij daarmee bedoelde en op welk vlak zij precies tekortschooten(2).

Om de door haar vastgestelde leemte aan te vullen, stelde de regering eerst en vooral de invoering voor van een artikel in het Strafwetboek waarin zij een criminale organisatie omschrijft. In de volgende artikelen somt zij dan een aantal gedragingen op die een zeker verband vertonen met de aldus omschreven criminale organisatie en plaatst zij daarop zware straffen. Het bestaan van een aldus omschreven criminale organisatie vormt dan ook een van de constitu-

(1) *Ibidem*, p. 8.

(2) Les prétendues lacunes du droit pénal général (participation et tentative) et d'une série de dispositions apparentées du droit pénal spécial (notamment sur l'association de malfaiteurs) sont analysées dans : Verbruggen, F., *The General Part of Criminal Law and Organised Crime, Belgium* (XVI^e Congrès de droit pénal, Louvain, Institut de droit pénal, 1997, 45 pages (paraîtra dans la *Revue internationale de droit pénal*).

(1) *Ibidem*, blz. 8.

(2) De beweerde tekortkomingen van het algemeen strafrecht (deelneming en poging) en van een aantal verwante bepalingen in het bijzonder strafrecht (onder meer bendevorming) worden ontleed in: Verbruggen, F., *The General Part of Criminal Law and Organised Crime, Belgium* (XVIth International Congress of Penal Law), Leuven, Instituut voor Strafrecht, 1997, 45 p. (zal verschijnen in *Revue internationale de droit pénal*).

le ministère public doit prouver lorsqu'il reproche à des individus d'avoir eu un comportement délictueux.

29. On trouvera ci-après le texte de l'article 2 du projet de loi tel qu'il a été adopté par la Chambre des représentants, le 5 juin 1997(1), et évoqué par le Sénat, le 10 juin 1997(2).

«Art. 2

«Le chapitre V, titre VI, II^e livre, du Code pénal est remplacé par les dispositions suivantes :

«Chapitre V. — Des organisations criminelles

Art. 342. — Toute organisation composée de plus de deux personnes en vue de commettre de façon concertée et structurée des crimes ou délits punissables d'un emprisonnement de trois ans ou d'une peine plus grave pour obtenir illicitemente des avantages patrimoniaux ou détourner le fonctionnement d'autorités publiques ou d'entreprises publiques ou privées et en utilisant l'intimidation, la menace, la violence, les armes, des manœuvres frauduleuses ou la corruption ou en recourant à des structures commerciales ou autres pour dissimuler ou faciliter la réalisation d'infractions constitue un crime ou un délit par le seul fait de l'organisation.

Art. 343. — § 1^{er}. Toute personne qui fait partie de l'organisation criminelle visée à l'article 342 est punie d'un emprisonnement de deux à cinq ans et d'une amende de cent à cinq mille francs ou d'une de ces peines seulement, même si elle n'a pas l'intention de commettre une infraction dans le cadre de cette organisation ni de s'y associer d'une des manières prévues par les articles 66 et suivants.

§ 2. Toute personne qui participe à la préparation ou à la réalisation de toute activité licite de cette organisation criminelle, alors qu'elle sait ou doit savoir que sa participation contribue aux objectifs de celle-ci, tels qu'ils sont prévus à l'article 342, est punie d'un emprisonnement d'un à trois ans et d'une amende de cent à cinq mille francs ou d'une de ces peines seulement.

Art. 344. — Toute personne qui participe à toute prise de décision dans le cadre des activités de l'organisation criminelle, en ayant connaissance du caractère criminel de cette organisation, est punie de la réclusion de cinq à dix ans et d'une amende de cinq

tieve bestanddelen, die het openbaar ministerie moet bewijzen wanneer het individuen strafbaar gedrag verwijst.

29. Hierna volgt de tekst van artikel 2 van het wetsontwerp dat op 5 juni 1997 door de Kamer van volksvertegenwoordigers werd aangenomen(1) en op 10 juni 1997 door de Senaat werd geëvoeerd(2).

«Art. 2

«Hoofdstuk V van Titel VI van Boek II van het Strafwetboek wordt vervangen door de volgende bepalingen :

«Hoofdstuk V. — Criminele organisaties

Art. 342. — Elke organisatie bestaande uit meer dan twee personen met als oogmerk het in onderling overleg en gestructureerd plegen van misdaden of wanbedrijven die strafbaar zijn met gevangenisstraf van drie jaar of een zwaardere straf om op onwettige wijze vermogensvoordelen te verkrijgen of de werking van publieke overheden of openbare of particuliere ondernemingen af te wenden en waarbij gebruik gemaakt wordt van intimidatie, bedreiging, geweld, wapens, listige kunstgrepen of corruptie, of waarbij commerciële of andere structuren worden aangewend om het plegen van misdrijven te verbergen of te vergemakkelijken, is een misdaad of een wanbedrijf door het enkele feit van het organiseren.

Art. 343. — § 1. Iedere persoon die deel uitmaakt van de in artikel 342 bedoelde criminale organisatie, wordt gestraft met gevangenisstraf van twee tot vijf jaar en met geldboete van honderd tot vijfduizend frank of met een van die straffen alleen, ook al heeft hij niet de bedoeling een misdrijf in het raam van die organisatie te plegen of daaraan deel te nemen op een van de wijzen bedoeld in de artikelen 66 en volgende.

§ 2. Iedere persoon die deelneemt aan de voorbereiding of de uitvoering van enige geoorkloofde activiteit van die criminale organisatie, terwijl hij weet of moet weten dat zijn deelname bijdraagt tot de oogmerken van de criminale organisatie, zoals bedoeld in artikel 342, wordt gestraft met gevangenisstraf van een tot drie jaar en met geldboete van honderd tot vijfduizend frank of met een van die straffen alleen.

Art. 344. — Iedere persoon die deelneemt aan het nemen van welke beslissing dan ook in het raam van de activiteiten van de criminale organisatie, terwijl hij weet heeft van het criminale karakter van die organisatie, wordt gestraft met opsluiting van vijf tot tien

(1) Doc. Chambre, 1996-1997, n°s 954/1-9 et *Annales* des 4 et 5 juin 1997.

(2) Doc. Sénat, 1996-1997, n° 662/1 et *Bulletin du greffe* n° 102 du 10 juin 1997.

(1) Stukken Kamer, 1996-1997, nrs. 954/1-9 en *Handelingen* van 4 en 5 juni 1997.

(2) Stuk Senaat, 1996-1997, nr. 1-662/1 en *Griffiebulletin* nr. 102 van 10 juni 1997.

cents à cent mille francs ou d'une de ces peines seulement.

Art. 345. — Toute personne dirigeante de l'organisation criminelle est punie de la réclusion de dix à quinze ans et d'une amende de mille à deux cent mille francs ou d'une de ces peines seulement.»

b) Droit comparé

30. Parmi les éléments présentant un intérêt pour la problématique envisagée, les législations suivantes peuvent être mises en évidence.

1. Union européenne

31. Dans divers forums internationaux, on suggère que les législateurs nationaux instituent une incrimination spécifique aux organisations criminelles.

C'est ainsi qu'un groupe de hauts fonctionnaires de l'Union européenne (le *High Level Group*) a mis sur pied un plan d'action qui recommande de rendre punissable dans tout État membre la participation à une organisation criminelle, quel que soit le lieu, au sein de l'Union européenne, où l'organisation peut être localisée ou exerce ses activités. Il est suggéré de définir une organisation criminelle dans le même sens que ce qui est prévu à l'article 3, paragraphe 4 de la Convention du 27 septembre 1996 relative à l'extradition entre les États membres de l'Union européenne(1). Cet article est libellé comme suit:

«Donne lieu à extradition, aux termes de l'article 2, § 1^{er}, le comportement de toute personne qui contribue à la perpétration, par un groupe de personnes agissant dans un but commun, d'une ou de plusieurs infractions relevant d'activités de terrorisme au sens des articles 1^{er} et 2 de la Convention européenne pour la répression du terrorisme, du trafic de stupéfiants et d'autres formes de criminalité organisée ou d'autres actes de violence dirigés contre la vie, l'intégrité corporelle ou la liberté d'une personne, ou créant un danger collectif pour des personnes, punies d'une peine privative de liberté ou d'une mesure de sûreté privative de liberté d'un maximum d'au moins douze mois, même lorsque cette personne ne participe pas à l'exécution proprement dite de l'infraction ou des infractions en cause.

(1) Recommandation 17, *Council of the European Union, Action Plan to combat organized crime*, 7421/97, JAI 14, Bruxelles, 21 avril 1997, 30. Publiée également au *JO C* 251/11, 15 août 1997.

jaar en met geldboete van vijfhonderd tot honderd duizend frank of met een van die straffen alleen.

Art. 345. — Iedere leidinggevende persoon van de criminale organisatie wordt gestraft met opsluiting van tien tot vijftien jaar en met geldboete van duizend tot tweehonderd duizend frank of met een van die straffen alleen.»

b) Rechtsvergelijking

30. Voor de hier behandelde problematiek kan het nuttig zijn nader in te gaan op de volgende wetgevingen.

1. Europese Unie

31. Op verschillende internationale fora wordt gesuggereerd dat de nationale wetgevers een specifieke strafbaarstelling zouden invoeren voor criminale organisaties.

Zo heeft een groep van hoge ambtenaren binnen de Europese Unie (de «High Level Group») een actieplan uitgewerkt, waarbij aanbevolen wordt om de deelneming aan een criminale organisatie in elke Lid-Staat strafbaar te stellen, ongeacht de plaats in de Europese Unie waar de organisatie kan worden gelokaliseerd of haar activiteiten uitoefent. Er wordt gesuggereerd dat een criminale organisatie wordt gedefinieerd in dezelfde zin als hetgeen is opgenomen in artikel 3, paragraaf 4, van de Overeenkomst tussen de Lid-Staten van de Europese Unie betreffende de uitlevering van 27 september 1996(1). Dit artikel luidt als volgt:

«Het plegen door een groep van personen met een gemeenschappelijk oogmerk van een of meer strafbare feiten op het terrein van terrorisme, als bedoeld in de artikelen 1 en 2 van het Europees Terrorisme-verdrag, op het terrein van de handel in verdovende middelen en andere vormen van georganiseerde misdaad of van andere daden van geweld gericht tegen het leven, de fysieke integriteit of vrijheid van een persoon of wanneer daarbij gemeen gevaar voor personen is ontstaan, welke zijn strafbaar gesteld met een vrijheidsstraf met een maximum van ten minste twaalf maanden, ook indien de persoon niet deeltneemt aan de feitelijke uitvoering van het betrokken feit of de betrokken feiten.

(1) Aanbeveling 17, *Council of the European Union, Action Plan to combat organized crime*, 7421/97, JAI 14, Brussel, 21 april 1997, 30. Tevens gepubliceerd in *PB C* 251/11, 15 augustus 1997.

Sa contribution doit avoir été intentionnelle et commise en ayant connaissance soit du but et de l'activité criminelle générale du groupe, soit de l'intention du groupe de commettre l'infraction ou les infractions en cause(1).»

2. Italie

32. Introduit par une loi du 13 septembre 1982, l'article 416bis du Code pénal prévoit:

«Tous ceux qui font partie d'une association de type mafieux (*associazione di tipo mafioso*), composée de trois personnes ou plus, sont passibles d'une peine de trois à six ans de réclusion.

Tous ceux qui encouragent, dirigent ou organisent l'association sont passibles, à ce titre uniquement, d'une peine de quatre à neuf ans de réclusion.

L'association est de type mafieux si, dans le but de commettre des infractions pénales, ses membres utilisent l'intimidation ou la loi du silence (*omerta*) et la soumission, pour obtenir la gestion ou le contrôle, directement ou indirectement, d'activités économiques, de concessions, d'autorisations, d'adjudications et de services publics ou pour réaliser, pour leur propre compte ou pour celui de tiers, des profits ou des avantages injustifiés».

Cet article constitue en fait une variante aggravée de l'«association de malfaiteurs» instituée par l'article 416 du Code pénal italien.

L'association de type mafieux a été définie par référence à la mafia sicilienne traditionnelle mais, formulée en termes généraux, elle peut s'appliquer à n'importe quel groupe criminel agissant de manière similaire à celle de la mafia.

Quelles sont les caractéristiques de l'association de type mafieux ?

Selon la loi italienne, il importe que le groupe criminel agisse selon des méthodes mafieuses, à savoir:

- l'usage d'un pouvoir d'intimidation créé par l'association;
- la soumission obtenue par la crainte du groupe;
- l'application de la loi du silence.

Pour démontrer l'existence de l'association mafieuse, il semble qu'on se contente de la preuve que le groupe a abusé de la crainte qu'il inspire, sans pour

(1) Convention établie sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, relative à l'extradition entre les États membres de l'Union européenne, *JO C 313/12-23, 23 octobre 1996.*

De bijdrage van de persoon dient opzettelijk te gebeuren met kennis ofwel van het oogmerk en van de algemene misdadige activiteiten van de groep of van het voornemen van de groep om het betrokken feit of de betrokken feiten te plegen(1).»

2. Italië

32. Artikel 416bis van het Italiaanse Strafwetboek, ingevoegd bij de wet van 13 september 1982, bepaalt:

«Al wie lid is van een vereniging van maffiose aard (*associazione di tipo mafioso*) die bestaat uit drie of meer personen, wordt gestraft met gevangenisstraf van drie tot zes jaar.

Al wie de vereniging steunt, leidt of organiseert, wordt wegens dit feit alleen gestraft met gevangenisstraf van vier tot negen jaar.

Een vereniging is van maffiose aard als de leden, met het oogmerk om misdrijven te plegen, gebruik maken van intimidatie of het opleggen van de zwijgplicht (*omerta*) en gehoorzaamheid, om op directe of indirecte wijze het beheer te verkrijgen van of de controle uit te oefenen op economische activiteiten, concessies, vergunningen, openbare aanbestedingen en openbare diensten of om, voor eigen rekening of die van derden, onrechtmatige winsten of voordelen te verkrijgen.»

Dit artikel is in feite een strengere variant van artikel 416 van het Italiaanse Strafwetboek, dat over de «vereniging van boosdoeners» handelt.

Deze definitie van een vereniging van maffiose aard is gebaseerd op de kenmerken van de traditionele Siciliaanse maffia maar kan, aangezien ze in algemene termen is opgesteld, toegepast worden op elke criminale groepering die op gelijkaardige manier tewerkgaat als de maffia.

Wat zijn de kenmerken van een vereniging van maffiose aard ?

Volgens de Italiaanse wet bestaat het essentiële kenmerk hierin dat de criminale groepering maffiose methoden toepast, te weten :

- de vereniging gebruikt haar macht om te intimideren;
- gehoorzaamheid wordt afgedwongen op basis van angst voor de groepering;
- de zwijgplicht wordt opgelegd (*omerta*).

Om het bestaan van een vereniging van maffiose aard te bewijzen lijkt het te kunnen volstaan dat aangewezen wordt dat de groepering misbruik heeft

(1) Overeenkomst opgesteld op grond van artikel K.3 van het verdrag betreffende de Europese Unie betreffende uitlevering tussen de lidstaten van de Europese Unie, *PB C 313/12-23, 23 oktober 1996.*

cela qu'on doive fournir la preuve de cas concrets de violence ou de menaces.

La législation italienne présente, à travers sa définition large, un intérêt indéniable pour les autres pays qui connaissent l'existence d'autres formes de mafia(1).

3. Pays-Bas

33. L'article 140 du Code pénal néerlandais dispose:

(*Traduction.*)

«1. Quiconque fait partie d'une organisation ayant pour but de commettre des délits est passible d'un emprisonnement de cinq ans au plus ou d'une amende de la quatrième catégorie.

2. Quiconque participe à la poursuite des activités d'une personne morale qui a été interdite par une décision judiciaire irréversible et dissoute pour cette raison, est passible d'un emprisonnement d'un an au plus ou d'une amende de la troisième catégorie.

3. À l'égard des fondateurs ou des administrateurs les peines d'emprisonnement peuvent être majorées d'un tiers et une amende de la catégorie immédiatement supérieure peut être imposée(2).»

4. France

34. L'article 132-71 du nouveau Code pénal français définit la notion de *bande organisée*:

«constitue une bande organisée au sens de la loi tout groupement formé ou toute entente établie en

(1) Gallisai Pilo, Maria G., 1990, *Le associazioni segrete, profili penali*, Padova, Cedam, 96 p.; Ingroia, Antonio, 1993, *L'associazione di tipo mafioso*, Milano, Giuffré, 154 p.; Montanara, Giuseppe, 1985, *Aspetti problematici dei reati associativi*, Latina, Bucalo, 190 p.; Spagnolo, Giuseppe, 1993, *L'associazione di tipo mafioso*, (quarta edizione aggiornata), Padova, Cedam, 191 p.; Turone, Giuliano, 1984, *Le associazione di tipo mafioso*, Milano, Giuffré; Valiante, Mario, 1990, *Il reato associativo*, Milano, Giuffré, XXII + 330 p.; De Koster Ph., *Le cadre légal de la lutte contre le crime organisé international*. Avis pour le Séminaire sur «les formes de coopération européenne dans la lutte contre le crime organisé international», organisé par le Conseil de l'Europe, Sibiu (Roumanie), 14-20 octobre 1996, pp. 12-13; Tak, P.J.P. (red.), *De normering van bijzondere opsporingsmethoden in buitenlandse rechtsstelsels*, Ministerie van Justitie (Nederland), Directie Beleid, Sector Onderzoek & Analyse, 1996, p. 287-297; Pradel, J., *Droit pénal comparé*, Paris, Dalloz, 1995, p. 120.

(2) De Vries-Leemans, M.J.H.J., *Artikel 140 Wetboek van strafrecht, een onderzoek naar de strafbaarstelling van deelname aan misdaadorganisaties*, Gouda Quint, Arnhem, 1994, 367 p.

gemaakt van de angst die ze inboezemt, zonder dat men daarom het bewijs moet leveren van het daadwerkelijk gebruik van geweld of bedreigingen.

De ruime definitie die in de Italiaanse wetgeving wordt gehanteerd, is ongetwijfeld nuttig voor andere landen die met andersoortige maffiose praktijken worden geconfronteerd(1).

3. Nederland

33. Artikel 140 van het Nederlands Wetboek van strafrecht bepaalt het volgende:

«1. Deelneming aan een organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van misdrijven, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vijf jaar of geldboete van de vierde categorie.

2. Deelneming aan de voortzetting van de werkzaamheid van een rechtspersoon die bij onherroepelijk rechterlijke beslissing verboden is verklaard en deswege is ontbonden, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie.

3. Ten aanzien van de oprichters of bestuurders kunnen de gevangenisstraffen met een derde worden verhoogd, en kan een geldboete van de naast hogere categorie worden opgelegd(2).»

4. Frankrijk

34. Artikel 132-71 van het Franse Strafwetboek geeft de volgende definitie van het concept «*bande organisée*» (georganiseerde bende):

«constitue une bande organisée au sens de la loi tout groupement formé ou toute entente établie en

(1) Gallisai Pilo, Maria G., *Le associazioni segrete, profili penali*, Padova, Cedam, 1990, 96 blz.; Ingroia, Antonio, *L'associazione di tipo mafioso*, Milano, Giuffré, 1993, 154 blz.; Montanara, Giuseppe, *Aspetti problematici dei reati associativi*, Latina, Bucalo, 1985, 190 blz.; Spagnolo, Giuseppe, 1993, *L'associazione di tipo mafioso*, (quarta edizione aggiornata), Padova, Cedam, 1993, 191 blz.; Turone, Giuliano, *Le associazioni di tipo mafioso*, Milano, Giuffré, 1984, Valiante, Mario, *Il reato associativo*, Milano, Giuffré, 1990, XXII + 330 blz.; De Koster, Ph., *Le cadre légal de la lutte contre le crime organisé international*. Advies voor het seminarie over «les formes de coopération européenne dans la lutte contre le crime organisé international», georganiseerd door de Raad van Europa, Sibiu (Roemenië), 14-20 oktober 1996, blz. 12-13; Tak, P.J.P. (red.), «*De normering van bijzondere opsporingsmethoden in buitenlandse rechtsstelsels*, Ministerie van Justitie (Nederland), Directie Beleid, Sector Onderzoek & Analyse, 1996, blz. 287-297; Pradel, J., *Droit pénal comparé*, Parijs, Dalloz, 1995, blz. 120.

(2) De Vries-Leemans, M.J.H.J., *Artikel 140 Wetboek van strafrecht, een onderzoek naar de strafbaarstelling van deelname aan misdaadorganisaties*, Gouda Quint, Arnhem, 1994, 367 blz.

vue de la préparation, caractérisée par un ou plusieurs faits matériels, d'une ou de plusieurs infractions».

L'article 450-1 est relatif à la participation à une *association de malfaiteurs* et dispose que :

«constitue une association de malfaiteurs tout groupement formé ou entente établie en vue de la préparation, caractérisée par un ou plusieurs faits matériels, d'un ou plusieurs crimes ou d'un ou plusieurs délits punis de dix ans d'emprisonnement. La participation à une association de malfaiteurs est punie de dix ans d'emprisonnement et de 1 000 000 de francs d'amende».

Le lecteur est frappé par la coïncidence de ces deux définitions. Le concept de «bande organisée» devient, donc, la circonstance aggravante de l'infraction que l'association de malfaiteurs avait en vue de commettre. Cependant, cette circonstance aggravante doit s'analyser comme la prise en compte, après la commission de l'infraction, de l'existence d'une association.

On peut s'étonner de la diversité des expressions utilisées par le législateur français en vue de sanctionner le crime organisé : bande organisée, association de malfaiteurs, groupe de combat, l'entreprise, trafic, concertation.

À travers cette variété de concepts, il s'agit d'exprimer que le crime organisé est une notion générique vers laquelle peuvent converger de nombreuses incriminations et qu'il ne peut être une infraction en soi mais plutôt une réalité à laquelle sont associées de nombreuses qualifications pénales(1).

5. Espagne(2)

35. Le délit de base d'«organisation criminelle» vise, en Espagne, «des organisations qui ont pour but de commettre un délit, ou de le promouvoir». Il existe, en outre, une forme plus grave d'«organisation criminelle», à savoir l'organisation terroriste, l'élément distinctif étant l'usage de la force comme instrument nécessaire et essentiel ayant une incidence sur la vie de la population. Ces deux infractions ont comme éléments constitutifs :

- l'implication de plus d'une personne;
- une structure stable;
- des objectifs déterminés.

(1) Pradel, J., *o.c.*, p. 121., Pradel, J. et Danti-Juan, M., *Droit pénal spécial*, Paris, Cujas, 1995, III, p. 773-777; De Koster, Ph., *o.c.*; Tak, P.J.P., *o.c.*, p. 227-228.

(2) Information fournie par le ministère de la Justice, *Administration de la législation pénale et des droits de l'homme*.

vue de la préparation, caractérisée par un ou plusieurs faits matériels, d'une ou de plusieurs infractions».

Artikel 450-1 handelt over het lidmaatschap van een «*association de malfaiteurs*» (vereniging van boosdoeners):

«constitue une association de malfaiteurs tout groupement formé ou entente établie en vue de la préparation, caractérisée par un ou plusieurs faits matériels, d'un ou plusieurs crimes ou d'un ou plusieurs délits punis de dix ans d'emprisonnement. La participation à une association de malfaiteurs est punie de dix ans d'emprisonnement et de 1 000 000 de francs d'amende».

Deze twee definities vertonen opvallende gelijkenissen. Het concept «bande organisée» wordt hier dus beschouwd als verzwarende omstandigheid bij het misdrijf dat de «*association de malfaiteurs*» van plan is te plegen. In feite komt het hierop neer dat het bestaan van een vereniging als verzwarende omstandigheid wordt aangerekend bij een daadwerkelijk gepleegd misdrijf.

Men kan zich verbazen over de vele uitdrukkingen die de Franse wetgever gebruikt om de georganiseerde criminaliteit te bestraffen: «bande organisée», «*association de malfaiteurs*», «groupe de combat», «l'*entreprise*», «trafic», «concertation».

Door het gebruik van al deze concepten wordt echter wel duidelijk dat de term «georganiseerde criminaliteit» in feite een soortnaam is waaronder vele uiteenlopende telastleggingen kunnen worden gerangschikt. Het is geen misdrijf op zich, maar veel eer een realiteit, waaraan een groot aantal strafrechtelijke kwalificaties verbonden worden(1).

5. Spanje(2)

35. Het basismisdrijf van «criminele organisatie» wordt in Spanje omschreven als «de organisaties die tot doel hebben het plegen van een misdrijf of dit bevorderen». Daarnaast bestaat er een zwaardere vorm van «criminele organisatie», namelijk de terroristische organisatie, met als onderscheidend element het gebruik van geweld als noodzakelijk en essentieel instrument dat een impact heeft op het leven van de bevolking. Beide misdrijven hebben als constitutieve elementen :

- het betrokken zijn van meer dan één persoon;
- een stabiele structuur;
- welbepaalde doeleinden.

(1) Pradel, J., *o.c.*, blz. 121, Pradel, J. en Danti-Juan, M., *Droit pénal spécial*, Parijs, Cujas, 1995, III, blz. 773-777; De Koster, Ph., *o.c.*, blz. 14-15; Tak, P.J.P., *o.c.*, blz. 227-228.

(2) Informatie verstrekkt door het ministerie van Justitie, *Bestuur strafwetgeving en rechten van de mens*.

Le seul fait d'être membre actif de l'organisation est punissable. Les peines varient en fonction de la position et du rôle des personnes au sein de l'organisation. Dans le cas spécifique du terrorisme, le fait d'être membre est punissable, sans qu'une participation active soit nécessaire. Par «membre actif», l'on entend toute personne qui exerce une activité au sein de l'organisation. Il n'y a ici aucune limitation en ce qui concerne le nombre ou la forme des délits. L'organisation est aussi punissable si elle est l'instigatrice d'un délit qui sera finalement commis par un tiers non membre de l'organisation.

La jurisprudence espagnole précise qu'il s'agit de «structures dont les intentions vont au-delà de l'exécution d'un certain nombre d'actes criminels spécifiques». Pour juger si une telle organisation existe ou non, le juge peut par conséquent tenir compte de facteurs tels que le nombre de membres, la structure organisationnelle, la nature des objectifs, la permanence et la stabilité de ces objectifs convenus. Le facteur organisationnel est le critère principal pour distinguer ce délit de la conjuration(1).

6. Allemagne(2)

36. L'article 129 du Code pénal allemand prévoit le délit spécifique de participation à une organisation criminelle. Quiconque participe, en tant que membre, à une organisation dont les objectifs sont de commettre des délits, est punissable. L'organisation doit avoir été créée pour une période déterminée et doit avoir une structure minimum. La seule existence de l'organisation est suffisante; il n'est pas nécessaire que des délits aient déjà été commis. Sont punissables:

- les fondateurs;
- les membres actifs;
- ceux qui recrutent d'autres membres;
- ceux qui soutiennent l'organisation ou font de la propagande pour celle-ci.

L'on entend par «appartenance active» l'intégration, la subordination et l'exécution d'activités permettant la poursuite des activités criminelles de l'organisation. L'appartenance purement passive n'est donc pas suffisante, mais il n'est pas nécessaire qu'un membre actif participe effectivement à des délits.

(1) Fabian Caparros, E., «*Criminalidad organizada*» dans: Gutierrez Frances, M. et Sanchez Lopez, V., *El Nuevo Código Penal, primeros problemas de aplicación*, Salamanca, Asociación de estudios penales Pedro Dorado Montero, 1997, p. 179-180.

(2) Information fournie par le Ministère de la Justice, *Administration de la législation pénale et des droits de l'homme*.

Het louter actief deel uitmaken van de organisatie is strafbaar gesteld. De straffen verschillen naargelang van de positie en de rol van de personen binnen de organisatie. In het specifieke geval van terrorisme is lidmaatschap strafbaar zonder dat actieve participatie nodig is. Onder «actief lid» verstaat men iedereen die een activiteit uitvoert in de organisatie. Men heeft hier geen beperking wat betreft het aantal of het type van de misdrijven. De organisatie is ook strafbaar indien het uiteindelijke plegen van een misdrijf door een derde partij gebeurt die geen lid is van de organisatie, maar wel daartoe aangezet werd door de organisatie.

De rechtspraak in Spanje verduidelijkt dat het gaat om «structuren wier intenties verder gaan dan de uitvoering van een aantal specifieke criminale daden». Bij de beoordeling of een dergelijke organisatie al dan niet bestaat, kan de rechter aldus rekening houden met factoren zoals het aantal leden, de organisatorische structuur, de aard van de doeleinden, de permanentie en de stabiliteit van die overeengekomen doeleinden. Vooral de organisatorische factor is het belangrijke criterium dat dit misdrijf onderscheidt van de samenzwering(1).

6. Duitsland(2)

36. In artikel 129 van het Duitse Strafwetboek voorziet men in het specifiek misdrijf van deelneming aan een criminale organisatie. Een ieder die als lid deelneemt aan een organisatie wier doeleinden het plegen van misdrijven zijn, is strafbaar. De organisatie moet voor een bepaalde periode opgericht zijn en moet over een minimum aan structuur beschikken. Het enkele bestaan van de organisatie is voldoende, het is niet noodzakelijk dat reeds misdrijven gepleegd zijn. Zijn strafbaar:

- de oprichters;
- de actieve leden;
- hij die andere leden rekruiteert;
- hij die de organisatie steunt of propageert.

Met «actief lidmaatschap» wordt bedoeld integratie, subordinatie en het uitvoeren van activiteiten die het verderzetten van de criminale activiteiten van de organisatie mogelijk maken. Louter passief lidmaatschap is dus niet voldoende, maar anderzijds is het niet nodig dat een actief lid effectief deelneemt aan het uitvoeren van misdrijven.

(1) Fabian Caparros, E., «*Criminalidad organizada*» in: Gutierrez Frances, M. en Sanchez Lopez, V., *El Nuevo Código Penal, primeros problemas de aplicación*, Salamanca, Asociación de estudios penales Pedro Dorado Montero, 1997, blz. 179-180.

(2) Informatie verstrekt door het ministerie van Justitie, *Bestuur strafwetgeving en rechten van de mens*.

Par ailleurs, des personnes qui ne sont pas passibles de poursuites du chef de participation à une organisation criminelle, pourront probablement l'être du chef de participation à des délits commis par des organisations criminelles.

7. Grèce(1)

37. L'article 187 du Code pénal grec concerne «l'organisation criminelle et la conjuration». Il contient une disposition très générale selon laquelle «quiconque s'arrange avec une autre personne ou s'unit à cette autre personne en vue de commettre un ou plus d'un délit non précisé est puni ...». Il n'est pas nécessaire que l'organisation ait une structure hiérarchisée ou qu'elle existe depuis un certain temps.

À part cette disposition générale, la loi punit aussi expressément la participation à une organisation terroriste, mais la simple appartenance à l'organisation n'est pas non plus suffisante dans ce cas-ci et il faut que la réalisation de certains actes matériels soit prouvée.

8. Autriche(1)

38. Le Code pénal autrichien (*Strafgesetzbuch* — StGB), rend punissables à la fois «l'association de malfaiteurs» et «l'appartenance à une organisation criminelle».

L'article 278 StGB rend l'association de malfaiteurs punissables sous la qualification de «*Bandenbildung*»: la personne qui s'associe avec deux ou plusieurs autres personnes pour commettre, à plusieurs reprises, des délits graves, est passible d'une peine pouvant aller jusqu'à trois ans de prison. On entend par délit grave un des délits énumérés dans une liste limitative, dans laquelle figurent principalement: le meurtre, les autres délits graves attentant à la vie, l'enlèvement avec extorsion, le trafic d'esclaves, le brigandage avec circonstances aggravantes, la corruption, le blanchiment d'argent, les faits constitutifs d'infraction qui portent atteinte à l'ordre public, la traite des êtres humains, les faits constitutifs d'infraction qui compromettent des transactions d'argent, le vol et la fraude.

Les peines vont jusqu'à cinq ans de prison dans le cas d'une bande créée en vue du trafic de la drogue.

Le caractère punissable de l'association de malfaiteurs ne dépend pas de la hiérarchie adoptée ou du caractère permanent ou non de la bande.

En 1993, le législateur autrichien a introduit, à l'article 278a StGB, la notion d'«organisation crimi-

Bovendien kunnen personen die niet vervolgbaar zijn wegens deelname aan een criminale organisatie, dat wellicht wel worden wegens deelname aan misdrijven begaan door criminale organisaties.

7. Griekenland(1)

37. Artikel 187 van het Griekse Strafwetboek heeft het over «criminele organisatie en samenzwering». Het bevat een zeer algemene bepaling in de zin van «Ieder die overeenkomt of zich verenigt met een ander om één of meer niet bepaalde misdrijven te plegen wordt gestraft...». Een hiërarchische structuur of een zekere duur van de organisatie wordt niet vereist.

Behalve deze algemene bepaling, wordt deelname aan een terroristische organisatie ook uitdrukkelijk strafbaar gesteld. Ook hier gaat het niet om een louter lidmaatschap, maar moeten er bepaalde materiële daden bewezen worden.

8. Oostenrijk(1)

38. In het Oostenrijkse Strafgesetzbuch (StGB) zijn zowel de «bendevorming» als «het lidmaatschap van een criminale organisatie» strafbaar gesteld.

In § 278 StGB wordt bendevorming strafbaar gesteld onder de noemer «*Bandenbildung*»: degene die zich met twee of meer anderen verenigt voor het herhaaldelijk plegen van ernstige misdrijven, is strafbaar met gevangenisstraf tot drie jaar. Met ernstige misdrijven wordt een limitatieve lijst bedoeld waarvan de voornaamste zijn: moord, andere zware misdrijven tegen personen, ontvoering met afpersing, mensenhandel, roof met verzwarende omstandigheden, omkoperij, witwassen van geld, strafbare feiten die de openbare orde in gevaar brengen, mensenhandel, strafbare feiten die geldelijke transacties in gevaar brengen, diefstal en fraude.

De straf bedraagt tot vijf jaar gevangenisstraf wanneer het gaat om een bende die gesticht is met het oog op het verhandelen van drugs.

Voor deze strafbaarheid is een bepaalde hiërarchie of een bepaalde permanentie van de bende niet noodzakelijk.

In § 278a) StGB werd in 1993 het misdrijf van «criminale organisatie» ingevoerd. Daarmee bedoelt

(1) Information fournie par le ministère de la Justice, *Administration de la législation pénale et des droits de l'homme*.

(1) Informatie verstrekken door het ministerie van Justitie, *Bestuur strafwetgeving en rechten van de mens*.

nelle». La création d'une organisation criminelle ou la simple participation à celle-ci ainsi que les opérations de blanchiment d'argent pour le compte d'une telle organisation sont passibles d'une peine de prison de six mois à cinq ans. L'organisation en question doit avoir pour but de commettre régulièrement les délits susvisés, mais cette précision n'a pas de caractère limitatif. Il s'agit par exemple aussi de la fraude de véhicules, de matériel nucléaire et radioactif, de déchets dangereux et de fausse monnaie. De plus, l'organisation doit avoir pour but la réalisation de bénéfices importants ou une grande influence sur le monde politique ou l'économie. Il faut aussi qu'elle pratique la corruption ou l'intimidation de tiers ou se protège elle-même contre des poursuites. L'utilisation de contre-stratégies est donc une des conditions pour pouvoir conclure à l'existence d'une organisation criminelle. La simple appartenance à l'organisation suffit pour que l'intéressé soit passible d'une peine. Il ne doit pas nécessairement avoir participé à des délits. On entend par appartenance le fait d'être membre de l'organisation et de déployer des activités au service de celle-ci.

L'intention du législateur était d'introduire un concept plus large que celui de «*Bandenbildung*». L'organisation visée doit compter au moins dix personnes, elle doit être, soit permanente, soit avoir été créée pour un long terme, elle doit répartir le travail en son sein, être hiérarchisée et disposer d'une certaine infrastructure. Cela n'est pas précisé explicitement dans la loi et il n'y a pas encore de jurisprudence en la matière.

Pour ce qui est de ces deux incriminations, les personnes qui interviennent au stade préparatoire sont également passibles d'une peine. L'on entend par «stade préparatoire» la création des conditions nécessaires pour que le délit soit possible.

9. Irlande(1)

39. Le droit irlandais autorise le gouvernement à lancer un «*suppression order*» à l'encontre des organisations dont l'objectif est criminel.

L'organisation ayant un objectif criminel est définie de la manière suivante:

«— an organisation which engages in, promotes, encourages, or advocates the commission of any criminal offence or the obstruction of or interference with the administration of justice or the enforcement of the law, or

— an organisation which engages in, promotes, encourages or advocates the attainment of any parti-

(1) Information fournie par le ministère de la Justice, *Administration de la législation pénale et des droits de l'homme*.

men dat het oprichten of het deelnemen aan een criminale organisatie en het witwassen van geld in het belang van deze organisatie strafbaar is met gevangenisstraf van zes maanden tot vijf jaar. Het doel van deze organisatie moet het herhaaldelijk plegen zijn van de bovenvermelde misdrijven, maar dat is hier niet limitatief bedoeld. Het gaat bijvoorbeeld ook om de smokkel van voertuigen, nucleair en radioactief materiaal, gevaarlijk afval en valsnummerij. Voorts moet de organisatie hoge winsten nastreven of een aanzienlijke invloed op de politieke wereld of de economie. Tevens moet zij overgaan tot het corrumeren of intimideren van anderen of zichzelf afschermen tegen vervolging. Het gebruik van contrastrategieën is dus een van de voorwaarden om tot het bestaan van een criminale organisatie te kunnen besluiten. Louter lidmaatschap van de organisatie is voldoende voor strafbaarheid, deelneming aan het plegen van misdrijven is daarvoor niet noodzakelijk. Met lidmaatschap wordt bedoeld het lid worden van de organisatie en het uitvoeren van activiteiten ten dienste van de organisatie.

De bedoeling van de wetgever was hier een breder concept te introduceren dan dat van «*Bandenbildung*». De organisatie dient uit tien of meer personen te bestaan, moet permanent of tenminste voor lange termijn opgericht worden, moet een werkverdeling hebben, een zekere hiërarchie en een vorm van infrastructuur. Dit staat niet *expressis verbis* in de wet en er is ook nog geen rechtspraak over.

Voor beide incriminaties is ook het voorbereidend stadium strafbaar. Met «voorbereidend stadium» wordt hier bedoeld: het scheppen van de nodige condities om het misdrijf mogelijk te maken.

9. Ierland(1)

39. Het Ierse recht maakt het mogelijk voor de regering om een «*suppression order*» uit te vaardigen met betrekking tot organisaties met een crimineel doel.

Een organisatie met een crimineel doel wordt als volgt omschreven:

«— an organisation which engages in, promotes, encourages or advocates the commission of any criminal offence or the obstruction of or interference with the administration of justice or the enforcement of the law, or

— an organisation which engages in, promotes, encourages or advocates the attainment of any parti-

(1) Informatie verstrekt door het ministerie van Justitie, *Bestuur strafwetgeving en rechten van de mens*.

cular object, lawful or unlawful, by violent, criminal, or other unlawful means.»

Lorsqu'un «*suppression order*» est lancé, l'organisation en question devient une organisation illégale et le fait d'en être membre devient punissable. En l'occurrence, il suffit de prouver l'appartenance à l'organisation pour que la personne en question soit passible d'une peine.

III. POINTS DE RÉFÉRENCE DE LA COMMISSION

40. Comme on a choisi, dans le projet belge, d'inscrire la définition de la notion d'organisation criminelle dans un article séparé, cette définition pourra servir de référence juridique de cette notion en droit belge. En d'autres termes, on crée ainsi un point de repère auquel pourront faire référence d'autres législations comme celle sur la spécialisation au sein de l'appareil de recherche, l'application de la détention préventive, le blanchiment d'argent, la compétence des magistrats nationaux, etc.(1).

Cependant, la plupart des commissaires se sont aussi intéressés à ce que l'on appelle la recherche proactive et à l'utilisation de ce que l'on appelle les «techniques spéciales d'enquête».

D'ailleurs, dans son exposé des motifs, le ministre avait clairement évoqué cette question. À un certain moment, il a même affirmé que pour l'élaboration d'un cadre légal en la matière, la définition préalable de l'organisation criminelle «était nécessaire»(2).

(1) «Le projet a deux objectifs. Le premier est de fournir un critère juridique solide pour l'action contre la criminalité organisée. Si l'on veut se doter d'instruments adéquats, sur le plan de l'exercice des recherches et des poursuites, du jugement et de l'exécution des peines, il s'impose de définir juridiquement le phénomène qu'on entend combattre: l'existence d'organisations criminelles. Le premier objectif du projet est de fournir une telle définition. En tant que telle, cette définition permettra à l'avenir d'identifier les hypothèses qui relèvent du domaine de la criminalité organisée et pourra servir de critère pour l'utilisation de mesures législatives ou opérationnelles spécifiques.» (Projet de loi relatif aux organisations criminelles, exposé des motifs, Doc. Chambre, 1996-1997, n° 954/1, p. 1).

(2) «La définition légale des organisations criminelles est également, dans la même conception, une condition nécessaire pour donner aux services de police sous le contrôle de la magistrature, la possibilité de mener des investigations judiciaires à l'égard de l'organisation criminelle elle-même, indépendamment de l'indication concrète d'infractions déjà commises. De telles mesures s'inscrivent dans la perspective du plan d'action précité du gouvernement. L'objet des recherches qu'on appelle «proactives» est bien en première instance de mettre en lumière la structure et le fonctionnement de la criminalité organisée (...),» (Doc. Chambre, 1996-1997, n° 954/1, p. 2 et 3).

cular object, lawful or unlawful, by violent, criminal, or other unlawful means.»

Indien een «*suppression order*» is uitgevaardigd, wordt deze organisatie een illegale organisatie en is het een strafbaar feit om er lid van te zijn. Hier is het bewijs van louter lidmaatschap voldoende om strafbaar te zijn.

III. UITGANGSPUNTEN VAN DE COMMISSIE

40. Doordat in het Belgisch wetsontwerp werd gekozen voor een omschrijving van het begrip criminale organisatie in een afzonderlijk artikel, kan deze definitie fungeren als de juridische standaardschrijving van het begrip naar Belgisch recht. Zo wordt met andere woorden een maatstaf gecreëerd waarnaar in andere wetgeving kan worden verwezen. Dat kan zowel gaan om de specialisatie binnen het opsporingsapparaat als om de toepassing van de voorlopige hechtenis, de witwaswetgeving, de bevoegdheid van de nationaal magistraten, enzovoort(1).

De meeste commissieleden richtten hun aandacht echter eveneens op de zogenaamde proactieve opsporing en het gebruik van wat «bijzondere opsporingsmethoden» wordt genoemd.

De minister had daar trouwens in zijn memorie van toelichting duidelijk op gealludeerd. Op een bepaald ogenblik beweerde hij zelfs dat voor het uitwerken van een wettelijk kader daarvoor, de voorafgaande omschrijving van de criminale organisatie «noodzakelijk was»(2).

(1) «Het ontwerp heeft twee doelstellingen. Vooreerst wordt een stevig juridisch houvast geboden voor de aanpak van de georganiseerde criminaliteit. Wanneer men aangepaste middelen wenst voor de opsporing, vervolging, bestraffing en strafuitvoering, dan moeten eerst de fenomenen die men wil bestrijden juridisch worden omschreven: het bestaan van criminale organisaties. Het eerste doel van het ontwerp is een dergelijke definitie te bieden. Als zodanig zal deze definitie het in de toekomst mogelijk maken de gevallen die ressorteren onder de georganiseerde criminaliteit te identificeren en bovendien als criterium kunnen dienen voor de aanwending van specifieke wettelijke en operationele maatregelen» (Wetsontwerp betreffende criminale organisaties, memorie van toelichting, Stuk Kamer, 1996-1997, nr. 954/1, blz. 1).

(2) «Het wettelijk definiëren van de criminale organisatie is in hetzelfde concept ook een noodzakelijke voorwaarde om de politiediensten, onder controle van de magistratuur, de mogelijkheid te geven de gerechtelijke opsporingen te richten op de criminale organisatie zelf, onafhankelijk van concrete aanwijzingen van reeds gepleegde misdrijven. Dergelijke maatregelen worden eveneens in het vooruitzicht gesteld in het voormalde actieplan van de regering. Het voorwerp van de zogenaamde «proactieve» opsporingen beoogt immers in eerste instantie het verwerven van inzicht in de structuur en de werking van de georganiseerde criminaliteit (...),» (Stuk Kamer, 1996-1997, nr. 954/1, blz. 2 en 3).

En conséquence, la commission a discuté à plusieurs reprises à propos des deux fonctions juridiques que la définition doit contenir: celle d'élément constitutif d'une série de nouveaux délits et celle de critère (notamment) pour la procédure pénale.

41. La Commission de la Justice a demandé à la commission d'enquête de lui communiquer son avis général sur le projet de loi.

Les membres de la commission d'enquête ont consacré une large discussion au projet (juin-juillet et octobre 1997), qui avait soulevé de nombreuses questions, à cause de la portée prétendument grande de son champ d'application et de l'imprécision des limites de l'incrimination(1).

42. La commission d'enquête a procédé, non pas à une analyse textuelle du projet existant mais à une analyse d'ensemble, dans le cadre de son examen:

- de la nécessité d'une définition juridique qui lui soit propre,
- de la question de savoir quels aspects du phénomène criminologique nécessitent une riposte pénale,
- de la nécessité de nouvelles définitions spécifiques des délits,
- des lignes de force stratégiques dont cette nouvelle législation doit tenir compte, y compris les principes juridiques pouvant être mis en péril.

1. Distinction entre la définition pénale et la définition criminologique

43. On a déjà évoqué, ci-avant, la distinction existante entre la définition pénale et la définition criminologique

(1) Verbruggen, F., «*Un fer de lance trop émoussé: réflexions au sujet du projet de loi relatif aux organisations criminelles*», *Vigiles-Revue du droit de police*, 1997, n° 2, pp. 7-25; «*Van verenigde criminelen en criminale verenigingen, Is een criminale organisatie meer dan zo maar een moderne bende?*» dans Vrancen, P. (réd.), *Privilegium Tabellionatus*, Genk, 1997, pp. 461-477.

Parti du travail de Belgique, *Halte à la loi fasciste «relative aux organisations criminelles»*, Bruxelles, 1997; Geys, F., «*Wetsontwerp op de criminale organisaties*», *Liga voor de Mensenrechten, Nieuwsbrief*, septembre 1997, pp. 3-8; De Stoop, C., «*Het kaliber is te groot*», *Knack Magazine*, 27 août 1997, pp. 17-19; Deltour, P., «*Actiegroepen beducht voor wet op criminale organisaties*», *De Morgen*, 27 juin 1995, p. 5, «*Justitie moet populistische neigingen onderdrukken*», *De Morgen*, 2 août 1997, p. 5; «*Wetsontwerp op criminale organisaties zet deur open voor misbruiken*», *De Morgen*, 26 septembre 1997, p. 1.

Als gevolg daarvan werd in de commissie herhaaldelijk gediscussieerd over de twee juridische functies die de definitie dient te vervullen: die van constitutief bestanddeel van een aantal nieuwe misdrijven en die van criterium voor (onder meer) de strafprocedure.

41. De commissie voor de Justitie vroeg de onderzoekscommissie haar een algemeen advies te verstrekken over het wetsontwerp.

De leden van de onderzoekscommissie discussieerden uitgebreid over het ontwerp (juni-juli en oktober 1997), dat heel wat vragen had opgeroepen wegens zijn «beweerd» ruim toepassingsgebied en de onduidelijkheid over de grenzen van de strafbaarstelling(1).

42. De onderzoekscommissie heeft zich niet toegelegd op een tekstanalyse van het bestaande ontwerp, maar op een globale analyse in het kader van haar onderzoek naar:

- de behoefte aan een eigen juridische omschrijving,
- de vraag welke aspecten van het criminologische fenomeen strafrechtelijk moeten worden aangepakt,
- de behoefte aan nieuwe specifieke delictomschrijvingen,
- de strategische krachtlijnen waarmee die nieuwe wetgeving rekening moet houden, met inbegrip van de rechtsbeginselen die gevaar kunnen lopen.

1. Onderscheid tussen de strafrechtelijke en de criminologische definitie

43. Hierboven werd reeds gewezen op het onderscheid tussen de strafrechtelijke en de criminologische

(1) Verbruggen, F., «*Een te botte speerpunt: bedenkingen bij het wetsontwerp betreffende de criminale organisaties*», *Vigiles-Tijdschrift voor Politierecht*, 1997, nr. 2, blz. 8-25; «*Van verenigde criminelen en criminale verenigingen, Is een criminale organisatie meer dan zo maar een moderne bende?*» in: Vrancen, P. (red.), *Privilegium Tabellionatus*, Genk, 1997, blz. 461-477.

Parti du travail de Belgique, *Halte à la loi fasciste «relative aux organisations criminelles»*, Brussel, 1997; Geys, F., «*Wetsontwerp op de criminale organisaties*», *Liga voor de Mensenrechten, Nieuwsbrief*, september 1997, blz. 3-8; De Stoop, C., «*Het kaliber is te groot*», *Knack Magazine*, 27 augustus 1997, blz. 17-19; Deltour, P., «*Actiegroepen beducht voor wet op criminale organisaties*», *De Morgen*, 27 juni 1997, blz. 5; «*Justitie moet populistische neigingen onderdrukken*», *De Morgen*, 2 augustus 1997, blz. 5; «*Wetsontwerp op criminale organisaties zet deur open voor misbruiken*», *De Morgen*, 26 september 1997, blz. 1.

logique. La commission d'enquête a abordé ce problème au cours de plusieurs réunions où le projet de loi adopté par la Chambre a été examiné de manière approfondie, notamment en présence de représentants du ministre. Le ministre avait annoncé que l'on ferait une nette distinction entre les définitions pénale et criminologique(1). Il est pourtant ressorti de la discussion que la définition criminologique a fortement influencé la formulation du projet de loi. Il s'en est suivi une grande confusion et la question s'est constamment à nouveau posée de savoir quelle serait la définition des régimes d'exception dans la procédure pénale(2).

44. Plusieurs sénateurs demandent clairement que l'on fasse la distinction entre la définition pénale et la définition criminologique.

Un membre a ainsi déclaré que «la distinction entre la notion criminologique de criminalité organisée et la définition pénale d'une organisation criminelle est essentielle. Si l'on introduit la notion criminologique dans le droit pénal, on aura une incrimination trop large et on fournira aux services de police un prétexte pour utiliser des techniques spéciales de recherche pour des délits qui ne menacent pas en soi la société»(3).

Un autre membre a fait observer qu'«un point très important concerne le choix entre la définition criminologique et pénale. Ne faut-il pas donner une double définition(4)?»

Le préopinant a déclaré que «l'importance de la distinction entre la conception criminologique et la conception pénale réside dans le fait que la première demande davantage que la seconde (*cf.* la loi néerlandaise sur l'intégrité administrative: approche de la corruption en droit administratif)»(5).

«Il faut donc veiller à ce que les juges répressifs n'appliquent pas la définition criminologique au pénal.»

Un autre sénateur doute quant à lui très fort de l'opportunité de faire cette distinction:

«Nous sommes en présence d'un phénomène de société que nous tentons d'introduire dans la sphère pénale parce que l'on a prétendu jusqu'à ce jour que

definitie. De onderzoekscommissie heeft deze problematiek nader uitgediept tijdens een reeks vergaderingen waarin onder meer met vertegenwoordigers van de minister het door de Kamer goedgekeurde wetsontwerp onder de loep werd genomen. De minister kondigde een duidelijk onderscheid aan tussen de strafrechtelijke en de criminologische definitie(1). De discussie toonde echter aan dat de criminologische definitie erg sterk heeft doorgewerkt in de formulering van het wetsontwerp. Deze overname zorgde voor veel verwarring zodat keer op keer de vraag rees welke definitie men zou hanteren voor uitzonderingsregimes in de strafvordering(2).

44. Verscheidene senatoren pleiten duidelijk voor een onderscheid tussen de strafrechtelijke en de criminologische definitie.

Zo verklaarde een lid dat «het onderscheid tussen het criminologisch begrip georganiseerde criminaliteit en de strafrechtelijke definitie van een criminale organisatie essentieel is. Als we het criminologisch begrip in het strafrecht plaatsen, komen we tot een al te ruime strafbaarstelling en verleent men de politiediensten een alibi om bijzondere opsporingsmethoden te gebruiken voor misdrijven die de maatschappij in se niet bedreigen»(3).

Een ander lid merkte op dat «een zeer belangrijk punt de keuze betreft tussen de criminologische en de strafrechtelijke definitie. Moet er geen dubbele definitie worden opgesteld(4)?»

De vorige spreker stelde dat «het belang van het onderscheid tussen de criminologische en de strafrechtelijke benadering hierin ligt dat het criminologisch beeld meer vraagt dan de strafrechtelijke benadering (*cf.* de Nederlandse wet op de bestuurlijke integriteit: administratiefrechtelijke aanpak van corruptie)»(5).

«Er moet dan wel over worden gewaakt dat de strafrechters de brede criminologische definitie niet strafrechtelijk toepassen.»

Een andere senator had grote twijfels over de zin van dit onderscheid:

«We hebben te maken met een maatschappelijk fenomeen dat we in de strafrechtelijke sfeer proberen onder te brengen, omdat men tot dusver beweerde de

(1) Réunion du mardi 15 juillet 1997, p. 48/7.

(2) Réunion du vendredi 20 juin 1997, p. 44/3-4, réunion du mardi 15 juillet 1997, p. 48/10: «L'orateur précédent déclare que le problème se situe aussi au niveau des conséquences de l'application du texte, entre autres en ce qui concerne l'usage de techniques policières spécifiques»; l'ambiguïté ressort aussi de la discussion en p. 48/16.

(3) Réunion du vendredi 20 juin 1997, p. 43/6.

(4) Réunion du vendredi 20 juin 1997, p. 43/6.

(5) Réunion du vendredi 20 juin 1997, p. 43/8.

(1) Vergadering van dinsdag 15 juli 1997, blz. 48/7.

(2) Vergadering van vrijdag 20 juni 1997, blz. 44/3-4, Vergadering van dinsdag 15 juli 1997, blz. 48/10: «De vorige spreker verklaart dat het probleem ook zit in de gevolgen van de toepassing van de tekst, onder meer wat het gebruik van bijzondere politietechnieken betreft»; de dubbelzinnigheid blijkt ook uit de discussie op blz. 48/16.

(3) Vergadering van vrijdag 20 juni 1997, blz. 43/6.

(4) Vergadering van vrijdag 20 juni 1997, blz. 43/6.

(5) Vergadering van vrijdag 20 juni 1997, blz. 43/8.

l'on ne pouvait pas combattre la criminalité organisée avec les moyens classiques. Ces moyens devraient pourtant suffire à condition de les développer et de les appliquer tout en respectant les principes fondamentaux de notre droit pénal. Il conviendrait de creuser ce problème. »

« Une définition uniforme devrait également conduire à une uniformité des concepts. L'élément qualificatif pénal doit en outre servir de base à la procédure criminelle. Nous devons par conséquent veiller à l'uniformité des structures. La police italienne utilise en effet d'autres méthodes que les polices française ou belge(1). »

« Que faites-vous de la définition criminologique ? Va-t-on d'abord effrayer tout le monde pour ne poursuivre finalement que dans quelques cas ? Nous devons éviter que tout le monde ne soupçonne tout le monde. Ne faudrait-il pas se distancer de l'approche criminologique pour se limiter à une norme pénale stricte ? Le projet du gouvernement élude le problème. Après avoir lu le projet, certains syndicats craignent d'être considérés comme des organisations criminelles(2). »

La commission estime, à l'unanimité, que la définition criminologique du phénomène social ne peut pas faire office de définition pénale.

La nécessité de pareille définition est analysée ci-après.

2. Une définition procédurale distincte ?

45. Au cours de la discussion, il est apparu de plus en plus qu'il faudrait peut-être trois définitions, soutenues chacune par une finalité propre. Entre la définition criminologique (pour la représentation sociale et la politique générale) et la définition pénale (qui interdit certains comportements sous peine de lourdes sanctions), il faudrait encore une troisième définition, à savoir une définition de procédure pénale.

La commission d'enquête a donc examiné la question de savoir si dans son projet de loi, le ministre fait suffisamment la distinction entre la criminalité orga-

georganiseerde criminaliteit niet met de klassieke middelen te kunnen bestrijden. Toch zouden die middelen moeten volstaan op voorwaarde dat men ze met eerbiediging van de grondbeginselen van ons strafrecht verder uitbouwt en toepast. Dit probleem zou nader moeten worden onderzocht. »

« Een eenvormige definitie zou ook tot een eenvormigheid in de concepten moeten leiden. Het strafrechtelijk kwalificatief element moet bovendien als basis dienen voor de strafrechtspleging. We moeten dan ook zorgen voor eenvormige structuren. De politie in Italië werkt immers anders dan die in Frankrijk of België(1). »

« Wat doet u met de criminologische definitie ? Gaat men eerst iedereen bang maken om daarna slechts een paar gevallen te vervolgen ? We moeten voorkomen dat iedereen iedereen verdenk. Dient men geen afstand te nemen van de criminologische benadering en zich te beperken tot een strikte strafrechtelijke norm ? In het regeringsontwerp gaat men daar niet nader op in. Na de lectuur van het ontwerp vrezen sommige vakbonden dat ze als criminelle organisatie zullen worden beschouwd(2). »

De commissie is eenstemmig van oordeel dat de criminologische omschrijving van het maatschappelijk verschijnsel niet kan doorgaan als een strafrechtelijke definitie.

De nood aan een dergelijke definitie wordt hierna geanalyseerd.

2. Een afzonderlijke procedurele definitie ?

45. Tijdens de discussie kwam meer en meer tot uiting dat er mogelijk drie omschrijvingen nodig waren, elk met hun eigen achterliggende doelstelling. Tussen de criminologische (voor de maatschappelijke beeldvorming en het algemeen beleid) en de strafrechtelijke (die bepaalde gedragingen verbiedt op straffe van zware sancties), zou nog een andere definitie zitten, namelijk een procedurele.

De onderzoekscommissie had dan ook een gedachtewisseling over de vraag of de minister met zijn wetsontwerp voldoende onderscheid maakt tus-

(1) Réunion du vendredi 20 juin 1997, p. 43/6.

(2) Réunion du vendredi 20 juin 1997, p. 43/7.

(1) Vergadering van vrijdag 20 juni 1997, blz. 43/6.

(2) Vergadering van vrijdag 20 juni 1997, blz. 43/7.

nisée en tant que phénomène criminologique, par rapport auquel une certaine flexibilité des notions est acceptable et qui pourrait inclure également des comportements légaux, et l'implication dans des organisations criminelles en tant que comportement constitutif d'infraction, dont la délimitation doit être plus rigoureuse. Ne faudrait-il pas prévoir à mi-chemin entre les deux premières, une troisième définition axée, quant à elle, sur la recherche (droit policier/instruction criminelle)(1) ?

Un membre fait remarquer qu'une approche scientifique requiert une définition criminologique. On pourra alors utiliser cette définition de manière opérationnelle pour faire l'inventaire des phénomènes répondant aux éléments de la définition. Selon ce membre, c'est précisément pour pouvoir étudier en profondeur l'ampleur et la nature de la criminalité organisée en Belgique que l'on propose une définition criminologique.

Par contre, la définition pénale n'a d'autre but que de réprimer le phénomène. La question est de savoir s'il ne doit pas y avoir une définition intermédiaire. L'enquête vise à mettre en lumière des faits constitutifs d'infractions. Le caractère punissable ou non d'un fait dépendra de la définition que la loi donnera du délit de «criminalité organisée». La définition pénale détermine donc dans un certain sens les infractions qu'il faudra rechercher ou non. Or, le problème de la criminalité organisée s'avère tellement complexe que l'on risque que la définition pénale ne permette d'aborder qu'insuffisamment le problème sur le plan pratique, par exemple parce que la définition pénale prévoit des limites trop strictes, eu égard au principe de légalité.

Une définition axée sur la recherche permettrait de résoudre un problème particulier. Elle permettrait d'aborder le phénomène de la «criminalité organisée» avec suffisamment de réalisme et de flexibilité, en tenant compte toutefois de ce que l'on peut ou doit incriminer comme relevant de la «criminalité organisée». À cet égard se pose la question de savoir où l'on place les limites du recours aux techniques spéciales d'enquête(2).

46. Il est évident que les diverses définitions s'influencent. Si l'on choisit une définition large dans un domaine (par exemple, sur le plan pénal), on peut préconiser une définition plus stricte dans un autre (recherches/ou domaine criminologique)(3). Ainsi les Pays-Bas ont-ils une définition très large des orga-

sen georganiseerde criminaliteit, als criminologisch fenomeen, waarbij enige flexibiliteit t.a.v. de gebruikte begrippen verdedigbaar is en waarin ook legale gedragingen kunnen opgenomen worden, en betrokkenheid bij criminale organisaties als strafbare gedraging, waarbij een scherpere aflijning nodig is. Moet er tussen die twee nog een derde, opsporingsgerichte definitie gehanteerd worden (politierecht/strafvordering)(1) ?

Een lid merkt op dat een wetenschappelijke aanpak een criminologische definitie vereist. Een dergelijke definitie kan dan operationeel worden aangewend om de verschijnselen die voldoen aan de elementen van de definitie te inventariseren. Dit lijkt het lid de reden te zijn waarom men een criminologische definitie voorstelt, namelijk om een grondig onderzoek te kunnen doen naar de omvang en de aard van de georganiseerde criminaliteit in België.

Daarentegen heeft een strafrechtelijke omschrijving enkel tot doel de beteugeling van het fenomeen mogelijk te maken. De vraag is of er geen tussendefinitie moet zijn. Het onderzoek strekt ertoe strafbare feiten aan het licht te brengen. Wat al dan niet strafbaar is hangt af van de manier waarop het misdrijf «georganiseerde criminaliteit» wettelijk wordt omschreven. De strafrechtelijke omschrijving is aldus in zekere zin determinerend voor de vraag wat er al dan niet moet worden onderzocht. Het probleem van de georganiseerde criminaliteit blijkt evenwel dermate complex te zijn dat het gevaar bestaat dat de strafrechtelijke omschrijving onvoldoende toelaat het fenomeen praktisch te benaderen, b.v. doordat in de strafrechtelijke omschrijving — gelet op het legaliteitsbeginsel — te scherpe grenzen zijn afgelijnd.

Met een opsporingsdefinitie zou men een bepaald probleem kunnen oplossen. Dit zou toelaten het fenomeen «georganiseerde criminaliteit» met voldoende realiteitszin en flexibiliteit te benaderen, evenwel rekening houdend met wat als georganiseerde criminaliteit strafbaar kan of moet worden gesteld. Daarbij rijst de vraag naar de toepassing van bijzondere opsporingsmethodes en hun grenzen(2).

46. Natuurlijk beïnvloeden de verschillende definities mekaar. Wanneer men voor een ruime definitie kiest op het ene vlak (strafrechtelijk bijvoorbeeld), kan men pleiten voor een meer veeleisende definitie op het andere vlak (strafvorderlijk of criminologisch)(3). Zo heeft Nederland een zeer ruime defi-

(1) Dans son *Rapport d'activités 1994*, Bruxelles, 1995, III, 25, l'OCDEFO considère aussi cette distinction comme l'un des mécanismes envisageables.

(2) Réunion du mardi 15 juillet 1997, p. 48/2.

(3) Réunion du mardi 15 juillet 1997, p. 48/3.

(1) Het onderscheid wordt ook geopperd als een van de mogelijke «mechanismen die in overweging kunnen genomen worden», door CDGEFID, *Activiteitenverslag 1994*, Brussel 1995, III/25.

(2) Vergadering van dinsdag 15 juli 1997, blz. 48/2.

(3) Vergadering van dinsdag 15 juli 1997, blz. 48/3.

nisations criminelles (article 140 du Code pénal)(1), permettant d'englober de nombreuses formes de criminalité de groupe qui ne doivent pas nécessairement être qualifiées de «criminalité organisée»(2). Pour l'étude criminologique de la question de savoir quelle criminalité organisée menace l'intégrité de l'État de droit et, par conséquent, la démocratie, les chercheurs du Parlement néerlandais ont utilisé une définition plus stricte (voir plus haut). Maintenant que l'on a inclus aussi dans la loi sur les registres de police et dans le Code d'instruction criminelle un cadre concernant les témoignages anonymes(3) et certaines techniques de recherche particulièrement radicales(4), ces éléments ne sont pas rattachés au délit de l'article 140 du Code pénal néerlandais. Le législateur belge a fait un choix stratégique comparable lorsqu'il a rattaché un délit de blanchiment (article 505 du Code pénal), conçu de manière large(5), à une obligation de dénoncer plus limitée(6) pour les institutions financières(7).

Un membre estime important pour la répression de disposer, à côté de ce qui existe dans le droit pénal, d'une définition spécifique de l'organisation criminelle(8).

Un autre membre déclare être partisan d'une définition axée sur la recherche, pour autant qu'on la conçoive de la manière suivante: si les circonstances correspondent à celles décrites dans la définition, on

(1) Devries-Leemans, J., *op. cit.*; Noyon, T., Langemeijer, G. et Remmelink, J., *Het wetboek van Strafrecht*, Deventer, Gouda Quint, Tweede boek, 251-256; Swart, A., «Verboden organisaties en verboden rechtspersonen», *Liber Amicorum Remmelink*, Arnhem, Gouda Quint, 1987, 607-624; Strijards, G., *Criminale organisaties*, preadvies voor de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland, 1991.

(2) Plusieurs membres ont fait référence à l'arrestation de manifestants sur la base de l'article 140 du Code pénal lors du Sommet d'Amsterdam (réunion du vendredi 20 juin 1997, p. 44/2). Voir également à ce sujet De Korte, R., «Artikel 140, Algemeen Politieblad», 19 juillet 1997, p. 7.

(3) Article 342 du Code néerlandais d'instruction criminelle.

(4) On utilise par exemple le critère suivant: «Lorsque les faits ou les circonstances permettent de présumer raisonnablement que des infractions (pour lesquelles la détention préventive est autorisée) sont concertées ou commises dans un cadre organisé et qu'eu égard à leur nature ou à leur connexité avec d'autres infractions concertées ou commises dans ce cadre organisé, elles constituent une violation grave de l'ordre public» (p. ex. article 1260 du projet de loi relatif aux techniques spéciales d'enquête, *Tweede Kamer*, 1996-1997, 25 403, 6).

(5) Article 7 de la loi du 7 avril 1995, *Moniteur belge* du 10 mai 1995, 12379.

(6) Article 3, § 2, de la loi du 11 janvier 1993, *Moniteur belge* du 9 février 1993.

(7) Réunion du mardi 15 juillet 1997, 48/3; voir les observations comparables d'un autre membre, 48/4.

(8) Réunion du mercredi 1^{er} octobre 1997, p. 52/4.

nitie van criminale organisaties (artikel 140 van het Wetboek van strafrecht)(1) waaronder een veelheid van groepscriminaliteit gevallen kan worden, die men niet noodzakelijk als «georganiseerde criminaliteit» moet boekstaven(2). Voor het criminologisch onderzoek naar welke georganiseerde criminaliteit de integriteit van de rechtsstaat en zo doende de democratie in gevaar brengt, hanteerden de onderzoekers van het Nederlandse Parlement een striktere definitie (zie supra). Nu ook in de Nederlandse wet op de politieregisters en het Wetboek van strafvordering een kader voor anonieme getuigenissen(3) of voor bepaalde ingrijpende opsporingsmethoden(4) een plaats krijgt, koppelt men dat niet aan het misdrijf van artikel 140 van het Wetboek van strafrecht. Een vergelijkbare strategische keuze maakte de Belgische wetgever toen hij een ruim witwasmisdrijf (artikel 505 van het Strafwetboek)(5) koppelde aan een meer beperkte meldingsplicht(6) voor financiële instellingen(7).

Een lid vindt dat het voor de bestrijding belangrijk is dat men niet alleen beschikt over strafrechtelijke bepalingen maar ook over een specifieke definitie van het verschijnsel georganiseerde criminaliteit(8).

Een ander lid verklaart voorstander te zijn van een opsporingsgerichte definitie, voor zover ze als volgt kan worden begrepen: indien de omstandigheden diegene zijn die in de definitie worden omschreven,

(1) Devries-Leemans, J., *op. cit.*; Noyon, T., Langemeijer, G. en Remmelink, J., *Het wetboek van Strafrecht*, Deventer, Gouda Quint, Tweede boek, 251-256; Swart, A., «Verboden organisaties en verboden rechtspersonen», *Liber Amicorum Remmelink*, Arnhem, Gouda Quint, 1987, 607-624; Strijards, G., *Criminale organisaties*, preadvies voor de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland, 1991.

(2) Verschillende leden verwezen naar het oppakken van betogers bij de Europese Top in Amsterdam op grond van artikel 140 Sr. (vergadering van vrijdag 20 juni 1997, blz. 44/2). Zie hierover ook De Korte, R., «Artikel 140», *Algemeen Politieblad*, 19 juli 1997, blz. 7.

(3) Artikel 342 van het Nederlands Wetboek van Strafvordering.

(4) Een van de criteria is b.v. «Indien uit feiten of omstandigheden een redelijk vermoeden voortvloeit dat in georganiseerd verband misdrijven (waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten) worden beraamd of gepleegd en die gezien hun aard of de samenhang met andere misdrijven die in dat georganiseerd verband worden beraamd of gepleegd een ernstige inbraak op de rechtsorde opleveren» (b.v. artikel 1260 van het wetsontwerp bijzondere opsporingsbevoegdheden, *Tweede Kamer*, 1996-1997, 25 403, 6).

(5) Artikel 7 van de wet van 7 april 1995, *Belgisch Staatsblad* van 10 mei 1995, 12379.

(6) Artikel 3, § 2, van de wet van 11 januari 1993, *Belgisch Staatsblad* van 9 februari 1993.

(7) Vergadering van dinsdag 15 juli 1997, blz. 48/3, zie vergelijkbare bemerkingen van een ander lid op blz. 48/4.

(8) Vergadering van woensdag 1 oktober 1997, blz. 52/4.

pourra, par exemple, appliquer certaines techniques spéciales de police(1).

47. Le représentant du ministre a estimé qu'une troisième définition n'était pas nécessaire. «Il me paraît exclu de rattacher les techniques spéciales de police à la définition criminologique. Le rattachement doit se faire à la définition qui sera introduite dans le Code pénal(2).»

Le projet de loi choisit donc de faire de l'organisation criminelle un élément constitutif de l'incrimination et le critère décisif justifiant de recourir à des mesures spéciales pour combattre la criminalité organisée.

Plusieurs membres voyaient également des objections à l'introduction d'une définition procédurale séparée. À ce sujet, ils rappellent l'adage de Javolenus : «*Omnis definitio in iure (civile) periculosa est; rarum enim est ut non subversi potest.*» Si l'on introduisait trois définitions ayant des effets juridiques différents, on donnerait non seulement l'impression d'une démarche casuistique, mais on créerait également la confusion. C'est pourquoi, quand on établit une définition pénale, on doit respecter les principes de l'État de droit et, en particulier, le principe de la *lex certa*.

La commission d'enquête préfère une définition stricte du comportement constitutif d'infraction avec, par ailleurs, une autre définition pour ce qui est de l'approche du phénomène par les autorités. Une définition procédurale n'est donc pas en soi nécessaire.

La commission d'enquête adoptera un point de vue définitif en la matière après avoir examiné la question de la recherche proactive et des techniques spéciales d'enquête(3).

Dès à présent, la commission estime que l'on peut utiliser les techniques spéciales d'enquête pour rechercher non seulement les organisations criminelles mais aussi d'autres délits qui seront déterminées par la loi à cet effet. Il faudra en tout cas, dans l'application des techniques spéciales d'enquêtes, respecter les principes de légalité, de subsidiarité, de proportionnalité et de légitimité.

dan mogen bijvoorbeeld bepaalde politietechnieken worden toegepast(1).

47. De vertegenwoordiger van de minister zag geen behoefte aan een derde definitie. «Een koppeling van de bijzondere politietechnieken aan de criminologische definitie lijkt mij uitgesloten. De koppeling moet gebeuren aan de definitie die in het Strafwetboek zal worden opgenomen(2).»

Het ontwerp kiest dus voor een gelijkschakeling van de omschrijving van criminale organisaties als bestanddeel van delictomschrijvingen met het beslissingscriterium dat bijzondere maatregelen bij de aanpak van de georganiseerde criminaliteit rechtvaardigt.

Verschillende leden hadden eveneens bezwaren tegen de invoering van een afzonderlijke procedurele definitie. In dat verband herinnerden zij aan het adagium van Javolenus : «*Omnis definitio in iure (civile) periculosa est; rarum enim est ut non subversi potest.*» Wanneer men drie definities zou invoeren met onderscheiden rechtsgevolgen, wekt dat niet alleen de indruk van een casuïstische aanpak, maar creëert dat ook verwarring. Daarom moeten bij de vaststelling van een strafrechtelijke definitie de beginselen van de rechtsstaat en inzonderheid het *lex certa*-principe worden geëerbiedigd.

De onderzoekscommissie verkiest derhalve een strikte omschrijving van het strafbaar gedrag met daarnaast een andere omschrijving voor de aanpak van het fenomeen door de overheid. In se is er dus geen nood aan een procedurele definitie.

De onderzoekscommissie zal in deze kwestie een definitief standpunt innemen nadat zij de problematiek van de proactieve recherche en de bijzondere opsporingsmethoden heeft onderzocht(3).

De commissie is nu reeds van oordeel dat de bijzondere opsporingsmethoden niet alleen voor de opsporing van criminale organisaties kunnen worden gebruikt, maar ook voor die van andere misdrijven die met dat doel bij wet worden bepaald. Bij de toepassing van de bijzondere opsporingsmethoden moeten alleszins de beginselen van de legaliteit, de subsidiariteit, de proportionaliteit en de legitimiteit in acht worden genomen.

(1) Réunion du vendredi 20 juin 1997, p. 43/16.

(2) Van Camp, R., «*Georganiseerde criminaliteit. Te veel rechtstaat of te veel Fouché?*», Discours prononcé au cours de la séance d'ouverture solennelle de la cour d'appel d'Anvers, le 2 septembre 1996, RW, 1996-1997, p. 698-699.

(3) Voir à ce sujet, le deuxième rapport intermédiaire, Doc. Sénat, n° 1-326/8.

(1) Vergadering van vrijdag 20 juni 1997, blz. 43/16.

(2) Van Camp, R., «*Georganiseerde criminaliteit. Te veel rechtstaat of te veel Fouché?*», Rede uitgesproken op de plechtige openingszitting van het hof van beroep te Antwerpen op 2 september 1996, RW, 1996-1997, blz. 698-699.

(3) Zie het tweede tussentijds verslag, Stuk Senaat, nr. 1-326/8.

3. Le caractère exceptionnel de la criminalité organisée

48. La commission d'enquête s'est demandé pourquoi la criminalité organisée, en tant que phénomène, est à ce point différente que les procédures pénales «ordinaires» ne suffisent plus.

Elle estime que les causes en sont surtout :

a) Le caractère d'entreprise :

Cette notion couvre à la fois la continuité de l'ensemble malgré le mouvement des individus et la répartitions des tâches(1), qui font que seuls les exécutants (faciles à remplacer) font les sales besognes, celles qui comportent le plus grand risque de se faire prendre et auxquelles on peut appliquer sans trop de problèmes (de preuve) les définitions actuelles données du délit.

b) La capacité de paralyser, de neutraliser, au moyen de contre-stratégies, les actions normales entreprises par les autorités contre le groupe ou ses intérêts :

— par des moyens légaux : techniques juridiques et financières spéciales (qui ne sont pas punissables);

— par des moyens illicites (violence, intimidation ou corruption). La plupart de ceux-ci sont déjà punissables, mais suscitent souvent des problèmes d'imputation et de preuves.

49. La commission d'enquête s'est penchée, partant de sa propre conception, sur la question de savoir s'il y a lieu de réformer la loi pénale belge et, dans l'affirmative, comment il convient de le faire pour qu'elle devienne un outil efficace de lutte contre la criminalité organisée. La commission est convaincue qu'une approche purement pénale ne sera pas suffisante.

À cet égard, la commission part du principe qu'une définition pénale ne saurait en aucun cas être une définition large. Il semble pourtant que ce soit bel et bien le cas dans le projet. La commission constate que le projet incrimine même davantage de faits que ceux qui, sur la base de la définition criminologique, font partie de l'image que l'on se fait de la criminalité organisée(2). Comme on l'a déjà affirmé plus haut (*cf.* n° 19), on s'est basé, dans le rapport annuel sur la criminalité organisée, sur une définition rendue opérationnelle de la criminalité organisée, ce qui signifie que l'on a limité *de facto*, par une série d'indicateurs, la portée de la définition criminologique (voir par exemple la condition relative à l'existence d'actifs illégaux atteignant au moins dix millions de francs sur base annuelle). Cette limitation

3. Het uitzonderlijke van georganiseerde criminaliteit

48. De onderzoekscommissie vroeg zich af wat georganiseerde criminaliteit als fenomeen zo anders maakt, dat de «gewone» strafrechtelijke aanpak niet volstaat.

Volgens haar ligt dat vooral in :

a) het ondernemingskarakter :

Dit behelst enerzijds de continuïteit van het geheel, ondanks het komen en gaan van individuen, en anderzijds de taakverdeling(1), waardoor enkel de (makkelijk vervangbare) uitvoerders het vuile werk doen, dat het grootste risico op betrapping inhoudt en dat zonder al te veel (bewijs)problemen onder de nu bestaande delictomschrijvingen valt.

b) De capaciteit om door contrastrategieën het normale overheidsoptreden tegen de groep of zijn belangen te verlammen of te neutraliseren :

— met legale middelen: bijzondere juridische en financiële technieken (welke niet strafbaar zijn);

— met ontoelaatbare middelen (geweld, intimidatie of corruptie). Die zijn meestal al strafbaar, maar leveren vaak toerekenings- en bewijsproblemen op.

49. De onderzoekscommissie heeft zich op grond van haar eigen opvatting gebogen over de vraag of en, zo ja, hoe de Belgische strafwet hervormd moet worden opdat zij zinvol zou kunnen zijn voor de aanpak van de georganiseerde criminaliteit. De commissie is ervan overtuigd dat een louter strafrechtelijke aanpak niet afdoende zal zijn.

Het uitgangspunt van de commissie is daarbij dat een strafrechtelijke definitie in geen geval ruim kan worden opgevat. Dit lijkt in het wetsontwerp nochtans wel het geval te zijn. De commissie stelt vast dat in het ontwerp misschien zelfs meer strafbaar wordt gesteld dan wat op basis van de criminologische definitie werd opgenomen in de beeldvorming inzake georganiseerde criminaliteit(2). Zoals boven reeds werd vermeld (*zie nr. 19*) werd in het jaarrapport georganiseerde criminaliteit immers gewerkt met een «geoperationaliseerde» definitie van georganiseerde criminaliteit. Dit betekent dat het toepassingsbereik van de criminologische definitie aan de hand van een aantal indicatoren feitelijk werd beperkt (*zie bijvoorbeeld de vereiste die wordt gesteld met betrekking tot een totaal geschat wederrechtelijk vermogen van ten*

(1) Réunion du mercredi 1^{er} octobre 1997, p. 52/8.

(2) Voir le rapport annuel 1997 — Crime organisé 1996, ministère de la Justice.

(1) Vergadering van woensdag 1 oktober 1997, blz. 52/8.

(2) Cf. het jaarrapport 1997 — Georganiseerde criminaliteit 1996, ministerie van Justitie.

ne figure pas dans la définition donnée par le projet de loi.

Nombre de comportements qui relèvent de la criminalité organisée et qui sont incriminés par le projet de loi le sont déjà dans la législation actuelle. Le nouveau projet n'apporte aucune modification à toutes les incriminations existantes spécifiquement axées sur la criminalité de groupe.

On approfondira ci-après la question de l'objet des incriminations proposées, la différence avec l'association de malfaiteurs et la question de savoir si des groupes cherchant à exercer une influence politique par des moyens illégaux pourraient être traités à ce titre comme des organisations criminelles. En d'autres termes, on examinera la valeur ajoutée de la nouvelle incrimination.

4. L'objectif des nouvelles incriminations

50. Compte tenu de ce qui précède, il y a lieu de se demander si, dans son état actuel, le droit pénal est ou non suffisant pour combattre la criminalité organisée.

D'aucuns, parmi lesquels le gouvernement par son projet de loi relatif aux organisations criminelles qui a entre-temps été adopté par la Chambre des représentants, répondent à cette question par la négative et avancent les deux arguments ci-après pour justifier la nécessité de disposer d'une incrimination nouvelle des organisations criminelles dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée.

Le but de cette définition est tout d'abord :

«de rendre punissables les personnes qui appartiennent à une organisation criminelle, ou qui participent à la préparation ou à la réalisation d'une activité licite. L'objectif du projet est en particulier de rendre en fait punissables, en vertu de l'article 343, § 1^{er}, les personnes qui appartiennent à une organisation criminelle même si elles n'ont pas l'intention de commettre un délit ou d'y participer dans le cadre de cette organisation, sous l'une des formes visées aux articles 66 et suivants. L'article 343, § 2, proposé, a pour objectif de punir toute personne qui participe à la préparation ou à la réalisation de toute activité licite de cette organisation criminelle alors qu'elle sait ou doit savoir que sa participation contribue aux objectifs de celle-ci(1)».

En second lieu, une incrimination nouvelle permettrait de punir plus sévèrement des faits qui sont déjà punissables et qui seraient commis dans le cadre d'une

minste tien miljoen frank op jaarbasis). Deze beperking is niet terug te vinden in de definiëring van het wetsontwerp.

Veel gedragingen die onder georganiseerde criminaliteit vallen en door het wetsontwerp strafbaar worden gesteld, zijn het reeds op grond van de vigerende wetgeving. Het nieuwe ontwerp laat alle bestaande strafbaarstellingen die specifiek op groeps-criminaliteit gericht zijn, onaangetast.

Hierna wordt ingegaan op de bedoeling van de voorgestelde strafbaarstellingen, het verschil ervan met bendevorming en de vraag of groeperingen die met illegale middelen op politieke beïnvloeding gericht zijn, als zodanig als criminale organisaties zouden kunnen worden behandeld. Met andere woorden, de toegevoegde waarde van de nieuwe strafbaarstelling zal hierna worden onderzocht.

4. Bedoeling van de nieuwe misdrijven

50. In het licht van wat voorafgaat, rijst de vraag of de bestaande strafwetgeving al dan niet volstaat voor de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit.

Sommigen, onder wie de regering met het wetsontwerp betreffende criminale organisaties dat inmiddels door de Kamer van volksvertegenwoordigers is goedgekeurd, beantwoorden deze laatste vraag ontkenend en voeren de twee volgende redenen aan ter verantwoording van de nood aan een nieuwe incriminatie van criminale organisaties in het kader van de aanpak van de georganiseerde criminaliteit.

In de eerste plaats zou deze incriminatie de mogelijkheid bieden :

«de personen strafbaar te stellen, die deel uitmaken van een criminale organisatie, of die deelnemen aan de voorbereiding of de uitvoering van een gecoorloofde activiteit. De bedoeling van het ontwerp is meer bepaald om via artikel 343, § 1, eigenlijk de personen strafbaar te stellen die deel uitmaken van een criminale organisatie, ook al hebben ze niet de bedoeling een misdrijf in het raam van deze organisatie te plegen of daaraan deel te nemen op een van de wijzen bedoeld in de artikelen 66 en volgende. Het voorgestelde artikel 343, § 2, heeft tot doel iedere persoon te straffen die deeltneemt aan de voorbereiding of de uitvoering van enige gecoorloofde activiteit van die criminale organisatie, terwijl hij weet of moet weten dat zijn deelname bijdraagt tot de oogmerken ervan(1)».

In de tweede plaats zou een nieuwe incriminatie feiten die thans al strafbaar zijn en die in het kader van een criminale organisatie worden gepleegd, zwaarder

(1) Déclaration du représentant du ministre de la Justice. Réunion du mardi 15 juillet 1997, p. 48/7.

(1) Verklaring van de vertegenwoordiger van de minister van Justitie. Vergadering van dinsdag 15 juli 1997, blz. 48/7.

organisation criminelle (voir par exemple l'article 496 qui punit l'escroquerie d'une peine maximale de 5 ans; quiconque participe à une prise de décision dans le cadre d'une organisation criminelle visant à mettre sur pied une escroquerie sera punissable d'un emprisonnement de 5 à 10 ans).»(1)

5. Différence avec l'association de malfaiteurs

51. Dans le cadre de la question de savoir si une incrimination nouvelle est ou non nécessaire, la commission a examiné dans quelle mesure le délit d'association de malfaiteurs (article 322 et suivants du Code pénal) offrait des possibilités pour lutter contre la criminalité organisée et sur quel plan se situaient les lacunes éventuelles(2).

À ce sujet, la commission a constaté qu'en dépit de ce qui est indiqué dans l'exposé des motifs du projet et de ce qui a été dit lors de l'examen du projet à la Chambre, à savoir qu'il convient de lutter contre les organisations criminelles d'une manière fondamentalement différente de celle utilisée dans le cadre de l'association de malfaiteurs(3), l'on se réfère malgré tout à plusieurs reprises à la signification de dispositions similaires des articles 322 et suivants du Code pénal(4).

Les dispositions existantes relatives à l'association de malfaiteurs présentent sur quatre points des différences par rapport à ce qui doit figurer dans une définition pénale de la criminalité organisée(5).

52. La première différence résiderait dans le fait que l'article 322 du Code pénal existant vise à punir les attentats contre les personnes et les propriétés, alors que, suivant la définition pénale des organisa-

kunnen bestraffen (zie bijvoorbeeld artikel 496, dat de oplichting bestraft met een maximum van 5 jaar; als iemand deelneemt aan een beslissing in het raam van een criminale organisatie om een oplichtingsmechanisme op te zetten is hij strafbaar met 5 tot 10 jaar).»(1)

5. Verschil met bendevorming

51. In het licht van de vraag naar de nood aan een nieuwe incriminatie werd door de commissie nagegaan in welke mate het misdrijf bendevorming (vereniging van boosdoeners, artikel 322 en volgende van het Strafwetboek) mogelijkheden biedt voor de aanpak van de georganiseerde criminaliteit en op welk vlak er eventueel lacunes zijn(2).

De commissie stelt daarbij vast dat, hoewel in de memorie van toelichting bij het ontwerp en bij de besprekking van het ontwerp in de Kamer er steeds opnieuw op werd gehamerd dat het bij criminale organisaties om een fundamenteel verschillende benadering ging dan bij bendevorming(3), er toch herhaaldelijk wordt verwezen naar de betekenis van gelijkluidende bepalingen in artikel 322 e.v. van het Strafwetboek(4).

De bestaande bepalingen over bendevorming zouden op vier punten verschillen of afwijken van hetgeen in een strafrechtelijke definitie van georganiseerde criminaliteit vervat moet zijn(5).

52. Een eerste verschil zou liggen in het feit dat het bestaande artikel 322 van het Strafwetboek inzake bendevorming een strafbaarstelling beoogt van het plegen van een aanslag op personen of eigendommen,

(1) *Ibidem.*

(2) Sur les articles 322 et suivants, voir De Swaef, M., *Bendevorming*, Comm. Sr. Sv., 1994, 12 pages; Berkvens, J., *Criminale organisaties, een preadvies*, Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland, Belgische sectie, 1991, 18 pages; Verbruggen, F., *The General Part of Criminal Law and Organised Crime, Belgium* (XVIth International Congress of Penal Law), Leuven, Instituut voor Strafrecht, 1997, pp. 16-20; Rigaux, M. et Trousse, P.-Em., «*Les crimes et les délits du Code pénal*», Bruxelles, Bruylant, 1968, V, pp. 9-21.

(3) «Le représentant du ministre souligne que même si l'on se réfère à la doctrine et à la jurisprudence existantes pour préciser certaines notions, la finalité du projet diffère de celle de l'article 322» (Réunion du mardi, 15 juillet 1997, p. 48/13).

(4) «Un membre fait également remarquer que, d'une part, le représentant du ministre déclare que l'article 322 est insuffisant et qu'il faut quelque chose de nouveau pour combattre le crime organisé, et que, d'autre part, il se réfère à la doctrine relative à l'article 322 pour interpréter l'article 342» (Réunion du mardi, 15 juillet 1997, p. 48/13).

(5) Comparez: projet de loi relatif aux organisations criminelles, exposé des motifs, Doc. Chambre, 1996-1997, n° 954/1, p. 2.

(1) *Ibidem.*

(2) Zie over artikel 322 e.v. De Swaef, M., «*Bendevorming*», Comm. Sr. Sv., 1994, 12 blz.; Berkvens, J., *Criminale organisaties, een preadvies*, Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland, Belgische sectie, 1991, 18 blz.; Verbruggen, F., *The General Part of Criminal Law and Organised Crime, Belgium* (XVIth International Congress of Penal Law), Leuven, Instituut voor Strafrecht, 1997, blz. 16-20; Rigaux, M. en Trousse, P.-Em., *Les crimes et les délits du Code pénal*, Bruxelles, Bruylant, 1968, V, blz. 9-21.

(3) «De vertegenwoordiger van de minister onderstreert dat hoewel er naar bestaande rechtsleer en rechtspraak wordt verwezen om bepaalde begrippen te verduidelijken, dit ontwerp een andere finaliteit heeft dan artikel 322» (Vergadering van dinsdag 15 juli 1997, blz. 48/13).

(4) Een lid merkt eveneens op dat de vertegenwoordiger van de minister enerzijds verklaart dat artikel 322 niet volstaat, en dat er iets nieuws moet komen om de georganiseerde misdaad te bestrijden, maar dat hij anderzijds verwijst naar de rechtsleer over artikel 322 om artikel 342 te interpreteren» (Vergadering van dinsdag 15 juli 1997, blz. 48/13).

(5) Vgl.: wetsontwerp betreffende criminale organisaties, memorie van toelichting, Stuk Kamer, 1996-1997, nr. 954/1, blz. 2.

tions criminelles qui est proposée, seraient punissables les délits passibles d'un emprisonnement de 3 ans et plus et ayant pour but de se procurer des avantages patrimoniaux ou de détourner le fonctionnement d'autorités publiques ou d'entreprises publiques et privées.

La commission conçoit que les deux ne se recourent pas nécessairement. Comme cela pourrait être le cas, on peut se demander sur quels arguments se fonde l'utilisation de deux critères distincts. En tout cas, la situation n'est pas très claire à cet égard, et ce d'autant moins que l'on peut en réalité donner une très large définition au membre de phrase «attentats contre les personnes ou les propriétés» utilisé dans le cadre de l'incrimination d'association de malfaiteurs. M. De Swaef estime par exemple que les associations de faux-monnayeurs tombent sans aucun doute sous le coup de l'article 322 du Code pénal (*Bendevorming*, p. 6, *Comm. Strafrecht*). Ainsi, des fraudes à grande échelle et le blanchiment pourraient-ils être qualifiés par certains d'association de malfaiteurs et donc d'attentat contre les personnes et les propriétés.

53. La deuxième différence entre l'association de malfaiteurs et l'incrimination de l'organisation criminelle résiderait, selon certains, dans l'élément moral de l'infraction, l'article 322 requérant une intention personnelle de réaliser une infraction dans le cadre de l'association, à savoir attenter aux personnes ou aux propriétés. Selon M. De Swaef, l'élément moral du délit consiste en «*la volonté, quels qu'en soient les motifs, d'être membre de l'association*» (*traduction*) (*Bendevorming*, p. 4 in *Comm. Strafrecht*). Dans l'hypothèse d'une nouvelle incrimination, il ne faudrait pas avoir l'intention de commettre soi-même des délits dans le cadre de l'organisation ou de participer à ces délits sous l'une des formes visées aux articles 66 et suivants. Serait dès lors punissable le simple fait d'appartenir à l'organisation criminelle ou de participer à la préparation ou à la réalisation d'une activité licite, tout en ayant connaissance du caractère criminel de l'organisation»(1).

Bien que le texte de l'article 322 du Code pénal soit quelque peu ambigu en ce qui concerne l'élément moral(2), la commission d'enquête fait malgré tout remarquer que l'on donne ainsi une interprétation trop stricte à l'article 322 du Code pénal.

(1) Réunion du mardi 15 juillet 1997, p. 48/8.

(2) Dans l'expression de l'article 322 du Code pénal «toute association formée dans le but d'attenter aux personnes ou aux propriétés», «formée dans le but...» peut porter tant sur le but de chaque individu qui s'associe à d'autres que sur un but qui s'est transmué en but de l'association, de l'organisation en tant que telle, indépendamment des motifs individuels de chacun de ses membres.

terwijl in de voorgestelde strafrechtelijke definitie van criminale organisaties handelingen strafbaar gesteld zouden worden die misdrijven zijn met een gevangenisstraf van 3 jaar of meer, en die tot doel hebben vermogensvoordelen te verkrijgen of de werking van publieke overheden, openbare of particuliere ondernemingen af te wenden.

De commissie ziet in dat beide elkaar niet noodzakelijk overlappen. Toch zou dat het geval kunnen zijn, zodat de vraag rijst op welke argumenten het gebruik van de twee verschillende criteria steunt. In elk geval heerst er op dat vlak weinig duidelijkheid. Dat is des te meer het geval aangezien de zinsnede «aanslagen op personen of eigendommen» uit de strafbaarstelling van bendeforming in de praktijk een heel brede invulling kan krijgen. M. De Swaef is bijvoorbeeld van mening dat verenigingen van vals-munters zonder twijfel onder vigeur van artikel 322 van het Strafwetboek vallen (*Bendevorming*, blz. 6 in *Comm. Strafrecht*). Zo zouden grootscheepse fraude en witwassen volgens sommigen op die manier als bendeforming kunnen worden gekwalificeerd en dus als een aanslag op personen of eigendommen.

53. Het tweede verschil tussen bendeforming en de incriminatie criminale organisatie zou volgens sommigen liggen in het vereiste moreel delictsbestanddeel, waarbij artikel 322 een persoonlijke intentie zou vereisen om binnen de vereniging een misdrijf te plegen, met name een aanslag op personen of eigendommen. Volgens M. De Swaef bestaat het moreel bestanddeel van het misdrijf «in de bewuste wil, welke ook de bewegredenen daartoe zijn, van de bende lid te zijn» (*Bendevorming*, blz. 4 in *Comm. Strafrecht*). Bij de voorgestelde nieuwe incriminatie zou men niet de intentie hoeven te hebben om zelf misdrijven te plegen in het raam van de organisatie of om deel te nemen aan die misdrijven op een van de wijzen bedoeld in de artikelen 66 en volgende. Strafbaar zou dan zijn het louter deel uitmaken van de criminale organisatie of het deelnemen aan de voorbereiding of de uitvoering van een gegoeloofde activiteit, waarbij men weet heeft van het crimineel karakter van de organisatie»(1).

Hoewel de tekst van artikel 322 van het Strafwetboek een zekere dubbelzinnigheid ten aanzien van het moreel element bevat(2), merkt de onderzoekscommissie toch op dat op deze manier een te strikte interpretatie wordt gegeven aan artikel 322 van het Strafwetboek.

(1) Vergadering van dinsdag 15 juli 1997, blz. 48/8.

(2) In de uitdrukking van artikel 322 van het Strafwetboek «elke vereniging met het oogmerk om een aanslag te plegen op personen of eigendommen», kan «met het oogmerk...» zowel slaan op het oogmerk van elk individu dat zich verenigt met anderen, als op een verzelfstandigd oogmerk van de vereniging, de organisatie als dusdanig, los van de motieven van de individuele leden.

Il existe, en effet, des décisions judiciaires qui considèrent qu'une condamnation ne requiert pas «une intention personnelle de commettre un délit au sein de l'association, c'est-à-dire, attenter aux personnes ou aux propriétés». Par contre, elle requiert, en tant qu'élément moral, que le suspect ait eu «la volonté délibérée» d'être membre de la bande(1), en sachant que celle-ci est formée dans le but d'attenter aux personnes ou aux propriétés(2).

À la lumière de cette jurisprudence, certains estiment dès lors qu'une nouvelle incrimination des organisations criminelles n'apporterait rien de nouveau sur le plan de l'élément moral. D'autres estiment toutefois que cette jurisprudence constitue une interprétation trop audacieuse de l'incrimination existante d'association de malfaiteurs.

54. La troisième différence entre l'association de malfaiteurs et une nouvelle incrimination des organisations criminelles à instaurer réside dans le fait que les éléments constitutifs pourraient être décrits de manière beaucoup plus précise et qu'ils seraient beaucoup plus stricts dans la nouvelle incrimination. L'article 322 contient trois éléments constitutifs, à savoir l'existence d'une association de malfaiteurs, l'organisation de la bande, l'intention d'attenter aux personnes et aux propriétés. Des éléments constitutifs supplémentaires pourraient être prévus dans une nouvelle disposition.

D'après l'exposé des motifs du projet de loi relatif aux organisations criminelles, l'existence d'une organisation criminelle exige donc la réunion des éléments constitutifs suivants :

1^o un lien entre plusieurs personnes;

(1) Réunion du mercredi 16 juillet 1997, p. 49/6.

(2) Cassation, 4 décembre 1984, n° 8290, Arr. Cass., 1984-1985, 466, *RDP*, 1985, 580; Bruxelles, 2 novembre 1987, *Journal des Tribunaux*, 1988, 29; Corr. Br., 3 octobre 1995, *Journal des Procès*, 1995, n° 290, 26. Comme Berkvens l'écrit: «l'appartenance à une bande doit être consciente et délibérée, mais cette volonté délibérée ne concerne que l'existence d'une association et son but d'attenter aux personnes et aux propriétés. Il n'est donc pas nécessaire que le membre cherche à commettre quelque infraction ou qu'il l'envisage: il n'est même pas nécessaire qu'il soit informé de l'ensemble des plans actuels et futurs de l'association, ni qu'il sache si une quelconque infraction sera véritablement commise. Une certaine doctrine considère que l'élément moral de l'infraction est le fait de prendre consciemment un risque en ralliant une telle association et en se soumettant donc volontairement à une volonté criminelle collective qui mène à une responsabilité de groupe constitutive d'infractions.» Berkvens, J., *Criminelle organisaties, een preadvies*, Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland, Belgische sectie, 1991, 9; Rigaux, M. et Trousse, P.-Em., «*Les crimes et les délits du Code pénal*», Bruxelles, Bruylant, 1968, V, p. 16; De Nauw, A., *Inleiding tot het bijzonder strafrecht*, Antwerpen, Kluwer, 1992, pp. 61-63.

Er zijn immers rechterlijke uitspraken terug te vinden waarin wordt beslist dat voor een veroordeling niet «de persoonlijke intentie vereist is om binnen de vereniging een misdrijf te plegen, nl. een aanslag op personen of eigendommen». Integendeel, zij vereist als moreel element dat de verdachte «de weloverwogen wil (volonté délibérée)» heeft om lid te zijn van de bende(1), terwijl hij bewust is van het feit dat die gevormd is om aanslagen te plegen op personen of eigendommen(2).

In het licht van deze rechtspraak zijn sommigen dan ook van oordeel dat een nieuwe strafbaarstelling van criminale organisaties op het vlak van het moreel element niets nieuws zou brengen. Anderen menen echter dat deze rechtspraak een te verregaande interpretatie is van de bestaande incriminatie bendevorming.

54. Een derde verschil tussen bendevorming en een nieuw in te voeren incriminatie van criminale organisatie zou liggen in het feit dat de constitutieve elementen in de nieuwe strafbaarstelling veel preciezer kunnen worden omschreven en strengere eisen stellen. Artikel 322 bevat drie constitutieve elementen, namelijk het bestaan van een vereniging, de organisatie van de vereniging en het oogmerk om een aanslag te plegen op personen of eigendommen. In een nieuwe bepaling zouden bijkomende constitutieve elementen ingevoegd kunnen worden.

Volgens de memorie van toelichting bij het wetsontwerp betreffende criminale organisaties vereist het bestaan van een criminale organisatie het verenigd zijn van de volgende constitutieve elementen:

1^o een verband tussen verschillende personen;

(1) Vergadering van woensdag 16 juli 1997, blz. 49/6.

(2) Cass., 4 december 1984, nr. 8290, Arr. Cass., 1984-1985, 466, *RDP*, 1985, 580; Brussel, 2 november 1988, *JT*, 1989, 29; Corr. Br., 3 oktober 1995, *J. Procès*, 1995, nr. 290, 26. Zoals Berkvens schrijft: «Deel uitmaken van een bende dient bewust en gewild te zijn, maar die bewuste wil slaat enkel op het bestaan van de vereniging en haar oogmerk om aanslagen te plegen. Het is derhalve niet vereist dat het lid het plegen van één of ander misdrijf nastreeft of op het oog heeft: het is zelfs niet vereist dat het lid op de hoogte zou zijn van alle bestaande en toekomstige plannen van de vereniging, noch dat het zou weten dat een of ander misdrijf daadwerkelijk zal worden gepleegd. Bepaalde rechtsleer ziet het moreel bestanddeel van het misdrijf in het bewust nemen van een risico door zich aan te sluiten bij een dergelijke vereniging en zich aldus vrijwillig onderwerpen aan een collectieve misdaadige wil die leidt tot strafbare groepsverantwoordelijkheid.» Berkvens, J., *Criminelle organisaties, een preadvies*, Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland, Belgische sectie, 1991, 9; Rigaux, M. en Trousse, P.-Em., *Les crimes et les délits du Code pénal*, Bruxelles, Bruylant, 1968, V, blz. 16; De Nauw, A., *Inleiding tot het bijzonder strafrecht*, Antwerpen, Kluwer, 1992, blz. 61-63.

2^o une finalité spécifique qui consiste à avoir l'intention de commettre de manière concertée des infractions d'une certaine gravité (possibles d'un emprisonnement de trois ans ou d'une peine plus lourde);

3^o poursuivre les objectifs de l'organisation criminelle. Ceux-ci peuvent être de deux ordres :

- la réalisation de profits;

- la déstabilisation de l'appareil de l'État ou l'exercice d'une influence sur le fonctionnement de l'économie;

4^o l'organisation criminelle se caractérise aussi par les moyens utilisés pour atteindre ses objectifs : l'intimidation, la menace, la violence, les armes, les manœuvres frauduleuses, la corruption, des structures commerciales ou autres, pour dissimuler ou faciliter l'accomplissement de délits(1). Cela impliquerait dès lors qu'il est plus difficile de prouver l'existence de l'organisation criminelle, mais une fois celle-ci démontrée, le projet de loi prévoit davantage de possibilités de poursuivre ceux qui appartiennent à cette organisation ou participent à ses activités»(2).

La commission d'enquête ne nie absolument pas que la définition donnée à l'article 342 soit plus détaillée que celle donnée à l'article 322. Mais cette nouvelle définition suscite également des questions. En effet, on dira que les conditions cumulatives, reprise dans la nouvelle définition, seront vite remplies, car, tant en ce qui concerne le but de l'association de malfaiteurs qu'en ce qui concerne les moyens utilisés, il suffit qu'il y ait un seul élément d'une longue série.

55. En ce qui concerne les moyens que les organisations criminelles mettent en œuvre pour atteindre leur but, à savoir l'intimidation, la menace, la violence, les armes, les manœuvres frauduleuses, la corruption ou des structures commerciales ou autres, l'on peut défendre l'idée que plusieurs d'entre eux doivent être utilisés conjointement(3).

Certains sénateurs plaident pour que la disposition mette davantage l'accent sur l'utilisation de ces moyens en tant que contre-stratégie destinée à mettre l'association à l'abri de toute enquête et de toute sanction. D'autres sénateurs ne partageaient pas ce point

(1) Projet de loi relatif aux organisations criminelles, Exposé des motifs, Doc. Chambre, 1996-1997, n° 954/1, 4-5.

(2) Réunion du mardi 15 juillet 1997, p. 48/8.

(3) Un membre propose de remplacer dans la définition le mot «ou» par le mot «et», ce qui réduirait considérablement son champ d'application. Le texte approuvé par la Chambre ne constitue pas une évolution, mais bien une révolution, dans l'approche criminologique et pénale (réunion du mardi 15 juillet 1997, p. 48/10).

2^o een specifieke finaliteit die erin bestaat de bedoeling te hebben op geconcerteerde wijze misdrijven te plegen van een bepaalde zwaarte (strafbaar met een gevangenisstraf van drie jaar of met een zwaardere straf);

3^o de doelstellingen van de criminale organisatie. Deze kunnen tweeërlei zijn :

- het realiseren van winst;

- het destabiliseren van het staatsapparaat of het beïnvloeden van de werking van de economie;

4^o de criminale organisatie wordt ook getypeerd door de gehanteerde middelen om haar doelstellingen te realiseren: intimidatie, bedreiging, geweld, wapens, listige kunstgrepen of corruptie, commerciële of andere structuren om het plegen van misdrijven te verbergen of te vergemakkelijken(1). Dit zou dan inhouden dat de bewijslast hoger is om het bestaan van de criminale organisatie te bewijzen, maar eens de criminale organisatie bewezen, is het ontwerp wat ruimer m.b.t. de mogelijkheden tot vervolging van diegenen die deel uitmaken van deze organisatie of deelnemen aan de activiteiten ervan»(2).

De onderzoekscommissie ontket geenszins dat de omschrijving van artikel 342 gedetailleerder is dan die van artikel 322. Maar deze nieuwe definitie roept ook vragen op. Men zal immers stellen dat de cumulatieve voorwaarden opgenomen in de nieuwe definitie snel bereikt zullen worden, omdat zowel voor het oogmerk van de vereniging als voor de aan te wenden middelen het volstaat dat één element uit de lange reeks aanwezig is.

55. Met betrekking tot de middelen die criminale organisaties inzetten om hun doel te bereiken, te weten intimidatie, bedreiging, geweld, wapens, listige kunstgrepen of corruptie, commerciële of andere structuren, kan men ervoor pleiten dat een aantal van deze elementen gezamenlijk aanwezig moeten zijn(3).

Sommige senatoren pleiten ervoor dat de bepaling meer de nadruk zou leggen op het gebruik van die middelen als contrastrategie, om de belangen van de vereniging af te schermen tegen opsporing en bestrafing. Anderen hadden daarbij hun bedenkingen,

(1) Wetsontwerp betreffende criminale organisaties, Memoire van toelichting, Stuk Kamer, 1996-1997, nr. 954/1, 4-5.

(2) Vergadering van dinsdag 15 juli 1997, blz. 48/8.

(3) Een lid stelt voor in de definitie het woord «of» te vervangen door het woord «en», hetgeen haar toepassingsgebied in aanzienlijke mate zou beperken. De door de Kamer goedgekeurde tekst is geen evolutie, maar wel een revolutie in de criminologische en strafbenadering» (vergadering van dinsdag 15 juli 1997, blz. 48/10).

de vue, surtout parce qu'ils craignaient que ces stratégies soient difficiles à définir et à prouver en tant qu'élément constitutif d'infraction(1). Le projet de loi ne considère pas les contre-stratégies comme décisives(1).

Selon la commission d'enquête, l'on a le choix, en la matière, entre deux voies.

D'une part, si l'on part du principe que l'introduction des contre-stratégies en tant qu'élément constitutif pourrait susciter des problèmes de définition et de preuve insurmontables, il faut rejeter cette option.

Cependant, elle n'exclut pas que, dans la définition criminologique, l'utilisation de contre-stratégies soit exigée comme un élément constitutif de la criminalité organisée.

D'autre part, l'on peut envisager que les techniques énumérées ou l'une d'entre elles soient utilisées pour protéger l'organisation contre l'action publique, et non uniquement pour commettre des délits qui constituent l'activité de l'organisation.

56. Enfin, la quatrième différence avec l'association de malfaiteurs relèverait de la politique criminelle: alors que l'article 322 viserait certaines infractions, l'article 342 viserait davantage la structure criminelle(2).

À la lumière de ce qui a été exposé ci-dessus, notamment par la jurisprudence de la Cour de cassation, certains membres de la commission estiment que la quatrième différence évoquée n'est pas essentielle. En effet, selon eux, les dispositions légales concernant l'association de malfaiteurs peuvent également concerner une structure particulière(3).

57. La commission d'enquête a conclu qu'aucun des quatre arguments développés à propos de la «différence fondamentale» entre l'association de malfaiteurs et l'organisation criminelle n'était véritablement décisif. Si l'on décide toutefois de créer de nouvelles incriminations, elles seront qualifiées de novatrices parce qu'elles reculeront en effet les limites classiques du droit pénal. Les membres se sont dès lors

vooral omdat zij vreesden dat deze strategieën moeilijk te omschrijven en te bewijzen zijn als constitutief bestanddeel van een delictomschrijving(1). Het wetsontwerp beschouwt de contrastrategieën niet als beslissend(1).

Volgens de onderzoekscommissie kunnen er in dit verband twee wegen worden bewandeld.

Indien men er enerzijds van uitgaat dat de invoeging van de contrastrategieën als constitutief bestanddeel tot onoverkomelijke definitie- en bewijsproblemen aanleiding zou geven, dan moet deze optie worden verworpen.

Het is echter niet uitgesloten dat in de criminologische definitie wel het gebruik van contrastrategieën wordt vereist om van georganiseerde criminaliteit te kunnen spreken.

Anderzijds kan men overwegen dat één van de opgesomde technieken wordt gebruikt om de organisatie af te schermen tegen het overheidsoptreden en niet louter voor het plegen van de misdrijven die de activiteit van de organisatie uitmaken.

56. Tenslotte zou het vierde onderscheid met bendevorming de invalshoek van het strafrechtelijk beleid zijn. Terwijl artikel 322 het plegen van bepaalde misdrijven beoogt, zou een nieuwe incriminatie eerder de criminale structuur viseren(2).

In het licht van hetgeen hierboven werd uiteengezet, met name door de rechtspraak van het Hof van Cassatie, meenden sommige leden van de commissie dat het hierboven aangehaalde vierde verschil niet wezenlijk is. Volgens hen kunnen de wettelijke bepalingen inzake bendevorming ook een bepaalde structuur betreffen(3).

57. De onderzoekscommissie besloot dan ook dat geen van de vier argumenten over het «fundamentele verschil» tussen bendevorming en criminale organisaties, echt doorslaggevend was. Indien men toch tot nieuwe incriminaties besluit, dan zullen die als vernieuwend worden bestempeld, omdat zij inderdaad een aantal klassieke grenzen van het strafrecht verleggen. De leden vroegen zich dan ook af of het ontwerp

(1) Réunion du mercredi 1^{er} octobre 1997, p. 52/5.

(2) Réunion du mardi 15 juillet 1997, p. 48/8.

(3) Cass., 4 décembre 1984, n° 8290, Arr. Cas., 1984-1985, 466; *RDP*, 1985, 580; De Nauw, A., *o.c.*, 61: «Quand l'association constitue un groupe organisé de personnes qui a pour but de commettre des attentats contre les personnes et les propriétés, ses membres tombent sous le coup de la loi pénale, même s'ils ne se mettent pas effectivement à en commettre. Le texte originel de la loi était rédigé ainsi: "quand même il n'aurait été accompagné ni suivi d'aucune infraction". Les ayants estimés inutiles, l'on a supprimé ces mots.»; Marchal, A., et Jaspar, J.-P., *Droit criminel. Traité théorique et pratique*, Bruxelles, Larcier, 1982, III, pp. 32-55.

(1) Vergadering van woensdag 1 oktober 1997, blz. 52/5.

(2) Vergadering van dinsdag 15 juli 1997, blz. 48/8.

(3) Cass., 4 december 1984, nr. 8290, Arr. Cas., 1984-1985, 466; *RDP*, 1985, 580; De Nauw, A., *o.c.*, 61: «Wanneer de vereniging een georganiseerde groep uitmaakt met het oogmerk aanslagen te plegen op personen of eigendommen, vallen haar leden onder toepassing van de strafwet, zelfs zo ze niet overgaan tot het plegen van aanslagen. De oorspronkelijke wettekst eindigde als volgt: "quand même il n'aurait été accompagné ni suivi d'aucune infraction". Deze woorden werden als nutteloos weggelaten.»; Marchal, A., en Jaspar, J.-P., *Droit criminel. Traité théorique et pratique*, Bruxelles, Larcier, 1982, III, blz. 32-55.

demandé si le projet ne pousse pas ces limites trop loin et ont rappelé les critiques émises par le Conseil d'État sur le projet.(1).

Les membres constatent que plutôt que de créer des nouveautés fondamentales, il s'agira surtout d'une extension de l'incrimination et d'un alourdissement des peines pour des délits existants.

Les options suivantes restent par conséquent possibles.

Soit l'on croit que les organisations criminelles constituent un type d'association de malfaiteurs particulièrement dangereuses parce qu'elles utilisent des contre-stratégies agressives. Il s'agit de bandes qui se protègent en outre de manière agressive et qui sont donc difficiles à mettre hors d'état de nuire.

Dans ce cas, l'utilisation de contre-stratégies agressives (ou de méthodes spécifiques) par l'organisation constitue une circonstance aggravante pour ses membres.

Soit l'on estime que la confusion quant à la portée précise des infractions prévues aux articles 322 et suivants a eu des répercussions sur la définition des nouvelles infractions. Dans ce cas, il faut que l'on établisse une distinction plus claire entre l'association de malfaiteurs et les nouvelles incriminations(2).

On pourrait par exemple requérir explicitement, pour l'association de malfaiteurs, la volonté de commettre ensemble des infractions sans qu'il soit cependant nécessaire, pour pouvoir incriminer des membres individuels, que la bande ait déjà commencé à commettre les infractions en vue desquelles elle a été créée. Cela permettrait aux pouvoirs publics d'agir contre le groupe, sans devoir attendre que la bande commence à commettre les infractions en question. Ainsi les pouvoirs publics ne devraient-ils pas encourrir des dommages irréparables, ce qui pourrait être le cas si l'on attend trop longtemps. Comme on n'en est qu'au stade de la préparation et qu'il n'y a que peu d'éléments «consistants» contre les membres de la bande, l'incrimination concerne surtout les vrais membres. Pour les personnes extérieures qui agissent en tant qu'auxiliaires occasionnels ou pour les commanditaires, on devra se baser sur les règles relatives à la participation(3).

(1) Doc. Chambre, 1996-1997, n° 954/1, pp. 13-17.

(2) Certains commentateurs ont suggéré de mettre davantage en évidence la distinction entre l'association de malfaiteurs et l'organisation criminelle, car les articles 322 et suivants ont été interprétés de manière très extensive et l'on peut douter de leurs limites: Verbruggen, F., «*Een te botte speerpunt: (...)*», *op. cit.*, 21-25.

(3) Surtout en ce qui concerne évidemment la complicité: De Swaef, *op. cit.*, 7; Rigaux-Trousse, *Crimes et délits*, V, 18.

de grens niet te ver verlegt en wezen op de kritiek van de Raad van State op het ontwerp(1).

De leden constateerden dat, wanneer men niet besluit tot een fundamenteel nieuwe aanpak die aanleiding geeft tot nieuwe incriminaties, het dan vooral zal gaan om een uitbreiding van de strafbaarheid en een strafverzwarening voor bestaande delicten.

Bijgevolg blijven de volgende opties open.

Ofwel gelooft men dat de criminelle organisaties een bijzonder gevaarlijke vorm van bendevorming uitmaken omdat ze gebruik maken van agressieve contrastrategieën. Het gaat dan om bendes die zich agressief afschermen en dus nog moeilijker uit te schakelen vallen.

In dat geval zal het gebruik van agressieve contrastrategieën (of: specifieke methoden) door de organisatie een verzwarende omstandigheid uitmaken voor de bendeleden.

Ofwel oordeelt men dat de verwarring over de precieze draagwijdte van de misdrijven van artikel 322 e.v. sterk doorgewerkt heeft in de formulering van de nieuwe misdrijven. In dat geval dient bendevorming duidelijker te worden onderscheiden van de nieuwe misdrijven(2).

Dat zou kunnen door bij bendevorming de wil om samen misdrijven te plegen explicet te vereisen, zonder dat het evenwel voor de strafbaarheid van individuele leden nodig is dat de bende al begonnen is met het plegen van de misdrijven waarvoor zij was opgericht. Dat zou de overheid toelaten op te treden tegen de groep, zonder dat ze moet wachten op een begin van uitvoering van de beoogde misdrijven. De overheid moet zodoende niet het risico lopen op de onherroepelijke schade die zich zou kunnen voordoen als men langer wachtte. Daar er slechts voorbereidingshandelingen zijn getroffen en er weinig «harde» elementen tegen de bendeleden bestaan, zal de strafbaarheid vooral de echte leden betreffen. Voor buitenstaanders die optreden als occasionele helpers of opdrachtgevers moet men terugvallen op de regels van deelneming(3).

(1) Stuk Kamer, 1996-1997, nr. 954/1, blz. 13-17.

(2) Bepaalde commentatoren hebben gesuggereerd het onderscheid met bendevorming meer in de verf te zetten, omdat de rechtspraak artikel 322 e.v. erg extensief geïnterpreteerd heeft en er dus kan getwijfeld worden aan de grenzen ervan: Verbruggen, F., «*Een te botte speerpunt: (...)*», *op. cit.*, 21-25.

(3) Vooral op medeplichtigheid natuurlijk: De Swaef, *op. cit.*, 7; Rigaux-Trousse, *Crimes et délits*, V, 18.

Pour ce qui est des organisations criminelles — plus permanentes —, il faut pouvoir incriminer l'appartenance délibérée, sans requérir la participation du membre à quelque infraction que ce soit commise par l'organisation. Cependant, dans ce cas, il faut que l'organisation en tant que telle ait déjà commis des infractions graves(1), ce qui permettra de prouver plus facilement son caractère criminel et la connaissance qu'en avait le suspect. Cela semble également être la seule manière d'établir la continuité de l'organisation.

La commission d'enquête estime en effet que, pour qu'une organisation puisse être considérée comme une organisation criminelle, il faut qu'elle soit durable.

C'était d'ailleurs l'optique initiale des articles 322 et suivants, jusqu'à ce que la jurisprudence élargisse leur champ d'application pour les rendre applicables aux organisations formées dans le but de commettre une seule infraction(2). Le caractère instable de nombreuses associations de malfaiteurs a rendu cet élargissement nécessaire.

Les nouvelles incriminations devraient permettre de s'attaquer aux groupes plus permanents et plus résistants. L'existence d'une série de moyens que la commission d'enquête ne considère pas comme déterminants, comme l'utilisation de personnes morales ou de structures commerciales, peut indiquer que le groupe constitue bel et bien une «entreprise».

6. Entreprises ayant pour but d'exercer une influence politique

58. La commission d'enquête considère comme primordial le principe constitutionnel de la liberté d'association et plus particulièrement le principe de la liberté de s'associer en vue de mener des activités politiques.

La commission d'enquête est toutefois consciente de liens possibles entre certains groupes d'inspiration politique et la criminalité «de droit commun» lorsque le caractère clandestin de ces groupes les amènent parfois à se livrer à de la «criminalité d'acquisition», qui risque éventuellement de tourner en criminalité organisée.

Les groupes qui au sein des mouvements politiques utilisent la violence ou qui commettent des délits en

(1) Il y a là une différence avec les conditions constitutives de l'association de malfaiteurs, mais une certaine ressemblance avec la législation sur la drogue. Le collaborateur du ministre souligne que ce n'est pas là l'objectif du projet de loi, au contraire: il estime que l'intention de commettre des délits doit suffire (réunion du mardi 15 juillet 1997, p. 48/13).

(2) Cassation, 23 octobre 1963, Pas., 1964, I, 183.

Voor de — meer bestendige — criminale organisaties moet het bewuste lidmaatschap strafbaar kunnen worden gesteld, zonder dat van dat lid de deelneming aan enig misdrijf van de organisatie vereist wordt. Wel is het daarvoor nodig dat de organisatie als dusdanig reeds ernstige misdrijven heeft gepleegd(1). Dat zal het bewijs van het criminale karakter van de organisatie en van de kennis die een verdachte daarvan had, vergemakkelijken. Ook lijkt het de enige manier om de continuïteit van de organisatie vast te stellen.

De onderzoekscommissie gelooft immers dat enkel duurzame ondernemingen als criminale organisaties mogen worden beschouwd.

Dat was trouwens ook de oorspronkelijke bedoeling van de strafbepalingen van artikel 322 e.v., tot de rechtspraak de toepassing daarvan uitbreidde tot organisaties met het oog op één enkel misdrijf(2). Dat laatste was nodig geworden wegens het minder stabiele karakter van vele bendes.

Met de nieuwe strafbaarstellingen zouden dan de meer permanente en resistente groepen aangepakt kunnen worden. Een aantal van de middelen die de onderzoekscommissie niet als doorslaggevend beschouwt, zoals het misbruik van rechtspersonen of commerciële structuren, kunnen er wel op wijzen dat de groep inderdaad een «onderneming» is.

6. Op politieke beïnvloeding gerichte ondernemingen

58. De onderzoekscommissie stelt de vrijheid van vereniging en meer specifiek de vrijheid om zich te verenigen met het oog op politieke activiteiten als een zeer belangrijk grondwettelijk beginsel voorop.

De commissie is zich echter bewust van mogelijke verbanden tussen sommige politiek geïnspireerde groepen en «gemeenrechtelijke criminaliteit», wanneer het clandestien karakter van die groepen hen in bepaalde gevallen tot «verwervingscriminaliteit» leidt, die eventueel kan uitgroeien tot georganiseerde criminaliteit.

Onderdelen van politieke bewegingen die geweld of «financieringsmisdrijven» plegen (ontvoering,

(1) Dit verschilt dan van wat nodig is voor bendevorming, maar vertoont enige gelijkenis met de drugswet. De medewerker van de minister wijst erop dat dit niet de bedoeling van het wetsontwerp is, integendeel: hij vindt dat het oogmerk om misdrijven te plegen moet volstaan (vergadering van dinsdag 15 juli 1997, blz. 48/13.)

(2) Cass., 23 oktober 1963, Pas., 1964, I, 183.

vue de leur financement (enlèvement, chantage, vol, trafic de drogue, ...) peuvent évidemment être punis pour ces délits(1).

Il est évident que des personnes, sous le couvert d'un objectif politique déterminé, peuvent commettre des délits que l'on peut qualifier de criminalité organisée(2). Il faut en tout cas éviter qu'un mouvement politique ne soit mis hors-la-loi par une nouvelle incrimination.

La commission d'enquête estime que l'objectif des groupes criminels axés sur la réalisation de bénéfices n'est pas d'influencer les entreprises ou leurs dirigeants. L'influence qu'ils peuvent exercer ne constitue qu'un moyen(3) parmi d'autres de réaliser ou de conserver des bénéfices, ou, (lorsqu'il y a, par exemple, un impact sur le marché légal) simplement, une résultante de la criminalité et non pas le but de l'organisation.

59. La commission d'enquête a également constaté qu'il y a une confusion permanente entre le but de l'association (réaliser des bénéfices) et les activités qu'elle déploie pour atteindre son but (des infractions graves)(4).

7. Conditions pour qu'il puisse y avoir incrimination d'individus

60. La commission d'enquête a constaté qu'il y a des chevauchements plus ou moins importants entre les activités des organisations criminelles et celles qui s'inscrivent dans le cadre de l'économie légale. Elle estime qu'il importe d'établir une distinction entre les membres de l'organisation criminelle et d'autres personnes, comme les auxiliaires occasionnels, les mercenaires, les experts extérieurs et les investisseurs. Une nouvelle incrimination devrait bien faire ressortir cette distinction(5)(6). Le colonel Bruggeman, assistant-coordonnateur d'Europol, a mis la commission en garde contre une assimilation de formes très différentes :

«La criminalité organisée a quatre composantes. Il y a, tout d'abord, les auteurs, qui nous occupent de

(1) Réunion du mercredi 1^{er} octobre 1997, p. 52/8-9.

(2) Réunion du mercredi 1^{er} octobre 1997, p. 52/7-9.

(3) Réunion du mercredi 1^{er} octobre 1997, p. 52/8.

(4) Réunion du mercredi 1^{er} octobre 1997, p. 52/7.

(5) Voir la déclaration du représentant du ministre, réunion du mercredi 16 juillet 1997, p. 49/10.

(6) À l'article 344, par exemple, le projet de loi omet, à dessein, de faire une distinction entre les membres et les tiers ou entre les collaborateurs permanents et les collaborateurs occasionnels («les personnes qui sont impliquées dans la prise de décision, même de façon occasionnelle ou exceptionnelle, même à l'égard d'activités licites de l'organisation») (Doc. Chambre, 1996-1997, n° 954/1, p. 8).

afpersing, diefstal, drugshandel, ...) kunnen natuurlijk wel voor die misdrijven gestraft worden(1).

Het is duidelijk dat personen onder de vlag van een bepaalde politieke doelstelling misdrijven kunnen plegen die als georganiseerde criminaliteit kunnen worden omschreven(2). In ieder geval moet echter worden vermeden dat een politieke beweging door een nieuwe strafbaarstelling buiten de wet zou worden gesteld.

De onderzoekscommissie gelooft dat voor de op winst gerichte criminale groeperingen de beïnvloeding van de bedrijfswereld of het bestuur niet het oogmerk van de vereniging is. Zij vormt ofwel een middel(3) om winst te behalen of te behouden, ofwel (wanneer er bijvoorbeeld een weerslag bestaat op de legale markt) een louter gevolg van de criminaliteit, niet het oogmerk van de organisatie.

59. De onderzoekscommissie stelde ook vast dat er voortdurend verwarring bestaat tussen het oogmerk van de vereniging (winst) en de activiteiten van de vereniging om dat oogmerk te bereiken (ernstige misdrijven)(4).

7. Vereisten voor de strafbaarheid van individuen

60. De onderzoekscommissie heeft de vervlechting — in allerlei gradaties — tussen de activiteiten van criminale organisaties en die van de zogenaamde legale economie vastgesteld. Zij acht het belangrijk dat er een onderscheid wordt gemaakt tussen de leden van de criminale organisatie enerzijds en anderen, zoals occasionele helpers, huurlingen, externe experts of investeerders. Dit onderscheid zou in een nieuwe incriminatie duidelijk uit de verf moeten komen(5)(6). Ook kolonel Bruggeman, assistent-coördinator bij Europol, waarschuwde ervoor niet allerlei (te) onderscheiden vormen van betrokkenheid bij het fenomeen georganiseerde criminaliteit over dezelfde kam te scheren:

«Georganiseerde criminaliteit heeft vier componenten. Ten eerste zijn er de daders met wie wij ons op

(1) Vergadering van woensdag 1 oktober 1997, blz. 52/8-9.

(2) Vergadering van woensdag 1 oktober 1997, blz. 52/7-9.

(3) Vergadering van woensdag 1 oktober 1997, blz. 52/8.

(4) Vergadering van woensdag 1 oktober 1997, blz. 52/7.

(5) Zie de verklaring van de vertegenwoordiger van de minister, vergadering van woensdag 16 juli 1997, blz. 49/10.

(6) Het wetsontwerp maakt bijvoorbeeld in artikel 344 geen onderscheid tussen leden en derden of tussen vaste en losse medewerkers («personen die, zelfs sporadisch of uitzonderlijk, betrokken zijn bij het nemen van beslissingen, zelfs inzake legale activiteiten») (Stuk Kamer, 1996-1997, nr. 954/1, blz. 8).

près actuellement. Puis, il y a les victimes, dont nous devrions nous préoccuper sérieusement. Il y a aussi les sous-traitants de la criminalité organisée, les hommes de main. Aujourd’hui, nous les traitons trop comme de vrais criminels organisés et, en conséquence, notre champ d’action s’élargit. »

« Je pense qu’en l’occurrence, nous devrions employer davantage des notions juridiques comme celle d’association de malfaiteurs, etc. Enfin, il y a les corrompus et les corruptibles, qui constituent un élément essentiel de la criminalité organisée »(1).

a) « *L’appartenance* » : les membres qui s’engagent volontairement dans l’organisation

61. Que faut-il entendre par la simple appartenance à une organisation criminelle ?

La commission d’enquête partage les préoccupations du Conseil d’État relatives au principe de la légalité, sur lequel notre droit pénal repose. Il implique notamment qu’un justiciable peut déduire, au moment où il envisage d’adopter l’un ou l’autre comportement, de la lecture de la loi si ce comportement est interdit ou non (*lex certa* principe). La commission se demande dès lors s’il convient « de sanctionner le simple comportement d’une personne qui accepte une situation de fait illicite en connaissance de cause »(2).

62. La commission d’enquête estime nécessaire que la définition de la notion d’appartenance(3) traduise suffisamment la nécessité d’un engagement actif au sein de l’organisation(4).

Se pose à cet égard la question de l’élément moral constitutif de l’infraction. Le projet de loi relatif aux organisations criminelles se borne à indiquer les éléments qui ne sont pas nécessaires(5) alors que, selon l’exposé des motifs : « la condition requise pour

het ogenblik intens bezig houden. Er zijn echter ook slachtoffers, met wie wij ook intensief zouden moeten omgaan. Ten derde zijn er de toeleveranciers van de georganiseerde criminaliteit, mensen die hand- en spandiensten leveren. Op het ogenblik behandelen wij die te veel op dezelfde voet als de echte georganiseerde criminelen, zodat ons niveau veel te diep wordt. »

« Ik denk dat wij hier juridische begrippen als bendevoering en dergelijke meer moeten hanteren. Ten slotte zijn er de gecorrumpeerden en de corruptibelen, die een heel essentieel element uitmaken van de georganiseerde criminaliteit »(1).

a) *Lidmaatschap of zij die zich bewust engageren in de organisatie*

61. Wat dient te worden verstaan onder het eenvoudig lidmaatschap van een criminale organisatie ?

De onderzoekscommissie deelt de bezorgdheid van de Raad van State over het legaliteitsbeginsel, waarop ons strafrecht rust. Dat houdt onder meer in dat een rechtzoekende, op het ogenblik dat hij een bepaalde gedraging overweegt, uit de lectuur van de wet kan afleiden of die gedraging al dan niet verboden is (*lex certa*-principe). Zij vraagt zich af of het in deze gepast is « de loutere gedraging van een persoon die, met kennis van zaken, een ongeoorloofde feitelijke toestand aanvaardt, strafbaar te stellen »(2).

62. De onderzoekscommissie acht het noodzakelijk dat de omschrijving van lidmaatschap(3) voldoende het actief engagement binnen de organisatie zou verwoorden(4).

Daarbij rijst de vraag naar het moreel delictsbestanddeel. Het wetsontwerp betreffende criminale organisaties bepaalt alleen wat niet nodig is(5) terwijl in de memorie van toelichting bij het ontwerp wordt vermeld dat het nodig is « dat de persoon weet

(1) Audition du 4 juillet 1997, pp. 20/9-20/10.

(2) Exposé des motifs du projet de loi relatif aux organisations criminelles, doc. Chambre, 1996-1997, n° 954/1, p. 6.

(3) « Le problème est de définir appartenance. Le Gouvernement résout la question en ne définissant pas cette notion » (réunion du mercredi 1^{er} octobre 1997, p. 52/11).

(4) « Un membre estime que les critères d’appartenance à l’organisation doivent être des actes (et non résider dans l’existence d’opinions) qui contribuent à l’entreprise durable évoquée plus haut. Ces actes peuvent consister dans le simple fait de donner des instructions ou des missions, ou dans des activités légales » (réunion du mercredi 1^{er} octobre 1997, p. 52/9).

(5) Notamment l’intention de commettre une infraction dans le cadre de cette organisation ou de s’y associer d’une des manières prévues par les articles 66 et suivants (article 343, § 1^{er}).

(1) Hoorzitting van 4 juli 1997, blz. 20/9-20/10.

(2) Memorie van toelichting bij het wetsontwerp betreffende criminale organisaties, Stuk Kamer, 1996-1997, nr. 954/1, blz. 6.

(3) « Le problème est de définir l’appartenance. Le gouvernement résout la question en ne définissant pas cette notion » (vergadering van woensdag 1 oktober 1997, blz. 52/11).

(4) « Un membre estime que les critères d’appartenance à l’organisation doivent être des actes (et non des opinions) qui contribuent à l’entreprise durable évoquée plus haut. Ces actes peuvent consister dans le simple fait de donner des instructions ou des missions, ou dans des activités légales » (vergadering van woensdag 1 oktober 1997, blz. 52/9).

(5) Met name de bedoeling een misdrijf in het raam van die organisatie te plegen of daaraan deel te nemen op een van de wijzen bedoeld in artikel 66 e.v. (artikel 343, § 1).

que ces personnes soient punissables est d'avoir connaissance du fait qu'elles agissent pour une organisation criminelle»(1).

La commission estime qu'une nouvelle incrimination devrait clairement préciser:

- ce qu'une personne doit savoir de l'organisation, des activités de celle-ci et de sa contribution à ces dernières;
- quelle doit être l'intention de l'auteur potentiel;
- à quel moment la connaissance et l'intention requises doivent être présentes.

Il y a deux possibilités.

— On peut exiger la connaissance et l'intention pour tous les éléments.

— On pourrait également les requérir uniquement pour le comportement personnel, tandis que la négligence suffirait pour ce qui est de savoir si le groupe pour lequel on travaille répond aux critères de la définition d'une organisation criminelle(1).

Ceci conduirait à une forme de «culpabilité mixte», c'est-à-dire que différentes formes de culpabilité sont requises pour les éléments constitutifs du délit. Les membres de la commission d'enquête soulignent cependant les dangers d'un tel choix(3).

La commission d'enquête est par conséquent d'avis que le caractère punissable de l'appartenance à une organisation criminelle doit être défini d'une manière suffisamment claire et qui tienne compte tant de l'élément matériel que de l'élément moral du délit.

63. La création ou la direction d'une organisation criminelle doit évidemment toujours être considérée comme une circonstance aggravante du délit d'appartenance.

64. La commission d'enquête souhaite par ailleurs que l'on soit attentif à un autre problème, à savoir celui des «*sleepers*» c'est-à-dire d'une réserve qui, pendant des années, n'a pas de contact avec les membres actifs, mais reste disponible (stand-by) et peut être appelée lorsque l'organisation juge le moment venu de les associer à son action(4).

heeft van het feit dat hij optreedt voor een criminale organisatie»(1).

De commissie is van mening dat een nieuwe incriminatie duidelijk zou moeten maken:

- wat een persoon moet weten over de organisatie, haar activiteiten en zijn bijdrage daaraan;
- wat de potentiële dader moet willen;
- op welk moment de vereiste kennis en intentie aanwezig moeten zijn.

Twee opties staan open.

— Het is mogelijk kennis en intentie te vereisen voor alle bestanddelen.

— Net zo goed kan men dat alleen doen voor de persoonlijke gedraging terwijl nalatigheid zou volstaan ten aanzien van de vraag of de groep waarvoor men werkt, voldoet aan de vereisten van de definitie van criminale organisatie(1).

Dit laatste zou neerkomen op een gemengde schuldsvorm, waarbij ten aanzien van de samenstellende delictsbestanddelen een verschillende schuldsvorm vereist wordt. De leden van de onderzoekscommissie wijzen echter op de gevaren van deze laatste keuze(3).

De onderzoekscommissie gelooft bijgevolg dat de strafbaarheid van lidmaatschap van een criminale organisatie gedefinieerd dient te worden op een wijze die voldoende duidelijkheid verschafft en rekening houdt met zowel het materieel als het moreel delicts-bestanddeel.

63. Het oprichten of leidinggeven moet vanzelf-sprekend steeds als een verzwarende omstandigheid van lidmaatschap in aanmerking worden genomen.

64. De onderzoekscommissie vraagt eveneens om aandacht voor een ander knelpunt: dat van de zgn. «*sleepers*», zijnde structureel potentieel actieve leden. Het gaat dus om de reserve die lange tijd geen contact heeft met de actieve leden, maar beschikbaar blijft (stand-by) en kan opgeroepen worden wanneer de organisatie de tijd gekomen acht om hen bij de actie te betrekken(4).

(1) Doc. Chambre, 1996-1997, n° 954/1, p. 7.

(2) En ce qui concerne la négligence, voir entre autres Dupont, L. et Verstraeten, R., *Handboek Belgisch Strafrecht*, Leuven, Acco, 1990, pp. 257 et suivantes.

(3) Réunion du vendredi 20 juin 1997, p. 43/11-13.

(4) Réunion du mercredi 1er octobre 1997, p. 52/10-11.

(1) Stuk Kamer, 1996-1997, nr. 954/1, blz. 7.

(2) Omrent nalatigheid, zie onder meer Dupont, L. en Verstraeten, R., *Handboek Belgisch Strafrecht*, Leuven, Acco, 1990, blz. 257 e.v.

(3) Vergadering van vrijdag 20 juni 1997, blz. 43/11-13.

(4) Vergadering van woensdag 1 oktober 1997, blz. 52/10-11.

La commission se demande si, et dans quelles circonstances, on peut les sanctionner, sans plus, au titre de «membres».

Si la réponse devait être affirmative, il faudrait poser la question de savoir si la promesse de se tenir à la disposition de l'organisation criminelle serait en soi suffisante pour une incrimination. Dans l'affirmative, il s'agit alors d'un délit instantané. Ou pourrait-on admettre qu'il s'agit alors d'un délit continu par lequel celui qui a fait la promesse, devient membre de l'organisation et le reste ? Ceci est notamment important pour la prescription.

La commission estime qu'il y a des arguments pour incriminer les «*sleepers*» comme membres. La preuve qu'ils ont structurellement été potentiellement actifs de l'organisation criminelle doit être fourni à l'aide d'éléments objectifs. C'est une question de faits. En effet, un «*sleepers*» peut, après l'écoulement d'un certain temps, considérer que son appartenance a pris fin. On ne peut en aucun cas, pour l'apport de la preuve, invoquer des présomptions.

Il va de soi, selon la commission d'enquête, que le simple fait que le nom d'une personne apparaisse sur une liste de noms ou de membres trouvée chez des criminels ou des terroristes ne peut en aucun cas suffire pour incriminer cette personne. Les criminels peuvent mettre n'importe qui sur leurs listes. Ce fait peut évidemment justifier un complément d'enquête.

L'autorité ne pourra vraisemblablement faire sortir un «*sleepers*» de sa réserve qu'en recourant à des techniques spéciales d'enquête (opération undercover), pour faire en sorte qu'il adopte des comportements manifestant son implication vis-à-vis de l'organisation. Mais ce faisant, l'autorité opérera toujours à la limite de la provocation.

La commission d'enquête estime que dans ce cas l'on ne peut opter pour une formulation qui reviendrait *de facto* à renverser la charge de la preuve en ce qui concerne l'appartenance à une organisation criminelle.

b) Les personnes extérieures

65. Le délit d'association constitue déjà une rupture avec le délit «classique». On doit dès lors s'interroger quant à la possibilité d'incriminer des personnes extérieures à l'organisation, c'est-à-dire les non-membres qui rendent de manière non structurée des services à l'organisation ou à ses membres. Le problème à cet égard est de ne pas confondre les membres et les personnes extérieures à l'organisation.

66. La première possibilité consiste à considérer que la personne extérieure rend un service qui constitue un délit classique, par exemple en commettant un faux en écriture, un délit de blanchiment d'argent ou un recel, ...

Zij vraagt zich af of en, zo ja, onder welke omstandigheden, men hen zonder meer kan straffen als «leden».

Indien men deze vraag bevestigend zou beantwoorden, rijst de vraag of de belofte om zich ter beschikking te houden van de criminale organisatie op zich voldoende zou zijn voor een strafbaarstelling. Zo ja, dan gaat het om een aflopend misdrijf. Of zou men kunnen aannemen dat het om een voortdurend misdrijf gaat waardoor degene die de belofte doet, lid wordt en blijft ? Dit is onder meer van belang voor de verjaring.

De commissie is van oordeel dat er argumenten zijn om de «*sleepers*» als lid te bestraffen. Het bewijs dat zij structureel potentieel actief zijn geweest en daardoor andere misdrijven van de criminale organisatie mogelijk hebben gemaakt, moet met objectieve elementen worden geleverd. Dit is een feitenkwestie. Zo kan een «*sleepers*» na verloop van tijd zijn lidmaatschap als beëindigd beschouwen. Er mogen in ieder geval met het oog op de bewijsvoering geen vermoeidens in het leven worden geroepen.

Vanzelfsprekend is het loutere feit dat iemand voorkomt op een namen- of ledenlijst die werd aangetroffen bij criminelen of terroristen volgens de onderzoekscommissie op zichzelf onvoldoende om iemand strafbaar te stellen. Criminelen kunnen om het even wie op hun lijst plaatsen. Dit feit kan natuurlijk wel aanzet zijn tot verder onderzoek.

Waarschijnlijk zal de overheid alleen met bijzondere opsporingstechnieken (een undercover-operatie) de «*sleepers*» uit zijn tent kunnen lokken, zodat hij gedragingen stelt waaruit zijn betrokkenheid bij de organisatie blijkt. Daarbij zal zij evenwel steeds balanceren op de rand van de uitlokking.

De onderzoekscommissie meent dat in dit geval niet voor een formulering mag worden gekozen die met betrekking tot het lidmaatschap van een criminale organisatie *de facto* zou neerkomen op een omkering van de bewijslast.

b) Buitenstaanders

65. Het associatiemisdrijf zorgt al voor een loskoppelen van het «klassieke» misdrijf. De vraag die daarop volgt, is natuurlijk die naar de strafbaarheid van buitenstaanders, d.w.z. niet-leden, die niet structureel hand- en spandiensten verlenen aan de organisatie of haar leden. Het probleem daarbij is het adequaat onderscheid tussen de leden en de buitenstaanders.

66. De eerste mogelijkheid is dat de buitenstaander een dienst verleent die een klassiek misdrijf uitmaakt: b.v. door het plegen van een valsheid in geschriften, een witwasmisdrijf, een bedrieglijke verbergung, ...

La deuxième possibilité est de considérer que le service constitue un des délits commis par l'organisation. La personne extérieure peut alors être sanctionnée à ce titre.

Elle est donc punissable dans les deux cas, mais on peut se demander s'il faut créer une circonstance aggravante permettant de lui infliger des peines plus sévères(1).

67. La troisième question — qui est la plus importante — est celle de l'incrimination de la personne extérieure qui fournit à l'organisation ou à ses membres un service qui ne constitue pas en soi un délit, sans être associée — même pas en tant que participant — aux délits commis par l'organisation(2). Le gouvernement répond affirmativement à cette question. La commission d'enquête est consciente de l'importance de la contribution pratique de certaines «personnes extérieures» de sorte que l'on peut éventuellement envisager cette pénalisation mais à des conditions strictes.

68. Certains auteurs estiment qu'il peut aussi y avoir participation (articles 66-69 Code pénal) pour le délit d'association de malfaiteurs(3). Tel ne saurait toutefois être le cas lorsque le fait principal a été commis involontairement. Pour qu'il y ait participation, il faut également qu'il y ait intention de participer. On ne peut donc être punissable pour avoir fourni des services de manière involontaire ou inconsciente dans le cadre d'une association de malfaiteurs (article 322 du Code pénal) même si c'est dû à une négligence grave.

(1) Réunion du mardi 15 juillet 1997, p. 48/3, voir les observations comparables d'un autre membre, p. 48/4.

(2) Réunion du mercredi 1^{er} octobre 1997, p. 52/12.

(3) Voir De Swaef, *op. cit.*, p. 7; Rigaux-Trousse, *Crimes et délits*, V, p. 16-18. La Cour de cassation italienne a admis elle aussi que la participation (au sens du Livre I^{er} de notre Code pénal) de personnes extérieures au délit d'association (et non donc aux délits commis par l'organisation ou ses membres) était effectivement possible. Il s'agit du «concorso esterno nei reati associativi». La majorité de la doctrine condamne vivement cette décision parce qu'elle s'engage dans la voie des abstractions successives et qu'elle s'éloigne vraiment beaucoup des faits proprement dits. Cette conception pourrait conduire à une sorte de technique de la terre brûlée qui consisterait à sacrifier tout et quiconque a le moindre lien avec une organisation criminelle. Le projet belge va plus loin encore en incluant d'emblée les personnes extérieures dans la répression, avec, pour couronner le tout, un élément moral que l'on pourrait interpréter comme l'indice d'un délit de négligence. Le projet omet pudiquement de préciser si l'on pourrait appliquer en outre en l'espèce la participation au sens du Livre I^{er} du Code pénal. C'est pourquoi d'aucuns préconisent que les nouveaux délits soient insérés dans une loi spéciale plutôt que dans le Code pénal (réunion du mercredi 1^{er} octobre 1997, p. 52/13).

De tweede mogelijkheid bestaat erin dat de dienst één van de misdrijven van de organisatie uitmaakt. Dan kan de buitenstaander daarvoor gestraft worden.

In beide gevallen bestaat er dus al strafbaarheid, maar de vraag rijst of er een verzwarende omstandigheid moet worden gecreëerd om zwaardere straffen op te leggen(1).

67. De derde en belangrijkste vraag betreft de strafbaarheid van de buitenstaander die aan de organisatie of haar leden een dienst verleent die op zich geen misdrijf uitmaakt, en zonder dat hij betrokken is — zelfs niet als deelnemer — bij de misdrijven van die organisatie(2). De regering beantwoordt deze vraag bevestigend. De onderzoekscommissie is zich bewust van het praktische belang van de bijdrage van sommige «buitenstaanders» zodat de strafbaarheid onder strikte voorwaarden eventueel kan worden overwogen.

68. Volgens een aantal rechtsgeleerden is deelname (de artikelen 66-69 van het Strafwetboek) ook mogelijk voor het misdrijf van bendevorming(3). Dat kan alleszins niet wanneer het hoofdfeit onopzetelijk gepleegd werd. Opdat er van een deelnemingsgedraging sprake kan zijn, zal ook daarvoor deelnemingsopzet vereist zijn. Men kan dus niet strafbaar zijn voor onvrijwillige of onbewuste diensten bij bendevorming (artikel 322 van het Strafwetboek), zelfs niet indien dat gebeurde wegens zware nalatigheid (*culpa lata*).

(1) Vergadering van dinsdag 15 juli 1997, blz. 48/3, zie vergelijkbare bemerkingen van een ander lid op blz. 48/4.

(2) Vergadering van woensdag 1 oktober 1997, blz. 52/12.

(3) Zie De Swaef, *op. cit.*, blz. 7; Rigaux-Trousse, *Crimes et délits*, V, blz. 16-18. Ook het Italiaanse Hof van Cassatie heeft aanvaard dat deelname (in de zin van ons Boek I) van buitenstaanders aan het associatiemisdrijf (dus niet aan de misdrijven van de organisatie of haar leden) mogelijk is. Het gaat om de zgn. *concorso esterno nei reati associativi*. De meerderheid van de rechtsleer veroordeelde die beslissing scherp omdat men dan met abstractie op abstractie begint en de afstand tot de harde feiten wel heel erg groot wordt. Het zou leiden tot een soort techniek van de verschroeide aarde waarbij alles en iedereen die maar met een criminale organisatie te maken heeft, opgeofferd wordt. Het Belgische ontwerp gaat nog verder door die buitenstaanders meteen mee te nemen in de strafbaarstelling, met als klap op de vuurpijl een moreel delictbestanddeel dat zou kunnen geïnterpreteerd worden als wijzend op een nalatigheids-misdrijf. Het ontwerp zwijgt zedig over de vraag of men daar dan nog eens de deelnemingsfiguur van Boek I op kan toepassen. Daarom pleitten sommigen voor de opname van de nieuwe misdrijven in een bijzondere wet, eerder dan in het Strafwetboek (vergadering van woensdag 1 oktober 1997, blz. 52/13).

69. On pourrait arguer qu'un délit commis par une association ne se prête pas à la participation au sens du Livre I^{er} du Code pénal. Si l'on veut malgré tout punir des tiers qui ne participent pas à un quelconque délit de l'organisation, il faudra suivre la piste de la répression particulière définie dans le Livre II du Code pénal. Il serait cependant préférable de donner une définition plus précise des comportements interdits.

70. On peut le faire de deux manières :

a) spécifier l'élément matériel du délit: fourniture d'armes, de caches, actes de gestion du patrimoine, etc. Il est en tout cas vivement conseillé de limiter la répression aux personnes qui, sans être membres de l'organisation, contribuent d'une certaine manière à son succès. On évite de la sorte de confondre les membres de l'organisation et les personnes extérieures à celle-ci. Le législateur doit, à cet égard, se poser la question de savoir quel doit être le rapport entre les peines applicables aux personnes extérieures contribuant de manière occasionnelle à l'organisation et les peines applicables aux membres et aux dirigeants de celle-ci.

b) Une autre manière de limiter la portée de l'infraction est de spécifier l'élément moral du délit.

Normalement, il s'agira du dol (général).

La commission d'enquête se rend compte des difficultés que cela va susciter: «on va se heurter au fait que les personnes incriminées diront systématiquement qu'elles n'étaient au courant de rien»(1).

Pourtant, la jurisprudence peut déduire des circonstances (suspectes) dans lesquelles la personne soupçonnée a eu le comportement qui lui est reproché, qu'elle agissait en connaissance de cause(2).

(1) Réunion du mercredi 1^{er} octobre 1997, 52/9.

(2) Réunion du mercredi 1^{er} octobre 1997, 52/10.

69. Men kan argumenteren dat een associatiemisdrijf zich niet leent tot deelneming in de zin van Boek I van het Strafwetboek. Wanneer men dan toch buitenstaanders wil straffen die niet deelnemen aan enig misdrijf van de organisatie, moet men wel de piste van de specifieke strafbaarstelling in Boek II van het Strafwetboek kiezen. Het verdient dan wel de voorkeur het verboden gedrag scherper af te lijnen.

70. Dat kan op twee manieren :

a) het specificeren van het materieel delictsbestanddeel: het verlenen van wapens, schuilplaatsen, het stellen van daden van vermogensbeheer, e.d. Alleszins valt het sterk aan te bevelen de strafbaarheid te beperken tot de persoon die, zonder lid te zijn, bepaalde bijdragen levert tot het succes van de organisatie. Zo vermindert men verwarring tussen leden en buitenstaanders. De wetgever moet zich daarbij afvragen hoe de strafmaat voor de buitenstaanders die occasioneel bijdragen leveren, zich moet verhouden tot die voor de leden en leiders.

b) Een andere manier om de reikwijdte van het misdrijf in te perken, is het specificeren van het moreel delictsbestanddeel.

Normalerwijze zal het gaan om (algemeen) opzet.

De onderzoekscommissie beseft de moeilijkheid: «on va se heurter au fait que les personnes incriminées diront systématiquement qu'elles n'étaient au courant de rien»(1).

Doch de rechtspraak kan de aanwezigheid van de vereiste kennis afleiden uit de (verdachte) omstandigheden waarin de verdachte de verweten gedraging stelde(2).

(1) Vergadering van woensdag 1 oktober 1997, blz. 52/9.

(2) Vergadering van woensdag 1 oktober 1997, blz. 52/10.

Selon une jurisprudence et une doctrine constantes, ce dol général peut également prendre la forme d'un «dol éventuel»(1).

C'est pourquoi la commission d'enquête souligne le danger que l'on court en utilisant l'expression «*ou doit savoir que*». Dans la pratique jurisprudentielle, l'emploi de cette expression pourrait donner lieu à un renversement *de facto* de la charge de la preuve(2).

Si l'on opte pour un dol général, l'on incriminera de nombreux comportements(3).

Le législateur pourrait éventuellement éviter le problème en exigeant pour les tiers l'existence d'un dol spécial (prendre en considération le motif du comportement), alors que pour les membres, un dol général resterait suffisant(4).

(1) Cela implique que quelqu'un qui sait ce qu'il fait (le comportement qu'on lui reproche et la connaissance de l'existence d'une organisation criminelle existe), qui prévoit quelles pourraient être les conséquences de cet acte (l'avantage pour l'organisation), qui sait que les conséquences découlent probablement de cet acte et qui veut malgré tout le faire, satisfait à la condition du dol. Le fait qu'il ne veut peut-être pas les conséquences est sans incidence, parce qu'il les prend «par-dessus le marché», en décidant consciemment de poser l'acte en question. La jurisprudence n'a pas encore souvent examiné mot pour mot la question de savoir si l'on peut appliquer la construction juridique du dol éventuel à l'intention de participer.

(2) Bosly H. et Traest, P., *Thème de la procédure pénale, Rapport belge, Les systèmes pénaux à l'épreuve du crime organisé*, XVI^e Congrès de l'AIDP, 1997, 9.

(3) Réunion du mercredi 1^{er} octobre 1997, p. 52/12. Lors de la discussion relative à l'incrimination de la simple appartenance à une organisation criminelle, comme le proposait le projet du gouvernement, la Commission a pu se rendre compte à quel point il est difficile de définir avec précision l'appartenance. Il en va de même pour la participation. Cela revient à définir l'élément moral de telle sorte que les intéressés ne puissent pas trop facilement invoquer leur ignorance au sujet de leur rôle au sein d'une organisation criminelle ou de leur association à celle-ci. Voir l'exemple du personnel domestique (le chauffeur) du dirigeant d'une organisation criminelle que le Conseil d'Etat a développé dans son avis, Doc. Chambre, 1996-1997, n°954/1, p. 16.

(4) Par exemple, la personne qui fournit un logement, des armes, etc., à des personnes dont elle sait qu'elles font partie d'une organisation criminelle, et qui a pour intention de protéger l'organisation ou de réaliser ses objectifs. L'avantage en est qu'une personne qui, en raison de considérations purement humanitaires ou sur la base de ses obligations professionnelles normales, pose des actes qui contribuent *de facto* au succès de l'organisation criminelle, n'est pas concernée. Des directives déontologiques ou des codes de conduite s'adressant aux personnes qui travaillent dans les secteurs à risque peuvent jouer un rôle important. Une violation de ces règles n'est pas du tout suffisante, mais elle peut être un indice de «mauvaise foi».

Un exemple: lorsqu'un médecin reçoit chez lui une personne qui a subi une blessure par balle, il ne peut refuser de la soigner parce qu'il soupçonne qu'il s'agit d'un membre d'une organisation criminelle. S'il demande une rétribution normale, il ne peut pas être puni, même s'il aide ainsi l'organisation.

Volgens vaststaande rechtspraak en rechtsleer kan dat algemeen opzet ook de modaliteit van het «eventueel opzet» aannemen(1).

Daarom wijst de onderzoekscommissie op de gevaren van het gebruik van de uitdrukking «*of moet weten dat*». Zij zou in de jurisprudentiële praktijk kunnen neerkomen op een de facto omkering van de bewijslast(2).

Het gevolg van de keuze voor een algemeen opzet is dat men erg veel gedragingen gaat strafbaar stellen(3).

De wetgever zou dit eventueel kunnen vermijden door voor buitenstaanders een bijzonder opzet in te voeren (het motief van de gedraging relevant maken), terwijl voor leden algemeen opzet zou blijven volstaan(4).

(1) Dat houdt in dat, wanneer iemand weet wat hij doet (de gedraging die men hem verwijt — en weet dat een criminale organisatie bestaat —), voorziet wat de mogelijke gevolgen van die handeling zullen zijn (het voordeel voor de organisatie), weet dat de gevolgen waarschijnlijk uit de handeling zullen voortvloeien en desondanks toch de handeling wil, hij aan de opzetvereiste voldoet. Dat hij de gevolgen mogelijk niet wil, doet er niet toe, omdat hij hen «op de koop» toe neemt, met zijn bewuste beslissing de handeling te stellen. De vraag of men de figuur van het eventueel opzet ook mag toepassen op het deelnemingsopzet is nog niet vaak door de rechtspraak met zoveel woorden behandeld.

(2) Bosly H. en Traest, P., *Thème de la procédure pénale, Rapport belge, Les systèmes pénaux à l'épreuve du crime organisé*, XVI^e Congrès de l'AIDP, 1997, 9.

(3) Vergadering van woensdag 1 oktober 1997, blz. 52/12. Tijdens de discussie over de strafbaarheid van het louter lidmaatschap van een criminale organisatie, zoals voorgesteld door het wetsontwerp van de regering, bleek hoe moeilijk het is het begrip lidmaatschap sluitend te omschrijven. Idem dito voor de deelname. Het komt erop aan het moreel element zodanig te omschrijven dat de betrokkenen niet al te gemakkelijk hun onwetendheid kunnen inroepen over hun rol in of hun betrokkenheid bij een criminale organisatie. Cf. het voorbeeld van het huispersoneel (de chauffeur) van de leider van de criminale organisatie dat de Raad van State in zijn advies heeft uitgewerkt (Stuk Kamer, 1996-1997, nr. 954/1, blz. 16).

(4) Bv. de persoon die onderdak, wapens en dergelijke, verschafft aan personen, wetend dat zij deel uitmaken van een criminale organisatie en met de bedoeling de organisatie te beschermen of haar doelstellingen te realiseren. Dit heeft als voordeel dat iemand die uit louter humanitaire overwegingen of op grond van de verplichtingen van de normale beroepspraktijk handelingen stelt die de facto bijdragen tot het succes van de criminale organisatie, buiten schot blijft. Deontologische richtlijnen of *codes of conduct* voor mensen die werkzaam zijn in risico-sectoren kunnen een belangrijke rol spelen. Een schending van dergelijke regels volstaat geenszins, maar kan wel de «kwade trouw» indiceren.

Een voorbeeld: wanneer een dokter iemand bij zich krijgt met een schotwonde, mag hij niet weigeren die te verzorgen op grond van het vermoeden dat het gaat om een lid van een criminale organisatie. Wanneer hij daar een normale betaling voor vraagt, kan hij niet gestraft worden, ook al speelt hij als dusdanig in de kaart van de organisatie.

71. La commission d'enquête suggère d'examiner les possibilités de punir en tant que complicité, l'aide occasionnelle apportée par des tiers. Il s'agit évidemment de la participation au délit d'association et non à l'une des infractions envisagées ou commises par elle. L'existence d'un délit principal (le fait de se grouper en organisation criminelle) semble établie. Selon la théorie de l'emprunt relatif de criminalité(1), il n'est pas nécessaire que les auteurs du délit principal soient poursuivis ou condamnés. Pour que la partici-

(Suite note page précédente)

Si, par contre, il exécute une chirurgie plastique dans le plus grand secret contre une rémunération excessive, non parce qu'il y a une quelconque nécessité médicale, mais pour rendre la personne méconnaissable, il est bel et bien punissable.

Cette situation est tout à fait différente de celle où un médecin travaille à peu près exclusivement pour une organisation criminelle. Il pourrait, lui, être puni comme membre.

L'élément moral du délit imputable à des tiers se complique : il doit y avoir eu :

— un comportement conscient (action en connaissance de cause);

— une intention particulière (le motif de l'action devient pertinent au plan pénal) : les tiers doivent avoir l'intention de contribuer à la réalisation des objectifs ou des activités de l'organisation criminelle. (L'on peut se demander si ce dol spécial peut prendre la forme d'un dol éventuel.) C'est ainsi qu'une femme qui, tout en réprouvant les objectifs de l'organisation ou ses méthodes, cache un membre de l'organisation parce qu'elle en est amoureuse, ne sera pas punissable. Le propriétaire qui loue à un prix normal un bâtiment à un tenancier de maison close ne sera pas punissable en principe, pas plus qu'un avocat qui défend les membres de l'organisation. L'individu toxicomane qui contribue *de facto*, en tant qu'acheteur, au succès des organisations criminelles, ne sera pas non plus punissable. Mais, le dealer de rue qui n'appartient pas à l'organisation, pourrait, lui, être condamné éventuellement en tant que tiers travaillant pour le compte d'une organisation criminelle. Il y a évidemment lieu de se demander s'il ne serait pas préférable de le poursuivre pour une infraction à la législation en matière de stupéfiants.

Il va de soi que tous quatre sont punissables s'ils commettent une infraction (autre que l'association de malfaiteurs) ou y participent. Ils le sont a fortiori s'ils entrent effectivement dans l'organisation.

Les instances de poursuites sont plutôt opposées à l'idée de prévoir qu'il doit y avoir eu un dol spécial, parce qu'il serait difficile de prouver qu'il a existé effectivement. Les cas douteux joueront davantage en faveur du suspect, comme celui du préteudé versement de cotisations à un fonds d'aide aux (familles des) détenus, alors qu'il est prouvé qu'une partie de l'argent a été consacrée à la logistique d'une organisation criminelle (voitures, caches, ...).

Cet acte serait punissable en application de la loi en projet, alors que l'existence du dol spécial serait toujours difficile à prouver.

(1) La participation emprunte son caractère criminel au fait principal et est conditionnée par celui-ci. Un emprunt relatif de criminalité implique que l'incrimination du participant est déterminée par la qualification qui devrait être donnée au délit si le participant en avait été l'auteur principal. Un emprunt absolu de criminalité signifie que l'incrimination du participant est déterminée par la qualification du fait dans le chef de l'auteur (Dupont, L. et Verstraeten, R., *Handboek Belgisch Strafrecht*, Leuven, Acco, 1990, pp. 314-315; Van den Wyngaert, Chr., *Strafrecht en strafprocesrecht in hoofdlijnen*, Antwerpen, Maklu 1994, pp. 292-293).

71. De onderzoekscommissie suggereert een onderzoek naar de mogelijkheden om occasionele hulp van buitenstaanders als medeplichtigheid te bestaffen. Het gaat om deelneming aan het verenigingsmisdrijf welteverstaan, niet aan een van de misdrijven die door de vereniging beoogd of gepleegd worden. De aanwezigheid van een hoofdmisdrijf (het zich verenigen in een criminale organisatie) lijkt gegarandeerd. Op grond van de leer van de relatief onzelfstandige deelneming(1) is het niet vereist dat de daders

(*Vervolg nota vorige blz.*)

Wanneer hij daarentegen tegen buitensporige betaling in het uiterste geheim plastische chirurgie uitvoert, niet omdat er enige medische noodzaak bestaat, maar om iemand onherkenbaar te maken, zal hij wel strafbaar zijn.

Dat is nog iets anders dan een dokter die werkelijk zo goed als exclusief voor een criminale organisatie werkt. Die zou dan kunnen worden gestraft als «insider».

Het moreel delictbestanddeel voor buitenstaanders wordt dan wel ingewikkeld :

— opzettelijk (wetens en willens) de gedraging stellen;

— met daarenboven een bijzonder opzet (het motief van de handeling wordt strafrechtelijk relevant) : ze moeten de bedoeling hebben bij te dragen tot de realisering van de doelstellingen of de activiteiten van de criminale organisatie. (Men kan zich afvragen of ook dit bijzonder opzet de modaliteit van een eventueel opzet kan aannemen.) Daarmee zal een vrouw die om amoreuze redenen een lid van de organisatie verstopt, hoewel zij de doelstellingen van de organisatie of haar methoden afkeurt, niet strafbaar zijn. Ook de huisbaas die tegen een gewone prijs een gebouw verhuurt aan een bordeelhouder zal in principe niet strafbaar zijn, evenmin als een advocaat die optreedt voor leden van de organisatie. Ook de individuele drugsgebruiker bijvoorbeeld, die als afnemer de facto bijdraagt tot het succes van de criminale organisaties, zal daarvoor niet strafbaar zijn. De straatdealer die niet tot de organisatie behoort, zou eventueel wel als buitenstaander die werkt voor rekening van de criminale organisatie kunnen veroordeeld worden. De vraag blijft natuurlijk of men hem niet beter gewoon voor zijn eigen drugsmisdrijf vervolgt.

Alle vier blijven ze natuurlijk strafbaar indien zij zelf een misdrijf (verschillend van het associatiemisdrijf) plegen of eraan deelnemen. A fortiori zijn zij dat wanneer zij echt in de organisatie stappen.

De vervolgingsinstanties vrezen een dergelijk bijzonder opzet, omdat het te moeilijk te bewijzen zou zijn. Vooral twijfelgevallen zullen meer in het voordeel van de verdachte uitgelegd worden. Bijvoorbeeld een bijdrage tot het fonds voor steun aan de (families van) gevangenen, waarbij er bewijzen bestaan dat een deel van het geld in het verleden besteed werd aan de logistiek van de criminale organisatie (auto's, schuilplaatsen, ...).

Volgens het bestaande ontwerp is dat strafbaar, terwijl het bijzonder opzet moeilijker bewijsbaar zal zijn.

(1) De daad van deelneming ontleent zijn criminaliteit aan het hoofdfeit en wordt erdoor geconditioneerd. Relatief onzelfstandige deelneming impliceert dat de strafbaarheid van de deelnemer bepaald wordt door de kwalificatie die aan het misdrijf zou moeten worden gegeven indien de deelnemer zelf hoofddader zou zijn geweest. Absoluut onzelfstandige deelneming betekent dat de criminaliteit van de deelnemer bepaald wordt door de kwalificatie van het feit in hoofde van de dader (Dupont, L. en Verstraeten, R., *Handboek Belgisch Strafrecht*, Leuven, Acco, 1990, blz. 314-315, Van den Wyngaert, Chr., *Strafrecht en strafprocesrecht in hoofdlijnen*, Antwerpen, Maklu 1994, blz. 292-293).

pation soit punissable, il faut néanmoins prouver l'intention de participer. Au cas où le législateur estimerait cette solution inopportune, il pourrait — comme alternative — exiger dans le cadre de l'incrimination spécifique de l'aide apportée par un tiers à l'organisation, la présence d'un dol spécial.

8. Activités licites

72. La commission d'enquête demande que l'on évite d'employer l'expression «activités licites de l'organisation criminelle», qui porte à confusion. Il s'agit en effet, *in casu*, de comportements, qui, en soi, ne sont pas contraires à la loi, mais qui deviennent punisables (et donc illicites) en raison de leur utilité ou signification pour l'organisation criminelle(1).

9. Application en fonction du lieu

73. La commission d'enquête souligne que la criminalité organisée est un phénomène international par excellence. Une nouvelle incrimination devra tenir compte de cette donnée. Il faudra vérifier dans quelle mesure certains éléments constitutifs du délit doivent être situés sur le territoire belge. Lorsque l'organisation commet des délits, faut-il par exemple qu'il s'agisse de délits commis en Belgique ? À cet égard, il convient de se référer à la recommandation du groupe de haut niveau (*High Level Group*) de l'Union européenne qui a «invité le Conseil à adopter rapidement une action commune visant à ériger en infraction, conformément à la législation de chaque État membre, le fait pour une personne, présente sur son territoire, de participer à une organisation criminelle et ce, quel que soit le lieu de l'Union européenne où l'organisation est basée ou où elle exerce ses activités criminelles(2).

IV. CONCLUSION DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

74. Il est essentiel de définir clairement la notion de criminalité organisée et, pour respecter les principes de l'État de droit, il faudra nécessairement faire une distinction entre la définition criminologique et la définition pénale. En tout cas, la définition criminologique ne peut pas être utilisée pour l'incrimination. La définition pénale, pour autant qu'elle s'avère nécessaire, doit être suffisamment délimitée et précise, en

van het hoofdfeit vervolgd of veroordeeld worden. Strafbare deelname vereist wel dat een deelnemingsopzet bewezen wordt. Wanneer dit de wetgever ongepast lijkt, zou hij als alternatief kunnen eisen dat in de specifieke delictomschrijving van de hulp die een buitenstaander aan de organisatie verleent, een bijzonder opzet wordt opgenomen.

8. Geoorloofde activiteiten

72. De onderzoekscommissie vraagt het gebruik van de verwarringe uitdrukking «geoorloofde activiteiten van de criminale organisatie» te vermijden. Het gaat immers bij «geoorloofde» om gedragingen die op zichzelf niet strijdig zijn met enige wet, maar die strafbaar (en dus ongeoorloofd) worden wegens hun nut of betekenis voor de criminale organisatie(1).

9. Toepassing naar de plaats

73. De onderzoekscommissie benadrukt dat georganiseerde criminaliteit een bij uitstek internationaal fenomeen is. Een eventuele nieuwe incriminatie zal met dit gegeven rekening dienen te houden. Er zal moeten worden uitgemaakt in welke mate bepaalde constitutieve elementen van het misdrijf op het Belgisch grondgebied moeten gesitueerd zijn. Moet het bijvoorbeeld bij het plegen van misdrijven door de organisatie gaan om in België gepleegde misdrijven ? In dat opzicht dient trouwens te worden verwezen naar de aanbeveling van de Groep van Hoge Ambtenaren (*High Level Group*) van de Europese Unie, die «de Europese Raad verzoekt een gemeenschappelijk optreden vast te stellen op grond waarvan in de wetgeving van elke Lid-Staat de deelname van personen, die zich op hun grondgebied bevinden, aan een criminale organisatie als delict wordt aangemerkt, ongeacht de plaats in de Unie waar de organisatie geconcentreerd is of haar criminale activiteit uitoefent»(2).

IV. BESLUIT VAN DE ONDERZOEKSOMMISSIE

74. Het is van belang dat het begrip georganiseerde criminaliteit duidelijk wordt omschreven. Daarbij moet ter wille van de rechtstatelijke beginselen noodzakelijkerwijze een onderscheid worden gemaakt tussen een criminologische en een strafrechtelijke definitie. De criminologische kan in ieder geval niet gehanteerd worden voor de strafbaarstelling. De strafrechtelijke definitie, indien die noodzakelijk

(1) Réunion du mercredi 1^{er} octobre 1997, p. 52/6.

(2) Programme d'action relatif à la criminalité organisée, Conseil européen, 28 avril 1997, *Journal officiel des Communautés européennes*, 15 août 1997, n° C 251, 4 et 11.

(1) Vergadering van woensdag 1 oktober 1997, blz. 52/6.

(2) Actieplan ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit, Europese Raad, 28 april 1997, *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen*, 15 augustus 1997, nr. C 251, 4 en 11.

tenant compte de toutes les observations formulées plus haut.

75. La criminalité organisée se distingue des autres formes de criminalité par son caractère d'entreprise et sa capacité à neutraliser l'action des pouvoirs publics contre les organisations criminelles. De plus, ces organisations se soucient de moins en moins des frontières nationales et présentent fréquemment un caractère international marqué.

La question est de savoir si tout cela exige que l'on modifie la loi pénale et, dans l'affirmative, de quelle manière.

À cet égard, il faut examiner le problème de la différenciation entre les dispositions existantes relatives à l'association de malfaiteurs (articles 322 et suivants du Code pénal) et la nouvelle incrimination des organisations criminelles proposée par le gouvernement. Si l'on introduit une nouvelle incrimination, il faudra par conséquent tenir compte des dispositions en vigueur en matière d'association de malfaiteurs. On devra soit coordonner les deux, soit réaliser une intégration.

76. Si une nouvelle incrimination est indispensable, il y a lieu de déterminer exactement qui doit être sanctionné. On doit en tout cas éviter de mettre hors la loi les organisations ayant pour objet d'exercer une influence politique. En outre, il y a lieu de faire ressortir clairement la distinction entre les membres de l'organisation criminelle et les personnes extérieures à celle-ci.

En ce qui concerne l'appartenance, l'incrimination doit préciser ce qu'une personne doit savoir de l'organisation, de son activité et de sa contribution à celles-ci. Pour ce qui est des personnes extérieures, il y a lieu de se demander si ceux qui fournissent des services à l'organisation criminelle, sans être impliqués dans les délits commis par elle, doivent pouvoir être poursuivis.

Dans les deux cas, on optera pour une formulation rigoureuse conforme au principe de la légalité (principe de la *lex certa*). D'autre part, cette formulation ne pourra induire un renversement de la preuve.

77. En droit pénal matériel comme en droit pénal formel, il y a lieu de tenir compte du caractère international de la criminalité organisée. Parallèlement, il faudra en particulier promouvoir, dans le cadre de l'Union européenne, la collaboration internationale, d'une part, et l'adaptation réciproque ou l'harmonisation des législations nationales, d'autre part.»

blijkt, moet voldoende afgelijnd zijn en precies en rekening houden met alle hiervoor vermelde opmerkingen.

75. Georganiseerde criminaliteit onderscheidt zich van andere vormen van criminaliteit door haar ondernemingskarakter en haar capaciteit om het overheids-optreden tegen criminale organisaties te neutraliseren. Deze organisaties trekken zich ook steeds minder aan van de nationale grenzen en hebben dikwijls een uitgesproken internationaal karakter.

De vraag rijst of dit alles een wijziging van de strafwet noodzakelijk maakt en, zo ja, op welke wijze.

In dat verband moet het probleem worden onderzocht van de differentiatie tussen de bestaande bepalingen inzake bendevorming (artikel 322 en volgende van het Strafwetboek) en de nieuwe strafbaarstelling van criminale organisaties zoals die door de regering is voorgesteld. Bij het invoeren van een nieuwe strafbaarstelling zal bijgevolg rekening moeten worden gehouden met de vigerende bepalingen inzake bendevorming. Ofwel zal er een coördinatie tussen de twee tot stand moeten worden gebracht ofwel een integratie.

76. Indien er nood bestaat aan een nieuwe strafbaarstelling, moet worden uitgemaakt wie er juist strafbaar moet worden gesteld. Alleszins moet worden vermeden dat op politieke beïnvloeding gerichte organisaties buiten de wet worden gesteld. Voorts moet het onderscheid tussen de leden van een criminale organisatie en de buitenstaanders duidelijk uit de verf komen.

Wat het lidmaatschap betreft, moet de strafbaarstelling duidelijk maken wat een persoon moet weten over de organisatie, haar activiteiten en zijn bijdrage daaraan. Met betrekking tot de buitenstaanders moet de vraag worden gesteld of zij die aan de criminale organisatie diensten verlenen zonder betrokken te zijn bij de misdrijven van die organisatie, strafbaar moeten worden gesteld.

In beide gevallen moet voor een strikte formulering worden gekozen die voldoet aan het legaliteitsbeginsel (*lex certa*-principe). Tevens mag zij niet leiden tot een omkering van de bewijslast.

77. Zowel in het materieel als in het formeel strafrecht moet rekening worden gehouden met het internationaal karakter van de georganiseerde criminaliteit. Tevens moet er inzonderheid binnen de Europese Unie werk worden gemaakt van internationale samenwerking enerzijds en onderlinge aanpassing of harmonisatie van de nationale wetgevingen anderzijds.»

2.2.3. Examen par la commission de la Justice du Sénat

Dans la foulée du premier rapport intermédiaire, plusieurs sénateurs, membres et non-membres de la commission de la Justice, ont déposé des amendements visant à lever les imprécisions et les ambiguïtés qui avaient été épinglees par la commission d'enquête. Le gouvernement, quant à lui, s'est inspiré des conclusions de la commission d'enquête et des amendements des sénateurs pour déposer un amendement de synthèse. Il a tenu compte également de la réglementation européenne élaborée en la matière(1).

En effet, le 19 mars 1998, le Conseil européen est parvenu à un accord politique sur l'action commune relative à l'incrimination de la participation à une organisation criminelle dans les États membres de l'Union européenne, comme le proposait le Groupe de haut niveau sur la criminalité organisée (recommendation n° 17 du programme d'action). Le texte proposé est présenté comme étant la « première définition adoptée au niveau international de ce qui constitue une organisation criminelle et la participation à une telle organisation(2) ». Cette proposition a fait l'objet d'une réserve d'examen parlementaire par la Belgique.

L'article 1^{er} de cette proposition contient la définition suivante d'une organisation criminelle :

«Aux fins de la présente action commune, on entend par organisation criminelle l'association structurée, de plus de deux personnes, établie dans le temps, et agissant de façon concertée en vue de commettre des infractions punissables d'une peine privative de liberté ou d'une mesure de sûreté privative de liberté d'au moins quatre ans ou d'une peine plus grave, que ces infractions constituent une fin en soi ou un moyen pour obtenir des avantages patrimoniaux, et, le cas échéant, influencer indûment le fonctionnement d'autorités publiques.

Les infractions visées au premier alinéa incluent ceux mentionnés à l'article 2 de la Convention Euro-pol ainsi que dans son annexe et qui sont passibles d'une peine au moins équivalente à celle prévue au premier alinéa.»

(1) Pour un compte-rendu détaillé des débats en commission de la Justice, voir le rapport de M. Vandenberghe, doc. Sénat, 1997-1998, n° 1-662/4, et plus particulièrement les pages 32 et suivantes.

(2) *Council, Justice and Home Affairs, Press release Information: Brussels* (19 mars 1998), Document 6889/98 (Presse 73).

2.2.3. Onderzoek door de commissie voor de Justitie van de Senaat

In het kielzog van het eerste tussentijds verslag hebben verschillende senatoren, al dan niet lid van de commissie voor de Justitie, op het wetsontwerp amendementen ingediend om de door de onderzoekscommissie aangeklaagde onduidelijkheden en dubbelzinnigheden uit de weg te ruimen. Op haar beurt heeft de regering zich op de conclusies van de onderzoekscommissie en de amendementen van de senatoren geïnspireerd om een syntheseamendement in te dienen. Zij hield daarbij eveneens rekening met de regelgeving die op Europees vlak werd uitgewerkt(1).

Op 19 maart 1998 heeft de Europese Raad inderdaad een politiek akkoord bereikt over een gemeenschappelijk optreden inzake de strafbaarstelling van deelneming aan een criminale organisatie in de lidstaten van de Europese Unie, zoals de groep op hoog niveau inzake de georganiseerde criminaliteit voorstelde (aanbeveling nr. 17 van het actieplan). De voorgestelde tekst wordt beschouwd als de eerste definitie, aangepast aan de internationale situatie, van een criminale organisatie en van de deelneming aan zo'n organisatie(2). België heeft bij dit voorstel een voorbehoud van parlementair onderzoek geformuleerd.

Artikel 1 van dit voorstel bevat de volgende definitie van een criminale organisatie :

In de zin van dit gemeenschappelijk optreden wordt onder criminale organisatie verstaan een gestructureerde vereniging die duurt in de tijd van meer dan twee personen, die in overleg optreedt om feiten te plegen welke strafbaar zijn gesteld met een vrijheidsstraf of met een maatregel welke vrijheidsbemiming meebrengt met een maximum van ten minste vier jaar of met een zwaardere straf, welke feiten een doel op zich vormen of een middel zijn om vergoedingsvoordelen te verwerven en, in voorkomend geval, onrechtmatig invloed uit te oefenen op de werking van overheidsinstanties.

De in de eerste alinea bedoelde strafbare feiten omvatten de in artikel 2 van de Europol-Overeenkomst en de bijlage daarbij genoemde feiten waarop een straf staat die ten minste gelijkwaardig is aan die welke in de eerste alinea is genoemd.»

(1) Voor een gedetailleerd relaas van de debatten in de commissie voor de Justitie, zie het verslag van de heer Vandenberghe, Stuk Senaat, 1997-1998, nr. 1-662/4, inzonderheid blz. 32 en volgende.

(2) *Council, Justice and Home Affairs, Press release Information: Brussels* (19 maart 1998), Document 6889/98 (Presse 73).

L'article 2, § 1, de ladite convention impose aux États membres l'obligation d'ériger en infraction les actes suivants :

«a) Le comportement de toute personne qui, d'une manière intentionnelle et en ayant connaissance soit du but et de l'activité criminelle générale de l'organisation, soit de l'intention de l'organisation de commettre les infractions en cause, participe activement:

- aux activités criminelles de l'organisation relevant de l'article 1^{er}, même lorsque cette personne ne participe pas à l'exécution proprement dite des infractions en cause et, sous réserve des principes généraux du droit pénal de l'État membre concerné, même lorsque l'exécution des infractions en cause ne se réalise pas;

- aux autres activités de l'organisation en ayant, en outre, connaissance que sa participation contribuera à la réalisation des activités criminelles de l'organisation relevant de l'article 1^{er};

b) Le comportement de toute personne consistant à avoir conclu avec une ou plusieurs personnes un accord portant sur l'exercice d'une activité qui, si elle était mise en œuvre, reviendrait à commettre les infractions relevant de l'article 1^{er}, même lorsque cette personne ne participe pas à l'exécution proprement dite de l'activité.»

L'article 2, § 2, prévoit aussi que: «les États membres, qu'ils aient choisi d'incriminer le comportement visé au § 1^{er}, a), ou celui visé au § 1^{er}, b), se prêteront l'assistance mutuelle la plus large possible pour les infractions couvertes par le présent article, ainsi que pour les infractions visées à l'article 3, paragraphe 4, de la convention relative à l'extradition entre les États membres de l'Union européenne, établie par le Conseil le 27 septembre 1996.»

Le projet de loi amendé par le gouvernement et par les sénateurs a été adopté par la commission de la Justice le 3 février 1998.

2.2.4. Adoption en séance plénière du Sénat

Le 2 avril 1998, le projet de loi a été adopté en séance plénière du Sénat par 56 voix et 5 abstentions(1).

(1) Compte-rendu analytique du Sénat, 2 avril 1998, p. 5259.

Artikel 2, § 1, legt de lidstaten de verbintenis op de volgende handelingen strafbaar te stellen:

«a) Gedragingen van een persoon die opzettelijk en met kennis van het oogmerk en van de algemene criminale activiteit van de organisatie dan wel van het voornemen van de criminale organisatie om de betreffende strafbare feiten te plegen, actief deelneemt:

- aan de in artikel 1 bedoelde activiteiten van een organisatie; zelfs indien hij niet deelneemt aan de feitelijke uitvoering van de betrokken strafbare feiten en, onder voorbehoud van de algemene beginselen van het strafrecht van de betrokken lidstaat, zelfs indien deze niet worden uitgevoerd,

- aan de andere activiteiten van de organisatie, waarbij hij er tevens kennis van heeft dat zijn deelname bijdraagt tot het verwezenlijken van de in artikel 1 bedoelde criminale activiteiten van de organisatie.

b) Gedragingen van een persoon die erin bestaan dat hij met een of meer personen tot overeenstemming is gekomen over de uitoefening van een activiteit waarvan de uitvoering neerkomt op het plegen van een in artikel 1 bedoeld strafbaar feit, zelfs indien hij niet deelneemt aan de feitelijke uitoefening van de activiteit.»

Artikel 2, § 2, bepaalt eveneens dat: «Ongeacht of zij hebben gekozen voor strafbaarstelling van de in lid 1, onder a) dan wel onder b) bedoelde gedragingen, bieden de lidstaten elkaar de ruimst mogelijk wederzijdse bijstand met betrekking tot de in dit artikel omschreven strafbare feiten en de strafbare feiten die onder artikel 3, lid 4, van de door de Raad op 27 september 1996 opgestelde overeenkomst betreffende uitlevering tussen de lidstaten van de Europese Unie vallen.»

Het zowel door de regering als door de senatoren geamendeerde wetsontwerp werd op 3 februari 1998 aangenomen door de commissie voor de Justitie.

2.2.4. Goedkeuring door de plenaire vergadering van de Senaat

Op 2 april 1998 werd het ontwerp aangenomen door de plenaire vergadering van de Senaat met 56 stemmen bij 5 onthoudingen(1).

(1) Beknopt verslag van de Senaat, 2 april 1998, blz. 5259.

Le texte du projet amendé qui a été renvoyé à la Chambre des représentants était libellé comme suit(1).

« Article premier

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2

L'intitulé du chapitre I^{er}, titre VI, livre II, du Code pénal est remplacé comme suit:

« Chapitre I^{er}. — De l'association formée dans le but d'attenter aux personnes ou aux propriétés et de l'organisation criminelle. »

Art. 3

Il est inséré entre les articles 324 et 325 du même Code des articles 324bis et 324ter, rédigés comme suit :

« Art. 324bis. — Constitue une organisation criminelle l'association structurée de plus de deux personnes, établie dans le temps, en vue de commettre de façon concertée (...) des crimes et délits punissables d'un emprisonnement de trois ans ou d'une peine plus grave, pour obtenir, directement ou indirectement, des avantages patrimoniaux (...), en utilisant l'intimidation, la menace, la violence, (...) des manœuvres frauduleuses ou la corruption ou en recourant à des structures commerciales ou autres pour dissimuler ou faciliter la réalisation des infractions (...). »

Art. 324ter. — § 1^{er}. Toute personne qui, volontairement et sciemment, fait partie d'une organisation criminelle (...), est punie d'un emprisonnement de un an à trois ans et d'une amende de cent à cinq mille francs ou d'une de ces peines seulement, même si elle n'a pas l'intention de commettre une infraction dans le cadre de cette organisation ni de s'y associer d'une des manières prévues par les articles 66 et suivants.

§ 2. Toute personne qui participe à la préparation ou à la réalisation de toute activité licite de cette organisation criminelle, alors qu'elle sait (...) que sa participation contribue aux objectifs de celle-ci, tels qu'ils sont prévus à l'article 324bis, est punie d'un emprisonnement de un an à trois ans et d'une amende de cent à cinq mille francs ou d'une de ces peines seulement.

(1) Doc. Sénat, 1997-1998, n° 1-662/6. Les passages soulignés représentent les modifications apportées par le Sénat.

De tekst van het geamendeerde ontwerp dat naar de Kamer van volksvertegenwoordigers werd teruggezonden, luidde als volgt(1):

« Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

Het opschrift van het eerste hoofdstuk in titel VI van boek II van het Strafwetboek wordt vervangen als volgt:

« Hoofdstuk I. — Vereniging met het oogmerk om een aanslag te plegen op personen of op eigendommen en criminale organisatie. »

Art. 3

Tussen de artikelen 324 en 325 van hetzelfde Wetboek worden de artikelen 324bis en 324ter ingevoegd, luidende:

« Art. 324bis. — Met criminale organisatie wordt bedoeld iedere gestructureerde vereniging van meer dan twee personen die duurt in de tijd, met als oogmerk het in onderling overleg (...) plegen van misdaden en wanbedrijven die strafbaar zijn met gevangenisstraf van drie jaar of een zwaardere straf, om direct of indirect vermogensvoordelen te verkrijgen (...), en waarbij gebruik gemaakt wordt van intimidatie, bedreiging, geweld, (...) listige kunstgrepen of corruptie, of waarbij commerciële of andere structuren worden aangewend om het plegen van misdrijven te verbergen of te vergemakkelijken (...). »

Art. 324ter. — § 1. Iedere persoon die, willens en wetens, deel uitmaakt van een (...) criminale organisatie, wordt gestraft met gevangenisstraf van een jaar tot drie jaar en met geldboete van honderd frank tot vijfduizend frank of met een van die straffen alleen, ook al heeft hij niet de bedoeling een misdrijf in het raam van die organisatie te plegen of daaraan deel te nemen op een van de wijzen bedoeld in de artikelen 66 en volgende.

§ 2. Iedere persoon die deelneemt aan de voorbereiding of de uitvoering van enige gegoede activiteit van die criminale organisatie, terwijl hij weet (...) dat zijn deelneming bijdraagt tot de oogmerken van deze criminale organisatie, zoals bedoeld in artikel 324bis, wordt gestraft met gevangenisstraf van een jaar tot drie jaar en met geldboete van honderd frank tot vijfduizend frank of met een van die straffen alleen.

(1) Stuk Senaat, 1997-1998, nr. 1-662/6. De onderlijnde teksten houden de door de Senaat aangebrachte wijzigingen in.

§ 3. Toute personne qui participe à toute prise de décision dans le cadre des activités de l'organisation criminelle, alors qu'elle sait que sa participation contribue aux objectifs de celle-ci, tels qu'ils sont prévus à l'article 324bis, est punie de la réclusion de cinq ans à dix ans et d'une amende de cinq cents à cent mille francs ou d'une de ces peines seulement.

§ 4. Tout dirigeant de l'organisation criminelle est puni de la réclusion de dix ans à quinze ans et d'une amende de mille à deux cent mille francs ou d'une de ces peines seulement.»

Art. 4

À l'article 325 du même Code, les mots «et 324» sont remplacés par les mots «324 et 324ter».»

Art. 5

Dans l'article 90ter, § 2, du Code d'instruction criminelle, inséré par la loi du 30 juin 1994 et modifié par les lois des 7 et 13 avril 1995, il est inséré un 3^obis rédigé comme suit:

«3^obis aux articles 324bis et 324ter du même Code;».

Art. 6

L'article 1^{er}, § 2, 2^o, b), de la loi du 3 janvier 1933 relative à la fabrication, au commerce et au port des armes et au commerce des munitions, est remplacé par le texte suivant:

«b) les articles 101 à 135*quinquies*, 193 à 214, 233 à 236, 269 à 274, 313, 322 à 331, 336, 337, 347bis, 392 à 415, 423 à 442, 461 à 488, 510 à 518 et 520 à 525 du Code pénal.»

Art. 7

À l'article 1^{er} de l'arrêté royal n° 22 du 24 octobre 1934 portant interdiction à certains condamnés et aux faillis d'exercer certaines fonctions, professions ou activités et conférant aux tribunaux de commerce la faculté de prononcer de telles interdictions est ajouté un littera i), rédigé comme suit:

«i) infractions aux articles 324bis et 324ter du Code pénal.»

§ 3. Iedere persoon die deelneemt aan het nemen van welke beslissing dan ook in het raam van de activiteiten van de criminale organisatie, terwijl hij weet (...) dat zijn deelneming bijdraagt tot de oogmerken van deze criminale organisatie, zoals bedoeld in artikel 324bis, wordt gestraft met opsluiting van vijf jaar tot tien jaar en met geldboete van vijfhonderd frank tot honderdduizend frank of met een van die straffen alleen.

§ 4. Ieder leidend persoon van de criminale organisatie wordt gestraft met opsluiting van tien jaar tot vijftien jaar en met geldboete van duizend frank tot tweehonderdduizend frank of met een van die straffen alleen.»

Art. 4

In artikel 325 van hetzelfde Wetboek worden de woorden «en 324» vervangen door de woorden «324 en 324ter».»

Art. 5

In artikel 90ter, § 2, van het Wetboek van Strafvordering, ingevoegd bij de wet van 30 juni 1994 en gewijzigd bij de wetten van 7 en 13 april 1995, wordt een 3^obis ingevoegd, luidende:

«3^obis de artikelen 324bis en 324ter van hetzelfde Wetboek;».

Art. 6

Artikel 1, § 2, 2^o, b), van de wet van 3 januari 1933 op de vervaardiging van, den handel in en het dragen van wapenen en op den handel in munitie wordt vervangen als volgt:

«b) de artikelen 101 tot 135*quinquies*, 193 tot 214, 233 tot 236, 269 tot 274, 313, 322 tot 331, 336, 337, 347bis, 392 tot 415, 423 tot 442, 461 tot 488, 510 tot 518 en 520 tot 525 van het Strafwetboek.»

Art. 7

In artikel 1 van het koninklijk besluit nr. 22 van 24 oktober 1934 waarbij aan bepaalde veroordeelden en aan de gefailleerde verbod wordt opgelegd bepaalde ambten, beroepen of werkzaamheden uit te oefenen en waarbij aan de rechtbanken van koophandel de bevoegdheid wordt toegekend dergelijk verbod uit te spreken wordt een littera i) toegevoegd, luidend als volgt:

«i) inbreuken op de artikelen 324bis en 324ter van het Strafwetboek.»

2.3. Chambre des représentants (second examen):

2.3.1. La commission de la Justice

Si, grâce notamment à l'apport de la commission d'enquête, le projet de loi et, plus particulièrement, les termes de la définition du délit d'organisation criminelle, avaient gagné en précision, le texte adopté par le Sénat a continué à susciter des questions au sein de la commission de la Justice de la Chambre.

On a certes reconnu que le texte du projet avait été amélioré sur le plan technico-juridique, mais les objections de principe subsistaient. Pour certains, la distinction entre les délits d'association de malfaiteurs et d'organisation criminelle était encore trop vague. De plus, pour plusieurs députés, la définition du délit d'organisation criminelle et l'incrimination de l'appartenance ainsi que de la participation à une telle organisation étaient formulées d'une manière trop large et le principe de la *lex certa* n'était pas respecté. Les organisations politiques et syndicales poursuivant des objets parfaitement licites risquaient ainsi de pouvoir être poursuivies sur la base de l'article 324bis proposé du Code pénal.

Bien que le ministre de la Justice eût déclaré explicitement à plusieurs reprises, au Sénat(1) comme à la Chambre(2), que le gouvernement n'avait jamais eu l'intention de donner une telle portée au projet, on déposa à la Chambre un amendement n° 35 tendant à disposer explicitement, à l'article 324bis proposé, que «*l'alinéa premier (l'incrimination d'organisation criminelle) n'est pas applicable aux organisations dont l'objet est uniquement d'ordre politique ou syndical, ni à celles qui poursuivent uniquement un but charitable, philosophique ou religieux*»(3).

Avant de voter sur l'amendement, la commission de la Justice de la Chambre a accepté, sur la suggestion du ministre, de le soumettre à la commission d'enquête qui aurait, selon lui, «acquis une grande compétence en la matière»(4).

Dans un avis détaillé émis le 18 juin 1998, la commission d'enquête a indiqué notamment que :

«l'ensemble des membres de la commission a apprécié les arguments invoqués, mais estime qu'il a

(1) Cf. le rapport de M. Vandenberghe, doc. Sénat, 1997-1998, n° 1-662/4, pp. 33, 36 et 52.

(2) Cf. le rapport de M. Vandeurzen, doc. Chambre, nr. 954/17, entre autres les pp. 3, 9, 27 et 43.

(3) Amendement n° 35, doc. Chambre, 1996-1997, n° 954/15, 96-97; voir également les amendements n°s 26 et 27, doc. Chambre, n° 954-12, 96-97.

(4) Rapport de M. Vandeurzen, doc. Chambre, 1996-1997, n° 954-17, pp. 43-44.

2.3. Kamer van volksvertegenwoordigers (tweede onderzoek):

2.3.1. De commissie voor de Justitie

Hoewel het wetsontwerp en inzonderheid de termen van de delictomschrijving van de criminale organisatie mede dank zij de inbreng van de onderzoekscommissie aan scherpte hadden gewonnen, bleef de door de Senaat aangenomen tekst in de Kamercommissie voor de Justitie vragen oproepen.

Er werd wel toegegeven dat de tekst van het ontwerp juridisch-technisch was verbeterd, maar de principiële bezwaren bleven bestaan. Het onderscheid tussen de misdrijven van vereniging van boosdoeners en criminale organisatie bleek volgens sommigen nog steeds te vaag. Bovendien waren de delictomschrijving van een criminale organisatie en de strafbaarstelling van het lidmaatschap en de deelneming volgens verschillende volksvertegenwoordigers te ruim geformuleerd zodat niet was voldaan aan het *lex-certabegin*. Aldus dreigde het gevaar dat inzonderheid politieke en syndicale organisaties die volkomen rechtmatige doeleinden nastreven, op grond van het voorgestelde artikel 324bis van het Strafwetboek zouden kunnen worden vervolgd.

Hoewel de minister van Justitie zowel in de Senaat(1) als in de Kamer(2) meermaals explicet had verklaard dat de regering nooit de bedoeling heeft gehad het ontwerp een dergelijke draagwijdte te geven, werd er in de Kamer een amendement nr. 35 ingediend om explicet in een tweede lid van het voorgestelde artikel 324bis te bepalen dat «*het eerste lid (de strafbaarstelling van de criminale organisatie) niet van toepassing is op de organisaties met een uitsluitend politiek of vakorganisatorisch oogmerk, noch op de organisaties met een uitsluitend liefdadig, levensbeschouwelijk of godsdienstig oogmerk*»(3).

Alvorens over dit amendement te stemmen, is de Kamercommissie voor de Justitie ingegaan op de suggestie van de minister om dit amendement aan de onderzoekscommissie voor te leggen. Deze laatste had volgens de minister «terzake een grote deskundigheid verworven»(4).

In een omstandig advies van 18 juni 1998 stelde de onderzoekscommissie onder meer dat :

«alle leden van de commissie begrip kunnen opperen voor de aangevoerde argumenten (van de

(1) Zie het verslag van de heer Vandenberghe, Stuk Senaat, 1997-1998, nr. 1-662/4, blz. 33, 36 en 52.

(2) Zie het verslag van de heer Vandeurzen, Stuk Kamer, 1996-1997, nr. 954/17, blz. 3, 9, 27 en 43.

(3) Amendement nr. 35, Stuk Kamer, 1996-1997, nr. 954/15; zie ook de gelijkaardige amendementen nrs. 26 en 27, Stuk Kamer, 1996-1997, nr. 954/12.

(4) Verslag van de heer Vandeurzen, Stuk Kamer, 1996-1997, nr. 954-17, blz. 43-44.

été tenu compte de la préoccupation exprimée par l'amendement lors des débats qui ont eu lieu au Sénat à l'occasion de l'examen du projet de loi». Elle a donc estimé que l'amendement n'est pas vraiment pertinent sur le plan juridique(1).

Cet avis n'est manifestement pas parvenu à convaincre tous les membres de la commission de la Justice de la Chambre. En effet, l'amendement n° 35 a été adopté le 17 juin 1998(2).

Après le dépôt du rapport, le 30 juin 1998, des amendements ont à nouveau été déposés. L'un d'entre eux (l'amendement n° 40) tendait à remplacer le deuxième alinéa proposé par l'amendement n° 35(3). Il était rédigé comme suit:

«L'alinéa 1^{er} (de l'article 324bis) n'est pas applicable aux organisations dont l'objet réel est exclusivement d'ordre politique, syndical, charitable, philosophique ou religieux ou qui poursuivent exclusivement tout autre but légitime»(4).

Bien que certains membres de la commission de la Justice de la Chambre aient maintenu leurs objections contre cet amendement, le ministre de la Justice a cessé de s'y opposer. L'amendement ainsi que l'ensemble du projet de loi ont dès lors été adoptés par la commission à une large majorité le 8 juillet 1998(5).

2.3.2. Le Conseil d'État

Le 14 juillet 1998, le Conseil d'État a émis, à son tour, dans la ligne de l'avis de la commission d'enquête, un avis défavorable sur l'amendement n° 40, qui avait déjà été adopté(6). Il était rédigé dans les termes plutôt péremptoires suivants:

«Si l'article 324bis, alinéa 2, proposé, du Code pénal vise à préciser qu'une organisation qui poursuit un but légitime n'est pas établie en vue de commettre de façon concertée des crimes et délits, l'amendement est un truisme qui n'a pas sa place dans le Code pénal.

Si, par contre, l'amendement vise à empêcher qu'une organisation qui poursuit un but légitime

indigner de het amendement), maar ze menen dat tijdens de debatten over het wetsontwerp in de Senaat tegemoet is gekomen aan de bezorgdheid die in het amendement tot uiting komt». Zij meende dan ook dat «het amendement juridisch niet echt relevant is»(1).

Dit advies vermocht blijkbaar niet alle leden van de Kamercommissie voor de Justitie te overtuigen. Het amendement nr. 35 werd immers op 17 juni 1998 aangenomen(2).

Na de indiening van het verslag op 30 juni 1998 werden er opnieuw amendementen ingediend waarvan er een (amendement nr. 40) strekte tot de vervanging van het door amendement nr. 35 voorgestelde tweede lid(3). Het luidde als volgt:

«Het eerste lid (van artikel 324bis) is niet van toepassing op de organisaties waarvan het feitelijke oogmerk uitsluitend politiek, vakorganisatorisch, menslievend, levensbeschouwelijk of godsdienstig is, of die uitsluitend elk ander rechtmatig oogmerk nastreven»(4).

Hoewel sommige leden van de Kamercommissie van de Justitie bedenkingen bleven koesteren tegen dit amendement, liet de minister van Justitie zijn verzet varen. Het amendement, alsook het gehele wetsontwerp werden dan ook op 8 juli 1998 met een ruime meerderheid door de commissie aangenomen(5).

2.3.2. De Raad van State

Op 14 juli 1998 bracht de Raad van State, in de lijn van het advies van de onderzoekscommissie, op zijn beurt een ongunstig advies uit over het inmiddels aangenomen amendement nr. 40(6). Het was gesteld in de volgende vrij scherpe bewoeringen:

«Indien het voorgestelde artikel 324bis, tweede lid, van het Strafwetboek ertoe strekt nader te bepalen dat een organisatie die een wettig doel nastreeft, niet is opgericht om in onderling overleg misdaden en wanbedrijven te plegen, is het amendement een vanzelfsprekendheid die niet thuishaart in het Strafwetboek.

Indien het daarentegen de bedoeling is met het amendement te voorkomen dat tegen een organisatie

(1) *Op. cit.* pp. 58-59.

(2) *Op. cit.*, pp. 46-52 et 55.

(3) Amendement n° 40 et sous-amendement n° 42, doc. Chambre, 1996-1997, n° 954/20-21.

(4) Voir également le «contre-amendement» n° 41, doc. Chambre, 1996-1997, n° 954/21.

(5) Voir le rapport complémentaire de M. Vandeurzen, doc. Chambre, 1996-1997, n° 954/22, pp. 3-8.

(6) Avis du Conseil d'État, 14 juillet 1998, doc. Chambre, 1996-1997, n° 954/24.

(1) *Op. cit.*, blz. 58-59.

(2) *Op. cit.*, blz. 46-52 en 55.

(3) Amendement nr. 40 en subamendement nr. 42, Stukken Kamer, 1996-1997, nrs. 954/20-21.

(4) Zie eveneens het tegenamendement nr. 41, Stuk Kamer, 1996-1997, nr. 954/21.

(5) Zie het aanvullend verslag van de heer Vandeurzen, Stuk Kamer, 1996-1997, nr. 954/22, blz. 3-8.

(6) Advies van de Raad van State, 14 juli 1998, Stuk Kamer, 1996-1997, nr. 954/24.

puisse faire l'objet de recherches ou de poursuites du chef de constitution d'organisation criminelle, il vide le projet de loi de sa substance.»

2.3.3. Examen final

À la Chambre, M. Vandeurzen et consorts ont encore déposé par la suite l'amendement suivant (doc. Chambre, n° 954/26, 1996-1997, amendement n° 45) :

« Remplacer l'alinéa 2 de l'article 324bis proposé par la disposition suivante :

« Une organisation dont l'objet réel est exclusivement d'ordre politique, syndical, philanthropique, philosophique ou religieux ou qui poursuit exclusivement tout autre but légitime ne peut, en tant que telle, être considérée comme une organisation criminelle au sens de l'alinéa 1^{er}. »

Le 3 décembre 1998, la Chambre a adopté en séance plénière cet amendement ainsi que le projet de loi amendé (doc. Chambre, 1996-1997, n° 954/31). Le Sénat lui aussi adoptera très probablement ce texte.

die een wettig doel nastreeft een opsporingsonderzoek of vervolging wordt ingesteld op beschuldiging van het vormen van een criminale organisatie, holt het amendement het wetsontwerp uit.»

2.3.3. Eindbehandeling

In de Kamer werd nadien nog het volgende amendement door de heer Vandeurzen c.s. ingediend (Stuk Kamer, nr. 954/26, 1996-1997, amendment nr. 45) :

« Het tweede lid van het voorgestelde artikel 324bis vervangen door de volgende bepaling :

« Een organisatie waavan het feitelijke oogmerk uitsluitend politiek, vakorganisatorisch, menslievend, levensbeschouwelijk of godsdienstig is of die uitsluitend elk ander rechtmatig oogmerk nastreeft, kan alszodanig niet beschouwd worden als een criminale organisatie zoals omschreven in het eerste lid. »

Op 3 december 1998 heeft de Kamer dit amendement en het aldus geamendeerde wetsontwerp in plenaire vergadering goedgekeurd (Stuk Kamer, 1996-1997, nr. 954/31). De Senaat zal deze tekst hoogstwaarschijnlijk eveneens goedkeuren.

SECTION 3

Description du phénomène

§ 1. Analyse criminelle et criminalité organisée

1.1. Europe

Il n'existerait en Europe, à l'heure actuelle, aucun rapport convenable sur la criminalité organisée au niveau d'une institution européenne, à l'exception, nuancée, des rapports d'Interpol(1). Exception nuancée car ces rapports de bonne qualité restent limités à des aspects particuliers sans traiter à proprement parler de la criminalité organisée. En outre, ils sont souvent le produit d'une vision exclusivement policière et revêtent un caractère confidentiel, voire secret, ce qui ne leur permet pas d'alimenter sérieusement le débat public sur la criminalité organisée. Le colonel Zanders, chef de la division coopération policière internationale du Service général d'appui policier (SGAP), relève également que «la principale lacune réside dans le fait que nous n'avons toujours pas d'image quantitative et que nous ne connaissons pas l'ampleur du phénomène à l'échelon européen et mondial»(2).

Seuls existent des rapports nationaux dont la qualité est variable. Les pays les plus avancés dans

AFDELING 3

Beschrijving van het fenomeen

§ 1. Misdaadanalyse en georganiseerde criminaliteit

1.1. Europa

Op dit ogenblik zou er over heel Europa geen enkel degelijk rapport bestaan over de georganiseerde criminaliteit dat is opgesteld door een Europese instelling, met als te nuanceren uitzondering de rapporten van Interpol(1). Deze uitzondering vergt enige uitleg omdat deze uitstekende rapporten alleen over een aantal deelaspecten handelen doch niet over de georganiseerde criminaliteit zelf. Daar komt nog bij dat zij vaak uitsluitend het standpunt van de politie weergeven en vertrouwelijk of zelfs geheim zijn. Zij komen dan ook niet in aanmerking als bron voor het openbaar debat over de georganiseerde criminaliteit. Kolonel Zanders, hoofd van de afdeling internationale politiesamenwerking van de Algemene Politie-stedienst (APSD), wijst er tevens op dat «de voorname lacune is dat wij nog steeds geen kwantitatief beeld hebben en de omvang van het fenomeen op Europees vlak en op wereldvlak niet kennen»(2).

Er bestaan alleen nationale rapporten van uiteenlopende kwaliteit. De landen met de grootste verdienste

(1) Fijnaut, audition du 22 novembre 1996, p. 10/3.

(2) Zanders, audition du 25 avril 1997, p. 35/12.

(1) Fijnaut, hoorzitting van 22 november 1996, blz. 10/3.

(2) Zanders, hoorzitting van 25 april 1997, blz. 35/12.

l'étude de la criminalité organisée sont l'Italie, l'Allemagne et les Pays-Bas. Pour M. Bruggeman, l'assistant coordinateur à Europol, le meilleur rapport européen sur la criminalité organisée est le rapport britannique, en raison du fait qu'il ne s'agit pas d'un rapport purement policier mais qu'il a également été réalisé sur base des informations d'autres services(1). «La richesse de l'approche britannique réside dans le fait que, contrairement à ce qui est le cas en Belgique, on s'efforce, non pas de rédiger un rapport globalisant sur la criminalité organisée, mais de construire une mosaïque de rapports partiels. L'on essaie de la sorte de gagner en profondeur et d'avoir une vue synoptique. C'est le point fort de l'approche anglaise. Les Allemands, qui sont généralement passés maîtres dans l'art de rédiger des rapports, sont eux aussi, à l'instar des Belges, quelque peu décontenancés par l'aspect technique de leur approche globalisante. Ils tentent, plus encore que les Belges, d'établir un bon rapport sur la criminalité organisée.(2)»

Jusqu'il y a peu, les autres pays européens, y compris la Belgique, considéraient la criminalité organisée comme un phénomène exotique, un problème étranger, le souci de pays comme l'Italie, avec sa maffia, le Japon ou la Chine, avec leurs triades, ou les États-Unis, avec la Cosa-Nostra dans les grandes villes(3).

Dans la plupart des pays européens, l'intérêt pour la criminalité organisée n'est apparu qu'il y a une dizaine d'années.

Il n'y a donc rien d'étonnant à ce que les rapports des États membres européens laissent à désirer. Ainsi, jusqu'il y a peu, le rapport de la Belgique était basé sur les renseignements fournis par un seul service de police(4). Dans d'autres pays, l'on se basait exclusivement sur les données de la police. Aux Pays-Bas, par contre, l'on a eu recours à des enquêtes non policières sur la criminalité organisée. Il va de soi que la qualité des rapports basés sur des données purement policières laisse à désirer, et le caractère disparate des données incite à la plus grande prudence. Certaines conclusions peuvent pourtant être tirées de la contribution belge aux rapports européens pour les années 1995, 1996 et 1997(5).

in het onderzoek van de georganiseerde criminaliteit zijn Italië, Duitsland en Nederland. Volgens de heer Bruggeman, assistent-coördinator bij Europol, is het Britse rapport het beste wat Europa te bieden heeft inzake de georganiseerde criminaliteit omdat het niet louter een politierapport is doch ook informatie van andere diensten heeft gebruikt(1). «De rijkdom van de Britse aanpak is dat men in tegenstelling tot België niet probeert een globaliserend rapport over de georganiseerde criminaliteit te schrijven, maar een mozaïek probeert op te bouwen van deelrapporten. Daarmee tracht men diepgang te verwerven en tot een overkoepelende gedachte te komen. Dat is de sterkte van de Engelse benadering. Ook de Duitsers die normaal een goede rapportering hebben, zijn evenals de Belgen een beetje verloren gelopen door het technische aspect van hun globaliserende aanpak. Zij pogen, meer nog dan België, een goede rapportering te maken van de georganiseerde criminaliteit in het algemeen(2).»

De andere Europese landen, België inbegrepen, beschouwden tot voor kort de georganiseerde criminaliteit als een exotisch fenomeen, als een buitenlands probleem, als een zorgenkind voor vreemde landen als Italië met zijn maffia, Japan of China met de triades of de Verenigde Staten met de Cosa-Nostragroepen in de grote steden(3).

De belangstelling voor de georganiseerde criminaliteit ontstond in de meeste Europese landen slechts een tiental jaren geleden.

Het hoeft dan ook niet te verwonderen dat de rapporten van de Europese lidstaten te wensen over lieten. Zo was het Belgische rapport tot voor kort gebaseerd op de inlichtingen verstrekt door één enkele politiedienst(4). In andere landen steunde men uitsluitend op de gegevens van de politie. In Nederland deed men daaren tegen ook? een beroep op niet-politionele onderzoeken over de georganiseerde criminaliteit. Dat de kwaliteit van de rapporten op grond van louter politionele gegevens te wensen over laat, hoeft geen betoog, en het disparaat karakter van de gegevens noopt tot grote voorzichtigheid. Toch kunnen uit de Belgische bijdrage aan de Europese rapporten over de jaren 1995, 1996 en 1997 bepaalde conclusies worden getrokken(5).

(1) Bruggeman, audition du 4 juillet 1997, p. 46/2.

(2) Bruggeman, audition du 27 juin 1997, p. 45/21.

(3) Fijnhaut, audition du 22 novembre 1996, p. 10/4.

(4) Il s'agit des rapports annuels 1994 et 1995 de la gendarmerie. La contribution belge au rapport annuel européen ainsi que les rapports annuels du ministre de la Justice 1997 et 1998 ont été rédigés sur la base de données fournies par la police communale la gendarmerie et la police judiciaire.

(5) Bruggeman (Europol), audition, 27 juin 1997 p.m., pp. 45/16 et 17.

(1) Bruggeman, hoorzitting van 4 juli 1997, blz. 46/2.

(2) Bruggeman, hoorzitting van 27 juni 1997, blz. 45/21.

(3) Fijnhaut, hoorzitting van 22 november 1996, blz. 10/4.

(4) Het gaat om de jaarrapporten 1994 en 1995 van de rijkswacht. De Belgische bijdrage aan het Europees jaarrapport, alsmede de jaarrapporten van de minister van Justitie 1997 en 1998 over de georganiseerde criminaliteit in België in de jaren 1996 en 1997 werden opgesteld op basis van gegevens verstrekt door de gemeente politie, de rijkswacht en de gerechtelijke politie.

(5) Bruggeman (Europol), hoorzitting van 27 juni 1997 p.m., blz. 45/16 en 17.

La première conclusion concerne le caractère international de la criminalité organisée. Il semble constituer un facteur dominant, surtout depuis que les contrôles frontaliers ont été réduits sur le territoire de l'Union européenne et que l'on y applique le principe de la libre circulation des personnes et des marchandises. Les groupements criminels qui sont présents surtout au sein de l'Union européenne en profitent.

La deuxième conclusion concerne le facteur ethnique, qui devient très important. De nombreux pays signalent une influence croissante de groupements étrangers provenant de pays extérieurs à l'Union européenne. Ces groupements tentent de dominer le monde de la criminalité ou certaines activités au sein de l'Union européenne.

Une troisième conclusion concerne le professionnalisme croissant des groupements criminels. Ils sont techniquement à même de falsifier des documents ou de blanchir de l'argent, par exemple. Ils connaissent très bien les limites des services de police et veillent à ne pas se faire prendre ou à passer inaperçus en cas d'intervention policière.

L'on peut citer à titre d'exemple, le problème du blanchiment d'argent.

Une quatrième conclusion concerne le déclin des grandes organisations maffieuses classiques. Peut-être le succès de la lutte contre les groupes maffieux en Italie n'est-il pas étranger à ce phénomène. Actuellement, la structure pyramidale — quelques personnes au sommet et divers niveaux à la base — qui fait penser à une structure de management militaire, est remplacée par une mosaïque de spécialités et de réseaux criminels.

Ces caractéristiques pourront être interprétées différemment en fonction des ramifications de la criminalité organisée. Les nouveaux groupes ethniques déploient toutefois une activité polyvalente dans divers domaines.

L'on pourrait conclure, des rapports officiels sur la situation belge, que celle-ci est bien plus rassurante que la situation qui règne dans d'autres pays. L'on peut toutefois se demander si ces rapports correspondent à la réalité. Ne sous-estime-t-on pas la criminalité organisée, et l'image que l'on a de celle-ci ne changerait-elle pas du tout au tout si l'on arrivait à améliorer l'efficacité de la recherche concernant ce phénomène ? M. Bruggeman, assistant coordinateur à Interpol et bien placé pour procéder à des comparaisons entre les rapports des États membres de l'Union européenne, a dit être convaincu que l'ampleur de la criminalité organisée en Belgique était beaucoup plus grande de que ne l'indiquent les rapports annuels(1).

(1) Bruggeman (Europol), audition du 27 juin 1997 p.m., pp. 45/16 et 17.

De eerste conclusie betreft het internationale karakter van de georganiseerde criminaliteit. Dit schijnt toch wel een dominante factor te zijn, zeker nu binnen de Europese Unie de grenscontroles werden verminderd en het vrij verkeer van personen en goederen geldt. Criminele groeperingen, die vooral binnen de Europese Unie aanwezig zijn, profiteren hiervan.

De tweede conclusie betreft de etnische factor die heel belangrijk wordt. Veel landen melden een groeiende invloed van buitenlandse groeperingen, afkomstig van landen buiten de Europese Unie. Deze groeperingen trachten de misdaadscène of bepaalde activiteiten binnen de Europese Unie te domineren.

Een derde conclusie betreft de toenemende professionaliteit van de criminele groeperingen. Zij zijn technisch onderlegd in het vervalsen van documenten of in het witwassen van geld bijvoorbeeld. De groeperingen kennen de limieten van de politiediensten heel goed en zorgen er aldus voor niet gepakt te worden of minder zichtbaar te zijn voor een eventueel politieel optreden.

Als voorbeeld kan de problematiek van het witwassen worden vermeld.

Een vierde conclusie betreft het verval van de klassieke, grote maffiaorganisaties. Waarschijnlijk is het succes van het strijd tegen de maffiagroepen in Italië daar niet vreemd aan. De pyramidale structuur met enkele personen aan de top en daaronder verschillende geledingen, die doet denken aan een militaire managementsstructuur, maakt tegenwoordig plaats voor een mozaïek van specialiteiten en criminele netwerken.

Deze kenmerken zullen verschillend kunnen worden ingevuld naargelang van de deeldomeinen van de georganiseerde criminaliteit. De nieuwe etnische groepen zijn echter polyvalent op verschillende terreinen.

Wanneer we nu de officiële rapportering van de Belgische situatie bekijken, dan zouden we daaruit kunnen besluiten dat de toestand in België veel geruststellender is dan in andere landen. Maar beantwoordt het rapport wel aan de werkelijkheid ? Wordt de georganiseerde criminaliteit niet onderschat en zal een efficiëntere opsporing van het fenomeen niet een heel ander beeld oproepen ? De heer Bruggeman, assistent-coördinator bij Europol, die goed geplaatst is om de rapporten van de Europese lidstaten met elkaar te vergelijken, verklaarde dat hij ervan overtuigd is dat de omvang van de georganiseerde misdaad in België veel ernstiger is dan uit de jaarrapporten blijkt(1).

(1) Bruggeman (Europol), hoorzitting, 27 juni 1997 p.m., blz. 45/16 en 17.

Le colonel Zanders (SGAP) a émis des réserves très nettes à propos des rapports de l'Union européenne : «L'image de la criminalité organisée que l'on obtient à la lecture du projet de rapport est, malheureusement, très générale et sans grande signification, tant pour le niveau politique que pour le niveau opérationnel. J'espère que les ministres de l'Intérieur et de la Justice parviendront au sein du Conseil à s'entendre sur la nouvelle méthodologie et le plan par étapes, de manière que l'on puisse disposer d'un rapport annuel européen sérieux sur la criminalité organisée. J'estime qu'un tel rapport est indispensable»(1).

Selon une analyse mondiale du phénomène, la criminalité organisée a toujours une base nationale, mais, dans 80 % des cas, les groupes criminels entretiennent des liens internationaux. Il semblerait qu'il existe une sorte d'internationale des criminels; la criminalité planifiée donne lieu à une certaine répartition du «travail» dans le cadre de laquelle certains groupes nationaux se spécialisent, par exemple, dans la falsification de passeports et de documents, d'autres dans les interventions armées (ils produiront éventuellement des tueurs à gage), et d'autres encore dans le trafic de drogue qu'ils essaient de monopoliser ou la production de stimulants.

Chaque pays, chaque nationalité possède ses propres criminels. Tout dépend vraisemblablement d'une tradition, de certaines aptitudes, de l'éducation ou de la formation des personnes concernées. Certaines ont appris dès leur jeunesse à manier des armes, d'autres ont appris à ne trahir en aucune circonstance les membres de leur clan et d'autres ont fait leur profession du recel et de l'escroquerie.

Il va de soi que les criminels organisés de certains pays sont plus audacieux que d'autres : la détermination de la police, la nature des peines et la réaction du public jouent un rôle important en la matière. L'on constate ainsi que les organisations criminelles géorgiennes, qui étaient surveillés très étroitement en Allemagne et en France, ont préféré se «délocaliser» vers Anvers, où la surveillance est manifestement moins sévère et où la répression est beaucoup plus douce.

L'on est confronté sans cesse à l'absence d'une définition univoque du phénomène de la criminalité organisée. En effet, les pays scandinaves ont leur propre définition et, dans son rapport, le Danemark considère la présence des célèbres bandes de motards sur son territoire comme une forme de criminalité organisée. Ces bandes existent bien entendu aussi en Belgique.

(1) Zanders (SGAP), audition du 25 avril 1997 a.m., p. 34/13.

Ook kolonel Zanders (APSD) sprak met groot voorbehoud over de rapporten van de Europese Unie : «Het beeld van de georganiseerde criminaliteit zoals dat uit het ontwerp-rapport naar voor komt, is tot eenieders spijt zeer algemeen en zonder grote betekenis zowel voor het beleidsniveau als voor het operationele niveau. Ik hoop dat de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie in de Raad overeenstemming bereiken over de nieuwe methodologie en het stappenplan zodat er jaarlijks een degelijk Europees rapport over de georganiseerde criminaliteit kan worden overgelegd. Zulk een rapport is mijns inziens onontbeerlijk(1).»

Een analyse op wereldvlak toont aan dat de georganiseerde misdaad steeds op een nationale basis geschoeid is, maar dat in 80% van de gevallen deze misdadige groepen internationale bindingen hebben. Er schijnt zoets te bestaan als een internationale van misdadigers; de geplande misdadigheid geeft aanleiding tot een bepaalde werkverdeling, sommige nationale groepen zijn gespecialiseerd in het vervalen van paspoorten en documenten, anderen treden gewapend op (eventueel als huurmoordenaars), nog anderen monopoliseren de drugstrafiek of maken pepmidelen aan.

Elk land, elke nationaliteit, heeft zijn eigen criminelen. Het hangt wellicht af van een bepaalde traditie, van hun aanleg, van hun opvoeding of opleiding. Sommigen hebben van in hun jeugd leren omgaan met wapens, anderen hebben geleerd in geen enkele omstandigheid de leden van hun clan te verraden, nog anderen hebben hun beroep gemaakt van heling en oplichterij.

Uiteraard treden de georganiseerde misdadigers driester op in het ene land dan in het andere : de doortastendheid van de politie, de aard van de bestrafting, de reactie van het publiek spelen daarbij een belangrijke rol. Zo merkt men dat Georgische criminale organisaties die in Duitsland en in Frankrijk scherp in het oog werden gehouden, verkozen naar Antwerpen uit te wijken, waar het toezicht blijkbaar minder streng is en de strafvervolging veel milder.

Telkenmale wordt men geconfronteerd met het gebrek aan een eenduidige definitie van het fenomeen «criminale organisatie». Zo houden de Scandinavische landen er een eigen definitie op na en rangschikt Denemarken in zijn rapport de aanwezigheid van de beruchte motorbendes op zijn grondgebied onder de georganiseerde misdaad. Natuurlijk bestaan

(1) Zanders (APSD), hoorzitting, 25 april 1997 a.m., blz. 34/13.

que, mais elles ne sont pas considérées chez nous comme un groupe important au sein de la criminalité organisée.

Partant de sa définition propre, chaque pays va donc surveiller une série d'organisations criminelles organisées sur son territoire. La définition de l'Union européenne, qui est fondée entre autres sur le critère des «ramifications internationales», est plus sélective.

La gendarmerie a classé les organisations criminelles disposant de ramifications à l'échelle mondiale en différents groupes: elle fait une distinction entre les organisations eurasiatiques, italiennes, asiatiques, nigérianes et colombiennes, parce qu'elles ont toutes un impact sur la criminalité organisée en Belgique.

Selon un rapport récent de l'officier de liaison belge à Moscou sur les organisations eurasiatiques en général et sur celles qui ont été créées sur le territoire de l'ex-Union soviétique en particulier, le ministre russe de l'Intérieur estime que quelque 8 000 organisations criminelles sont actives aujourd'hui dans son pays, dont 1 500 ont des ramifications à l'étranger. La plupart de ces 1 500 organisations sont actives en Allemagne. Les produits de leurs activités représentent 30 % du PNB de la Fédération de Russie.

Certains groupements russes sont également actifs en Belgique où, d'après le rapport de la gendarmerie, ils se concentrent sur la région anversoise et entretiennent des liens étroits avec le commerce du diamant. Il existe une convention suivant laquelle le diamant brut peut être traité pendant 180 jours en Belgique. Les organisations criminelles vendent toutefois immédiatement les diamants, avant même qu'ils ne parviennent à Anvers. Il y a actuellement cinq dossiers relatifs à l'influence de la mafia russe dans les milieux diamantaire anversois(1).

La Belgique avait signé, le 4 septembre/23 août 1872(2) avec la Russie tsariste, une convention d'extradition qui a évidemment cessé de sortir ses effets depuis la révolution russe de 1917, ce qui crée un vide grave dans les rapports judiciaires entre les deux pays. Tous les espoirs ont été mis dans la ratification de la Convention européenne d'entraide judiciaire avec la fédération russe, qui a été signée le 7 novembre 1996.

(1) La commission sait que le nombre de dossiers est plus grand et elle renvoie à ce sujet à son enquête sur le secteur diamantaire (*cf. infra*).

(2) *Moniteur belge* du 5 décembre 1872.

er ook in België dergelijke bendes, maar die worden toch niet als een hoofdgroep beschouwd in de georganiseerde criminaliteit.

Met toepassing van zijn eigen definitie neemt elk land dus een aantal nationaal georganiseerde misdaadorganisaties in het vizier. Zo bevat de definitie van de Europese Unie het criterium «internationaal vertakt» en is ze bijgevolg selectiever.

De rijkswacht heeft een indeling gemaakt van de wereldwijd vertakte misdaadorganisaties en heeft een onderscheid gemaakt naargelang het om Euraziatische, Italiaanse, Aziatische, Nigeriaanse en Columbiaanse organisaties gaat, omdat deze groeperingen een weerslag hebben op de georganiseerde criminaliteit in België.

In een recent rapport van de Belgische verbindingsofficier te Moskou over de Euraziatische organisaties en meer bepaald die welke in de voormalige Sovjet-Unie zijn ontstaan, staat te lezen dat er volgens de Russische minister van Binnenlandse Zaken momenteel 8 000 misdaadorganisaties in zijn land actief zijn waarvan er 1 500 vertakkingen hebben in het buitenland. De meeste van die 1 500 organisaties zijn actief in Duitsland. De activiteiten van deze groepen zijn goed voor 30 % van het BNP van de Russische Federatie.

Een aantal Russische groeperingen zijn ook actief in België en, zoals reeds uit het rapport van de rijkswacht bleek, concentreren hun activiteiten zich in de Antwerpse regio en zijn ze nauw verbonden met de diamanthandel. Er bestaat een overeenkomst dat de ruwe diamant gedurende 180 dagen in België mag worden verwerkt. De criminale groeperingen gaan echter onmiddellijk over tot de verkoop van deze diamant, soms zelfs nog voor deze te Antwerpen aankomt. Op dit ogenblik zijn er 5 dossiers over de invloed van de Russische maffia in de Antwerpse diamantwereld aanhangig(1).

België had een uitleveringsverdrag met tsaristisch Rusland van 4 september/23 augustus 1872(2), maar deze overeenkomst is natuurlijk niet meer van kracht sedert de Russische Revolutie van 1917. Dat wordt nu aangevoeld als een ernstige lacune in onze justitiële betrekkingen. Alle hoop is nu gevestigd op de ratificatie van het op 7 november 1996 ondertekende Europees verdrag van wederzijdse rechtshulp

(1) De commissie heeft kennis van meer dossiers en verwijst naar haar onderzoek over de diamantsector (*zie infra*).

(2) Gepubliceerd in het *Belgisch Staatsblad*, 5 december 1872.

Il n'empêche que le vide actuel provoque en permanence des heurts entre la Belgique et la Russie(1).

1.2. Belgique

1.2.1. Constatations générales

Les avis exposés par la gendarmerie et par les experts sont partagés par M. De Vroom, commissaire général aux délégations judiciaires, qui admet que la criminalité organisée est un concept relativement neuf en Belgique, surtout dans son approche. Ce n'est que depuis deux ou trois ans que les services de police belges analysent mieux les rouages des organisations criminelles, grâce aux analystes opérationnels qui ont été formés aux Pays-Bas. Il existe actuellement aussi un cours d'analyste à l'école de criminologie. Cependant, la lutte contre la criminalité organisée existe depuis bien plus longtemps, mais de manière moins structurée qu'aujourd'hui. Il est vrai que des facteurs externes à la Belgique ont sensibilisé les services de police à ces formes particulières de criminalité, entre autres les événements en Italie, le trafic organisé de substances stupéfiantes, la chute du mur de Berlin et la découverte d'une criminalité d'État dans ces pays ou encore les liens étroits entre le grand banditisme et le terrorisme(2).

En Belgique, les rapports en matière de criminalité organisée étaient jusqu'en 1996, réalisés par la seule gendarmerie. Les rapports 1995 et 1996 sur la criminalité organisée en Belgique en 1994 et 1995 n'ont été réalisés qu'avec des informations dures obtenues lors de ses propres enquêtes(3). Ces rapports concernent la nature, la gravité et l'ampleur de la criminalité organisée en Belgique. La première partie donne une

(1) Zanders (SGAP), audition du 25 avril 1997 a.m., p. 34/13.

(2) PJP (police judiciaire près les parquets), Réponses écrites aux questions de la commission parlementaire chargée d'enquêter sur la criminalité organisée en Belgique, 11 décembre 1996, p. 31.

(3) Gendarmerie, Criminalité organisée en Belgique, Rapport établi à l'occasion de l'audition du commandant de la gendarmerie par la commission d'enquête sur la criminalité organisée, décembre 1996, p. 4.

met de Russische Federatie, hetgeen niet wegneemt dat er thans een vacuüm is wat aanleiding geeft tot gehakketak tussen België en Rusland(1).

1.2. België

1.2.1. Bevindingen van algemene aard

De heer De Vroom, commissaris-generaal voor gerechtelijke opdrachten, verklaart de zienswijze van de rijkswacht en de experts te kunnen delen. Hij geeft toe dat de georganiseerde criminaliteit een vrij nieuw begrip is in België vooral wat betreft de aanpak. Sedert niet meer dan twee à drie jaar wijden de Belgische politiediensten een grondiger onderzoek aan het raderwerk van de criminale organisaties via de operationele analisten die in Nederland werden opgeleid. Bij de school van criminologie bestaat er thans ook een cursus voor analisten. Dat neemt echter niet weg dat de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit reeds langer aan de gang is doch op een minder gestructureerde manier dan thans. Het klopt dat de politiediensten zich bewust geworden zijn van het bestaan van die bijzondere vormen van criminaliteit door een aantal buiten België liggende factoren, onder meer de gebeurtenissen in Italië, de georganiseerde drugshandel, de val van de Berlijnse muur en de vaststelling dat er in die landen zoiets bestaat als staatscriminaliteit of nog de nauwe banden tussen het groot banditisme en het terrorisme(2).

Tot 1996 stelde alleen de rijkswacht in België rapporten op over de georganiseerde criminaliteit. Voor de rapporten over de jaren 1994 en 1995 heeft zij alleen harde informatie gebruikt afkomstig uit haar eigen onderzoeken(3). Die rapporten handelen over de aard, de ernst en de omvang van de georganiseerde criminaliteit in België. Het eerste deel biedt een kwantitatief, het tweede een kwalitatief overzicht van de

(1) Zanders (APSD), hoorzitting, 25 april 1997 a.m., blz. 34/13.

(2) GPP (gerechtelijke politie bij de parketten), Schriftelijke antwoorden op de vragen van de parlementaire commissie van onderzoek naar de georganiseerde criminaliteit in België, 11 december 1996, blz. 31.

(3) Rijkswacht, Georganiseerde criminaliteit in België, rapport opgesteld naar aanleiding van de hoorzitting van de commandant van de rijkswacht door de onderzoekscommissie georganiseerde criminaliteit in België, december 1996, blz. 4.

image quantitative, la deuxième qualitative (des efforts déployés par la gendarmerie en matière de criminalité organisée).

Ce n'est que pour le rapport 1997 sur la criminalité organisée en Belgique en 1996 que des informations, autres que les seules informations dures de la gendarmerie, ont été utilisées et que d'autres services, policiers ou non, se sont impliqués dans cette analyse. Le plan d'action du gouvernement a confié à la gendarmerie la responsabilité technique de la réalisation de l'analyse de la criminalité organisée (notamment l'élaboration, avec le ministère de la Justice, d'un questionnaire qui doit permettre de rassembler les informations sur les enquêtes en cours). Pour cette analyse, les différentes sources à exploiter sont les suivantes(1):

- les informations dures dans les systèmes automatisés — pour l'enregistrement des organisations criminelles détectées;
- les informations dures provenant des enquêtes en cours — pour la détection des organisations criminelles connues;
- les informations douces — plus particulièrement celles recueillies dans une analyse opérationnelle de la criminalité pour en garantir une interprétation correcte (pour l'établissement d'une représentation des menaces);
- les analyses stratégiques, les études réalisées par d'autres administrations ou par le milieu scientifique.

À l'heure actuelle, et bien que des améliorations aient été apportées d'un point de vue méthodologique, le rapport annuel 1998 sur la criminalité organisée en Belgique en 1997 reste essentiellement basé sur des données policières obtenues lors des enquêtes effectuées par les services de police. Conscients des limites posées par cette approche «à court terme», les auteurs du rapport précisent utilement que «ces données collectées au sein des services de police représentent plutôt la manière dont les services de police organisent leurs efforts de recherche, ce qui porte en soi le risque d'occulte des aspects non connus de la criminalité organisée». Le lieutenant-colonel Berkmoes (BCR) rappelait par ailleurs devant la commission: «Notre méthode de travail ne nous permet pas d'apprécier le nombre de groupements criminels. Nous pouvons uniquement vérifier le nombre d'enquêtes répondant à la définition que la

inspanningen die de rijkswacht op dat vlak heeft geleverd.

Eerst voor het rapport over 1996 heeft men andere informatie gebruikt dan de harde informatie van de rijkswacht en een beroep gedaan op andere al dan niet politiële diensten voor deze analyse. Het actieplan van de regering verleent aan de rijkswacht de technische verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de analyse van de georganiseerde criminaliteit, onder meer het opstellen in samenwerking met het ministerie van Justitie van een vragenlijst om informatie over de lopende onderzoeken samen te brengen. Voor die analyse boort men de volgende bronnen aan(1):

- harde informatie in de geautomatiseerde systemen — voor het registreren van opgespoorde criminale organisaties;
- harde informatie uit lopende onderzoeken — voor het opsporen van bekende criminale organisaties;
- zachte informatie — meer bepaald die ingewonnen bij de operationele analyse van de criminaliteit om een correcte interpretatie te waarborgen (het in kaart brengen van de dreiging);
- strategische analyses, onderzoek uitgevoerd door andere besturen of door wetenschappers.

Ofschoon er in het jaarrapport 1998 over de georganiseerde criminaliteit in België in 1997 methodologische verbeteringen werden aangebracht, gaat het thans nog altijd in hoofdzaak uit van politie-informatie afkomstig van door politiediensten uitgevoerde onderzoeken. De opstellers van het rapport verklaren zich terdege bewust te zijn van de grenzen van deze aanpak op korte termijn en wijzen er overigens terecht op dat de informatie bijeengebracht bij de politiediensten, veeleer weergeeft hoe die politiediensten hun opzoeken organiseren en dat zulks er dreigt toe te leiden dat een aantal nietbekende facetten van de georganiseerde criminaliteit niet aan het licht komen. Luitenant-kolonel Berkmoes (CBO) heeft trouwens in de commissie het volgende verklaard: «Wij hebben met onze manier van werken, geen inzicht in het aantal criminale groepen. Wij kunnen alleen nagaan hoeveel onderzoeken de riks-

(1) Gendarmerie, Criminalité organisée en Belgique, rapport établi à l'occasion de l'audition du commandant de la gendarmerie par la commission d'enquête sur la criminalité organisée, décembre 1996, p. 15 et suivantes.

(1) Rijkswacht, Georganiseerde criminaliteit in België, rapport opgesteld naar aanleiding van de hoorzitting van de commandant van de rijkswacht door de onderzoekscommissie georganiseerde criminaliteit in België, december 1996, blz. 15 en volgende.

gendarmerie a réalisées au cours d'une année donnée(1).»

Cette approche à court terme devrait, dès l'an prochain, être remplacée par une méthodologie à long terme impliquant l'intégration d'analyses stratégiques, et suppléer ainsi au caractère «limité» de la démarche actuelle.

Selon la gendarmerie, «des tentatives sont également entreprises au niveau international afin d'arriver à une meilleure représentation de la problématique du crime organisé»(2). C'est notamment le cas au sein d'Interpol et, à cet égard, la Belgique, et plus particulièrement le BCR de la gendarmerie, dispose d'une réputation internationale.

«Une des priorités, au niveau national comme au niveau international, est de développer le renseignement. Il est indispensable de mieux structurer encore la circulation de l'information et de pouvoir intégrer des données parfois ponctuelles dans un ensemble cohérent. Une information structurée constitue la base du processus décisionnel tant politique qu'opérationnel. Pour collecter et structurer efficacement de l'information, il faut disposer d'une analyse criminelle. Grâce, notamment, aux efforts du BCR de la gendarmerie, la Belgique se situe en tête du peloton et jouit d'une réputation internationale dont elle peut être fière. Récemment la gendarmerie a organisé, pour la police polonaise une formation en analyse criminelle. Pour Europol comme pour Interpol, l'approche par projet, fondée sur des analyses criminelles, est une priorité. La Belgique, mais aussi les Pays-Bas et le Royaume-Uni, jouent un rôle directeur dans ce domaine. Les trois pays collaborent et Interpol aussi a créé un groupe spécial chargé d'analyser la criminalité. Le groupe a rédigé un manuel qui sera diffusé dans le monde entier, conformément à ce qui a été décidé lors de la dernière assemblée générale en Turquie. La technique belgo-européenne sera mise en œuvre partout dans le monde. Signalons encore une troisième initiative où la police judiciaire a pris l'initiative dans le domaine de la criminalité informatisée.

Cette «cybercriminalité» a elle aussi fait l'objet d'un manuel édité par Interpol, auquel la contribution de la Belgique a été essentielle. La présidence a même été assurée par un Belge(3).»

(1) Berkmoes (BCR), audition, 6 décembre 1996 p.m., p. 13/3.

(2) Gendarmerie, Criminalité organisée en Belgique, Rapport établi à l'occasion de l'audition du commandant de la gendarmerie par la commission d'enquête sur la criminalité organisée, décembre 1996, p. 35.

(3) Zanders (SGAP), audition, 25 avril 1997, p. 35/9.

wacht in een bepaald jaar heeft gevoerd die aan de definitie beantwoorden»(1).

Deze aanpak op korte termijn zou vanaf volgend jaar worden vervangen door een methodologie op lange termijn, waarbij men de strategische analyse integreert om de beperkende aard van de huidige aanpak te verhelpen.

Volgens de rijkswacht worden er ook pogingen ondernomen op het internationale vlak om het probleem van de georganiseerde criminaliteit beter in kaart te brengen(2). Dat geldt onder meer voor Interpol. Op dat vlak genieten België en meer bepaald het CBO van de rijkswacht een internationale faam.

«Een prioriteit, zowel op nationaal als op internationaal vlak, is het ontwikkelen van *intelligence*; er bestaat een grote behoefte aan nog beter gestructureerde informatiedoorstroming en aan de verwerking van soms punctuele gegevens in een coherent geheel. De gestructureerde informatie vormt de basis voor zowel de beleidsmatige als de operationele besluitvorming. Om informatie efficiënt te vergaren en te structureren heeft men een criminale analyse nodig. Dank zij onder andere de inspanningen van het CBO van de rijkswacht staat België aan de top en mag het fier zijn over zijn internationale reputatie. Onlangs heeft de rijkswacht een vorming in de criminale analyse georganiseerd ten behoeve van de Poolse politie. Zowel bij Europol als bij Interpol vormt de projectmatige aanpak op grond van criminale analyses een prioriteit. Behalve België spelen ook Nederland en Groot-Brittannië op dit vlak een leidinggevende rol. Die landen werken samen en binnen Interpol werd ook een bijzondere groep opgericht belast met de criminaliteitsanalyse. Deze groep heeft een handboek gemaakt dat wereldwijd zal worden verspreid, zoals tijdens de vorige algemene vergadering in Turkije werd beslist. De Europees-Belgische techniek zal wereldwijd worden geïmplementeerd. Er kan ook melding worden gemaakt van een derde initiatief waarbij de gerechtelijke politie het voortouw heeft genomen, namelijk op het vlak van de computercriminaliteit.

Rond deze «cybercriminaliteit» is ook een handboek uitgegeven door Interpol, waarbij de Belgische inbreng eigenlijk primordiaal was. Het voorzitterschap werd zelfs door een Belg waargenomen(3).»

(1) Berkmoes (CBO), hoorzitting, 6 december 1996 p.m., blz. 13/3.

(2) Rijkswacht, Georganiseerde criminaliteit in België, rapport opgesteld naar aanleiding van de hoorzitting van de commandant van de rijkswacht door de onderzoekscommissie georganiseerde criminaliteit in België, december 1996, blz. 35.

(3) Zanders (APSD), hoorzitting, 25 april 1997, blz. 35/9.

Pour l'élaboration des rapports annuels 1997 et 1998 sur la criminalité organisée en Belgique en 1996 et 1997, les services de police ont, conformément au plan d'action du gouvernement contre le crime organisé, utilisé la définition opérationnelle du BKA allemand. Selon cette définition, le crime organisé peut être défini comme étant:

1. la perpétration, de manière méthodique, de délits qui sont, chacun en soi ou dans leur totalité, d'une importance considérable;
2. par amour du gain ou par recherche du pouvoir;
3. par plus de deux personnes agissant ensemble;
4. durant une période assez longue ou indéterminée;
5. suivant une répartition des tâches :
 - a) en abusant de structures commerciales et/ou
 - b) en recourant à la violence ou à d'autres moyens d'intimidation et/ou
 - c) en exerçant une influence sur la vie politique, les médias, l'administration publique, la justice ou la vie économique.

Pour satisfaire à la définition, les cinq caractéristiques générales (1 à 5) et au moins une caractéristique spécifique doivent être réunies.

Le commissaire général aux délégations judiciaires, M. De Vroom, qui fait siennes également la définition de la criminalité organisée issue du BKA, insiste sur le caractère hiérarchique qui caractérise la criminalité organisée, sur les flux financiers impliquant notamment des banquiers, des notaires et des avocats, ainsi que sur les sanctions qui sont mises en œuvre à l'intérieur de cette criminalité organisée(1). Une divergence de vue existe néanmoins entre la gendarmerie et la police judiciaire en ce qui concerne la démarche générale d'appréhension de la problématique. Si la gendarmerie a opté pour une approche par «phénomène criminologique», la police judiciaire préférera partir du concept d'infraction(2). Actuellement, c'est l'approche préconisée par la gendarmerie qui a été consacrée. Si cette divergence de vue témoigne de ce que l'approche de la criminalité organisée peut se faire de différentes manières et qu'aujourd'hui, elle revêt un caractère plus ou moins uniforme au sein des différents services de police, cette problématique est à replacer dans le cadre plus large de la répartition des tâches entre les services de police et de la note dite de

Overeenkomstig het actieplan van de regering tegen de georganiseerde criminaliteit hebben de politiediensten bij het opstellen van de jaarverslagen 1997 en 1998 over de georganiseerde criminaliteit in België in 1996 en 1997 de operationele definitie van het Duitse BKA gehanteerd. Volgens deze definitie gaat het bij de georganiseerde criminaliteit om:

1. het planmatig plegen van misdrijven die elk op zichzelf of in hun totaliteit van aanzienlijke betekenis zijn;
2. vanuit het streven naar winst of macht;
3. waarbij meer dan twee betrokken personen samen handelen;
4. gedurende een vrij lange of onbepaalde periode;
5. met verdeling van taken waarbij :
 - a) gebruik gemaakt wordt van commerciële structuren
 - b) en/of toevlucht wordt genomen tot geweld of andere intimidatiemiddelen
 - c) en/of waarbij invloed wordt uitgeoefend op het politieke leven, de media, het openbaar bestuur, de justitie of het bedrijfsleven.

Om aan de definitie te beantwoorden moeten de vijf algemene kenmerken (1 tot 5) en ten minste één van de specifieke kenmerken aanwezig zijn.

De heer De Vroom, commissaris-generaal voor gerechtelijke opdrachten, verklaart eveneens akkoord te gaan met de definitie van het begrip georganiseerde criminaliteit van het BKA. Hij legt de nadruk op de hiërarchische structuur die de georganiseerde criminaliteit kenmerkt, op de geldstromen, waarbij meer bepaald betrokken zijn bankiers, notarissen en advocaten, en op de straffen die toegepast worden binnen de georganiseerde criminaliteit(1). De rijkswacht en de gerechtelijke politie zijn het niettemin oneens over de algemene methode om het probleem aan te pakken. De rijkswacht heeft gekozen voor een aanpak per criminologisch fenomeen terwijl de gerechtelijke politie verkiest uit te gaan van het begrip misdrijf(2). De aanpak van de rijkswacht heeft het thans gehaald. Die uiteenlopende opvattingen wijzen erop dat de georganiseerde criminaliteit op verschillende manieren aan te pakken is. Thans zijn de verschillende politiediensten tot een bijna eenvormige aanpak gekomen. Niettemin moet deze problematiek worden ondergebracht in het ruimer kader van de verdeling van de taken tussen de verschillende politie-

(1) De Vroom, audition, 11 décembre 1996, p. 14/10.

(2) De Vroom, audition, 11 décembre 1996, p. 14/24.

(1) De Vroom, hoorzitting, 11 december 1996, blz. 14/10.

(2) De Vroom, hoorzitting, 11 december 1996, blz. 14/24.

consensus organisant cette répartition, traduite dans la directive ministérielle du 21 février 1997(1).

Ce que confirme également M. Van Reusel, commissaire en chef de la police de Bruxelles, pour qui la définition du BKA, telle que figurant dans le plan d'action du gouvernement, semble une base adéquate d'approche, mais qui précise que si cette définition doit servir «à la répartition des tâches entre les services de police, elle aboutira à un monopole d'une frange importante de la criminalité»(2).

Le 6 décembre 1996, le lieutenant général W. Deridder, ancien commandant de la gendarmerie, a fait la déclaration suivante au sujet de l'analyse criminelle :

«En Belgique, le besoin de disposer d'une analyse de la criminalité est né au moment où les autres pays ont commencé à s'occuper de cette problématique. Nous avons débuté en 1989 par l'analyse opérationnelle; en 1992, nous sommes passés à l'analyse stratégique. La démilitarisation de la gendarmerie est devenue réalité le 1^{er} janvier 1992. Une des idées de base de la démilitarisation était que la gendarmerie devrait se concentrer sur ses tâches de police administrative et de police judiciaire. La loi de démilitarisation avait un caractère plutôt formel. On s'est alors mis à réfléchir à la manière d'organiser la mission judiciaire de la gendarmerie.

À la suite de nos contacts avec Interpol et d'autres services dans les pays voisins, nous sommes arrivés, après analyse, à la conclusion que le Bureau central de recherche devait développer un programme de coordination. À l'époque, il y avait déjà un programme «drogues» au sein du BCR, lequel traitait déjà aussi d'autres matières, comme les affaires concernant les biens et les personnes, à l'exclusion des disparitions et des hormones. Le major Frans fut chargé de réfléchir à la question et de créer un programme d'appui pour les organisations criminelles et leur patrimoine. Initialement, ce programme s'appelait «criminalité organisée», mais après réflexion, nous nous sommes rendu compte que la drogue et la traite des êtres humains relevaient également de la criminalité organisée. Nous nous sommes demandés ce que nous recherchions en fait dans la criminalité organisée. Ce que nous recherchons, ce sont les organisations criminelles elles-mêmes. Si nous voulons anticiper leurs activités, nous devons nous efforcer de savoir quelles sont ces organisations. On a donc créé le programme d'appui, qui porte également sur la drogue et la traite des êtres humains(3).

(1) Directive ministérielle du 21 février 1997 organisant la collaboration et la coordination entre les services de police en ce qui concerne les missions de police judiciaire.

(2) Van Reusel, réponses écrites, p. 4.

(3) W. Deridder, commandant de la gendarmerie, audition du 6 décembre 1996 a.m., p. 12/5.

diensten en moet zij gezien worden tegen de achtergrond van de zogeheten consensusnota die deze verdeling organiseert, en die haar beslag heeft gekregen in de ministeriële richtlijn van 21 februari 1997(1).

Ook de heer Van Reusel, hoofdcommissaris van politie van Brussel, bevestigt die zienswijze. De definitie van het BKA opgenomen in het actieplan van de regering, lijkt een geschikte basis voor de aanpak. Spreker wijst er evenwel op dat indien men deze definitie hanteert om de taken te verdelen onder de politiediensten, een aanzienlijk gedeelte van de criminaliteit het monopolie van sommige diensten zal zijn(2).

De voormalige commandant van de rijkswacht, luitenant-generaal W. Deridder, verklaarde op 6 december 1996 in verband met de misdrijfanalyse :

«De nood aan misdrijfanalyse in België is ontstaan op het moment dat andere landen zich met deze problematiek gingen bezighouden. In 1989 zijn we begonnen met de operationele analyse; in 1992 met strategische analyse. De demilitarisering van de rijkswacht is ingegaan op 1 januari 1992. Een van de uitgangspunten van de demilitarisering was dat de rijkswacht zich zou concentreren op haar taken van bestuurlijke en gerechtelijke politie. De demilitariseringswet had veeleer een formeel karakter. Men is toen beginnen na te denken over hoe men de gerechtelijke dienst van de rijkswacht moest organiseren.

Door de contacten met Interpol en andere diensten in buurlanden zijn we na analyse tot de conclusie gekomen dat wij in het Centraal Bureau van de Opsporingen (CBO) een coördinatieprogramma moesten ontwikkelen. In het CBO bestond toen al een programma «drugs». Ook andere materies, zoals zaken in verband met eigendommen en personen, met uitsluiting van verdwijningen en hormonen, werden reeds door het CBO behandeld. Majoor Frans werd belast met het nadenken over en het opzetten van een steunprogramma over criminale organisaties en vermogen. Aanvankelijk droeg dit programma de naam «georganiseerde criminaliteit», maar na reflectie kwamen we tot het besluit dat ook drugs- en mensenhandel onder georganiseerde criminaliteit vielen. We vroegen ons af wat we binnen de georganiseerde criminaliteit eigenlijk zochten. Dat zijn de criminale organisaties. Als we willen anticiperen op de activiteiten van deze organisaties moeten we trachten te weten welke deze organisaties zijn. Om die reden werd het steunprogramma, dat eveneens gaat over drugs- en mensenhandel opgezet.(3)

(1) Ministeriële richtlijn van 21 februari 1997 houdende regeling van de samenwerking en de coördinatie tussen de politiediensten inzake opdrachten van gerechtelijke politie.

(2) Van Reusel, schriftelijke antwoorden, blz. 4.

(3) W. Deridder, commandant van de rijkswacht, hoorzing, 6 december 1996 a.m., blz. 12/5.

L'analyse opérationnelle vise à contribuer à l'organisation et à améliorer le déroulement des instructions en cours. Dans les instructions en cours, par exemple, on constate qu'un grand nombre de documents parviennent au procureur ou au juge d'instruction.

Le but de l'analyse opérationnelle est de mettre de l'ordre dans ces documents afin de donner une meilleure vue d'ensemble du dossier. L'analyse opérationnelle dure tant que dure l'instruction(1).

L'analyse stratégique, en revanche, étudie les dossiers clôturés en vue d'en tirer les leçons à plusieurs niveaux. On se demandera par exemple si on a travaillé correctement et pourquoi on n'a pas obtenu de bons résultats. Peut-être la législation était-elle inadéquate; peut-être la formation du personnel y était-elle pour quelque chose. Un service de police qui se respecte doit radioscopier les grandes enquêtes afin de pouvoir en tirer, tant pour lui-même que pour les pouvoirs publics, les conclusions concernant non pas le résultat de l'enquête mais tous les éléments qui en ont influencé le déroulement»(2).

Comme on l'a dit plus haut, lors de l'audition du 6 décembre 1996, la gendarmerie a communiqué à la commission les rapports annuels 1995 et 1996 sur la criminalité organisée en Belgique en 1994 et 1995, en guise d'exemples d'analyse stratégique.

Lors d'autres auditions avec des membres du BCR, il est apparu que l'on ne disposait par exemple pas encore d'analyses criminelles pour des secteurs économiques tels que l'horeca et les transports(3), pourtant réputés vulnérables à l'infiltration par des organisations criminelles, même si la gendarmerie a amorcé le travail en réalisant une étude sur la criminalité dans le quartier de la *Falconplein* à Anvers(4).

Comme on l'a déjà dit, la police judiciaire est d'un autre avis. M. De Vroom, commissaire général, l'a clairement exposé: «Je pense que la police judiciaire doit s'orienter vers l'établissement de grands projets et d'analyses stratégiques. Nous venons de former notre premier analyste stratégique. Le cours de formation est extrêmement difficile. Nous devons

(1) W. Deridder, commandant de la gendarmerie, audition du 6 décembre 1996 a.m., p. 12/6-7. Voir également au sujet de l'évaluation des informations, Boorsma, J., *Niet met bier en bitterballen. Het evalueren van een opsporingsonderzoek. Modus* (Pays-Bas), février 1997, p. 4-6.

(2) W. Deridder, commandant de la gendarmerie, audition, 6 décembre 1996 a.m., p. 12/6-7.

(3) Major B. Frans (BCR), audition, 26 juin 1998 a.m., pp. 92/4 et 6.

(4) Major B. Frans (BCR), audition, 26 juin 1998 a.m., p. 92/11.

De operationele analyse streeft ernaar om een bijdrage te leveren aan de organisatie en het beter verloop van een lopend onderzoek. In de onderzoeken die momenteel lopen, ziet men bijvoorbeeld dat een groot aantal documenten bij de procureur of de onderzoeksrechter terechtkomen.

Het doel van de operationele analyse bestaat erin om orde te scheppen in deze documenten zodat een beter inzicht wordt gegeven in het dossier. De operationele analyse duurt zolang het onderzoek loopt(1).

In de strategische analyse daarentegen bestudeert men afgesloten dossiers met de bedoeling daaruit op diverse vlakken lessen te trekken. Men vraagt zich bijvoorbeeld af of men goed gewerkt heeft en welke beletsels er waren om een goed resultaat te bereiken. Misschien was de wetgeving ontoereikend, misschien zat de opleiding van het personeel er voor iets tussen. Een politiedienst die zichzelf respecteert moet grote onderzoeken grondig doorlichten om daaruit zowel voor zichzelf als voor de overheid conclusies te trekken, niet over het resultaat van het onderzoek, maar over alle voorwaarden die de loop van het onderzoek hebben beïnvloed»(2).

Als voorbeelden van een strategische analyse heeft de rijkswacht, zoals eerder gesteld, de jaarrapporten 1995 en 1996 over de georganiseerde criminaliteit in België in 1994 en 1995 op de hoorzitting van 6 december 1996 aan de commissie meegedeeld.

Uit verdere hoorzittingen met leden van het CBO is gebleken dat criminale analyses van bijvoorbeeld economische sectoren die kwetsbaar worden geacht voor infiltratie door criminale organisaties, zoals de horeca- en de transportsector, op dit ogenblik nog niet vorhanden zijn(3). De rijkswacht heeft wel een aanzet gegeven. Zo werd reeds een studie gemaakt over de criminaliteit rond het Falconplein te Antwerpen(4).

Zoals hiervoor uiteengezet, is de gerechtelijke politie een andere mening toegedaan. De heer De Vroom, commissaris-generaal, heeft duidelijk uiteengezet dat «hij van mening is dat de gerechtelijke politie zich moet bezighouden met grote strategische projecten en analyses. De gerechtelijke politie heeft zeer onlangs haar eerste strategische analist opgeleid. De opleiding

(1) W. Deridder, commandant van de rijkswacht, hoorzitting, 6 december 1996 a.m., blz. 12/6-7. Over het nut van het evalueren van opsporingsonderzoeken, zie Boorsma, J., *Niet met bier en bitterballen. Het evalueren van een opsporingsonderzoek*, *Modus* (Nederland) februari 1997, blz. 4-6.

(2) W. Deridder, commandant van de rijkswacht, hoorzitting, 6 december 1996 a.m., blz. 12/6-7.

(3) Majoor B. Frans (CBO), hoorzitting, 26 juni 1998 a.m., blz. 92/4 en 6.

(4) Majoor B. Frans (CBO), hoorzitting, 26 juni 1998 a.m., blz. 92/11.

nous diriger vers des analyses opérationnelles de chaque affaire.

Un des buts que nous souhaitons poursuivre est de fournir de grandes orientations à notre ministre. Il faut permettre à un service d'établir continuellement des études et des statistiques. Un des grands problèmes est causé par le fait que l'outil statistique n'existe plus à la police judiciaire. On le reconstruit actuellement. Nous devons remettre régulièrement des rapports au service de la politique criminelle ou à nos procureurs généraux concernant divers grands domaines — blanchiment de l'argent, banditisme, trafic de stupéfiants, corruption(1).»

En ce qui concerne la formation des analystes criminels, il a déploré le manque de collaboration entre les divers services de police:

«La gendarmerie a ses propres écoles et les polices communales ont leurs académies. Certains membres de la police judiciaire sont néanmoins professeurs dans les académies des polices communales. Les liens structurels sont donc fort importants. J'estime cependant qu'une formation commune dans certains domaines serait bénéfique.

À titre d'exemple, je rappelle qu'au début septembre, notre ministre nous a demandé de former des analystes stratégiques. Pourquoi ? Parce que l'analyse stratégique prend actuellement une importance capitale. Nous avons demandé à la gendarmerie de bien vouloir former nos deux analystes stratégiques. Une formation à l'étranger coûte en effet 170 000 francs par personne. Le total pour deux personnes — près de 350 000 francs — est donc très lourd pour notre budget. Nous avons reçu une fin de non-recevoir. Je pense donc que certaines choses ne sont pas toujours clairement définies et qu'il serait bon que l'échange d'étudiants puisse se faire plus facilement.»(2)

À la suite de ces déclarations, un des rapporteurs a demandé si la police judiciaire disposait d'analyses criminelles actualisées et, dans l'affirmative, sur quoi elles étaient basées. La comparaison de ces informations avec celles de la gendarmerie pourrait contribuer, en tout cas, à mieux cerner l'image de la criminalité organisée.

On a aussi demandé si les enquêtes, tant en cours que terminées, faisaient l'objet d'une évaluation systématique et structurelle par rapport aux enseigne-

(1) C. De Vroom, commissaire général aux délégations judiciaires, audition, 11 décembre 1996 a.m., p. 14/10.

(2) C. De Vroom, commissaire général aux délégations judiciaires, audition, 11 décembre 1996 p.m., p. 15/3.

is uiterst moeilijk. De gerechtelijke politie moet in de richting gaan van een operationele analyse van elke zaak.

Een van haar doelstellingen is de minister grote opties voor te stellen. Een dienst moet in staat gesteld worden voortdurend studies te verrichten en statistieken bij te houden. Een van de grote problemen wordt veroorzaakt door het feit dat de gerechtelijke politie niet meer beschikt over een statistisch instrument. Men is thans bezig dat te reconstrueren. Er moeten geregeld verslagen worden afgegeven aan de dienst voor het strafrechtelijk beleid of aan de procureurs-generaal over verschillende grote beleidsonderdelen: witwassen van geld, banditisme, drugshandel, corruptie»(1).

Met betrekking tot de opleiding van de criminale analisten betreurde hij het gebrek aan samenwerking tussen de verschillende politiediensten :

«De rijkswacht en de gemeentepolitie hebben hun eigen scholen. Sommige leden van de gerechtelijke politie zijn niettemin leraar aan de scholen van de gemeentelijke politie. De structurele banden zijn dus zeer belangrijk. De heer De Vroom is van mening dat een gemeenschappelijke opleiding op sommige gebieden zeker heilzaam zou zijn.

Hij herinnert bij wijze van voorbeeld aan de vraag van de minister begin september om strategische analisten op te leiden. Waarom is dat nodig ? Omdat de strategische analyse thans van doorslaggevend belang is. De gerechtelijke politie heeft de rijkswacht gevraagd twee strategische analisten van de gerechtelijke politie op te leiden. Een opleiding in het buitenland kost immers 170 000 frank per persoon. Het totaalbedrag voor twee personen — bijna 350 000 frank — weegt dus zeer zwaar door in de begroting van de gerechtelijke politie. De rijkswacht verklaarde het verzoek van de gerechtelijke politie onontvankelijk. De heer De Vroom is derhalve van mening dat sommige zaken nog altijd niet duidelijk zijn afgebakend en dat het goed zou zijn dat de uitwisseling van studenten makkelijker zou worden(2).

Inhakend op deze verklaringen vroeg een van de rapporteurs of de gerechtelijke politie over actuele criminale analyses beschikte en, zo ja, waarop ze gebaseerd waren. De vergelijking van deze informatie met die van de rijkswacht zou alleszins bijdragen tot een scherpere beeldvorming inzake georganiseerde criminaliteit.

Tevens werd gevraagd of de onderzoeken, zowel in hun loop als na het einde ervan, systematisch en structureel werden geëvalueerd op hun leer- en knelpunten

(1) C. De Vroom, commissaris-generaal voor gerechtelijke opdrachten., hoorzitting, 11 december 1996 a.m., blz. 14/10.

(2) C. De Vroom, commissaris-generaal voor gerechtelijke opdrachten, hoorzitting, 11 december 1996 p.m., blz. 15/3.

ments recueillis et aux difficultés rencontrées, et en vue de vérifier s'il n'y avait pas d'indices de criminalité organisée. Effectue-t-on des analyses stratégiques(1) ?

M. Belmans, commissaire principal de première classe, a répondu ce qui suit :

« Si on aborde l'aspect que revêt la criminalité organisée en Belgique et que l'on se place donc sur le plan de l'analyse stratégique, force est d'admettre que nous ne disposons à l'heure actuelle, en Belgique, d'aucune analyse stratégique. Nous attendons un peu de savoir ce qu'en dira le plan d'action du gouvernement. Nous nous occupons par contre déjà d'élaborer des programmes de formation et une méthodologie. Je ne peux toutefois pas fournir (...) un inventaire du crime organisé comparable à celui de la gendarmerie.

L'analyse criminelle est un instrument de police permettant de révéler les lacunes d'une enquête judiciaire ou d'une action de police et qui doit permettre de définir des stratégies.

Il existe quelque huit variantes de l'analyse criminelle; trois d'entre elles relèvent de l'analyse stratégique et les cinq autres, de l'analyse opérationnelle. La police judiciaire ne travaille que sur quelques-unes des cinq variantes opérationnelles. Les analyses dont nous disposons actuellement sont des analyses opérationnelles qui ont été faites dans le cadre de certaines enquêtes. Ainsi a-t-on effectué une analyse de l'affaire Van Noppen ainsi que des attaques de transports de fonds. Mais que les choses soient claires: en ce qui concerne l'analyse, nous ne la pratiquons qu'au seul niveau opérationnel ». (2)

Afin de permettre à la commission d'enquête d'évaluer la portée d'une telle analyse opérationnelle, la police judiciaire a communiqué le rapport d'évaluation intitulé « La filière zaïroise et la filière nigériane », relatif aux escroqueries et autres pratiques criminelles utilisées par des Africains francophones et anglophones en Belgique et en Europe.

Le procureur général près la cour d'appel d'Anvers a également transmis, au ministre de la Justice, plusieurs analyses criminelles confidentielles, élaborées par la police judiciaire de manière à permettre à la commission d'enquête d'en prendre connaissance.

Au cours de l'audition du 7 février 1997, l'on a posé la question suivante à M. Delrez, commissaire en chef de la ville de Liège: « Sachant que la police communale donne ses informations au BCR ou à d'autres, avez-vous l'impression d'avoir un retour à un

en om na te gaan of er geen aanwijzingen van georganiseerde criminaliteit zijn. Worden er strategische analyses verricht(1) ?

De heer Belmans, eerstaanwezend commissaris eerste klas, antwoordde het volgende :

« Als men het heeft over het beeld van de georganiseerde criminaliteit in België, hetgeen ons leidt naar het vlak van de strategische analyses, moet ik toegeven dat we op dit ogenblik geen strategische analyse hebben in België. We wachten een beetje af wat het actieplan van de regering hierover zal zeggen. We zijn wel reeds bezig met het uitwerken van opleidingsprogramma's en methodieken. Ik kan echter geen inventaris van de georganiseerde misdaad voorleggen die vergeleken kan worden met die van de rijkswacht.

Misdrijfanalyse is een politieel hulpmiddel dat lacunes in een gerechtelijk onderzoek en in een politieactie kan aantonen en het moet mogelijk maken strategieën te bepalen.

Er zijn een achttal varianten van misdaadanalyse, waarvan er drie behoren tot de strategische analyse en vijf tot de operationele analyse. Het is slechts op enkele van de vijf operationele varianten dat de gerechtelijke politie werkt. De analyses waarover we op dit ogenblik beschikken, zijn operationele analyses die gemaakt zijn in bepaalde onderzoeken. Zo werd onder meer een analyse gemaakt van de zaak Van Noppen en van de overvallen op de geldtransporten. Laat mij echter duidelijk zijn: wat de analyse betreft, zijn we enkel bezig op het operationele vlak(2).

Om de onderzoekscommissie in staat te stellen de draagwijdte van een dergelijke operationele analyse in te schatten, heeft de gerechtelijke politie haar het evaluatieverslag overhandigd, met als titel « de Zairean connection en Nigerian connection », over de oplichtings- en andere criminale praktijken gebruikt door Frans- en Engelstalige Afrikanen in België en Europa.

Tevens heeft de procureur-generaal bij het hof van beroep te Antwerpen een aantal vertrouwelijke misdrijfanalyses, opgesteld door de gerechtelijke politie, aan de minister van Justitie bezorgd met het oog op inzage door de onderzoekscommissie.

Tijdens de hoorzitting van 7 februari 1997 werd aan de heer Delrez, hoofdcommissaris van de stad Luik, gevraagd of hij de indruk had dat de gemeente-politie ooit iets terugkreeg in ruil voor het doorspelen van haar gegevens aan het CBO of andere instan-

(1) Audition police judiciaire, 11 décembre 1996 a.m., p. 14/12.

(2) Audition police judiciaire, 11 décembre 1996 a.m., p. 14/13.

(1) Hoorzitting gerechtelijke politie, 11 december 1996 a.m., blz. 14/12.

(2) Hoorzitting gerechtelijke politie, 11 december 1996 a.m., blz. 14/13.

moment donné? Un minimum d'analyse stratégique est-il mis à la disposition des grandes villes où se concentre principalement la grande criminalité organisée? Ou, au contraire, avez-vous l'impression que l'on prend votre substantifique moelle sans recevoir en contrepartie les outils suffisants pour «recibler» votre rôle?(1)»

Voici ce que le commissaire en chef a répondu: «Je vais vous donner une réponse qui correspond aussi à un sentiment. Vous avez parlé d'analyse stratégique, etc. Ce fameux problème d'analyse criminelle, stratégique, nous le connaissons. Nous connaissons aussi les problèmes liés à la question de mener une procédure proactive plutôt que réactive. Nous savons aussi quelles sont les critiques — fondées ou non — de certains qui voudraient mettre davantage l'accent sur le proactif, par rapport au réactif, et peut-être limiter, sinon atténuer, le rôle de la magistrature. Bref, nous pourrions évoquer les problèmes de façon plus approfondie, mais là n'est pas la question.

Si vous me demandez si nous avons suffisamment d'outils pour effectuer une analyse criminelle, stratégique, claire, compétente et performante en matière de criminalité organisée, je vous réponds par la négative. Par contre, nous avons — cela figure aussi dans le questionnaire — le contrat de sécurité, élargi au contrat de société. Grâce à cela, depuis quelques années déjà, a été mise sur pied une section — une cellule, si vous préférez — extrêmement importante. Cette cellule a été difficile à gérer du fait que nous avons voulu garder un contrôle policier sur celle-ci, qui compte des hommes, des femmes, des jeunes, des vieux, des policiers, des non-policiers, des universitaires et des gens qui ne le sont pas. Cette cellule s'occupe de prévention, de relations publiques, d'aide aux victimes, de prévention de quartier. C'est très important car on en revient à une police de proximité. La ville de Liège dispose également de l'Observatoire de la criminalité. Des ingénieurs statisticiens nous donnent, sur la base de toutes nos informations, un outil valable, mais limité au territoire de la ville et à la criminalité urbaine.

Nous ne sommes pas suffisamment performants pour aller vers l'extérieur, ce qui ne nous empêche pas d'avoir des contacts avec les autres corps de police et de sécurité, via des canaux connus: principalement celui de l'informatique, que ce soit de la police judiciaire ou d'autres services police, etc. On nous transmet des informations car nous en donnons aussi et nous recevons en retour celles dont nous avons besoin. Aucun problème ne se pose à cet égard: du

ties. Wordt aan de grote steden waar de georganiseerde criminaliteit zich vooral concentreert, een minimale strategische analyse meegedeeld? Of had hij integendeel de indruk dat hij het essentiële deel van zijn informatie afstond zonder in ruil daarvoor voldoende instrumenten te krijgen om opnieuw zijn rol te kunnen spelen(1)?

De hoofdcommissaris repliceerde dat «zijn antwoord daarop ook overeenstemt met een indruk. Men heeft het gehad over strategische analyse, enz. Het beruchte probleem van de strategische analyse is bekend. Iedereen kent ook de problemen die verband houden met de keuze voor een proactieve werkwijze i.p.v. voor een reactieve. Ook de al dan niet gegronde kritiek van sommigen die meer de nadruk willen leggen op het proactief aspect en misschien de rol van de magistratuur willen bijschaven of zelfs beperken, is bekend. Kortom, er zou dieper kunnen worden ingegaan op de problemen maar dat is niet de kern van de zaak».

Hij verklaart dat «hij ontkennend moet antwoorden op de vraag of de stad Luik over voldoende instrumenten beschikt om een duidelijke, degelijke en doeltreffende strategische analyse inzake georganiseerde criminaliteit te verrichten. Daarentegen wordt wel gewerkt met het veiligheidscontract, uitgebreid tot het samenlevingscontract. Ook dat staat in de vragenlijst. Dank zij die ingreep werd reeds enkele jaren geleden een uiterst belangrijke afdeling — men zou het een cel kunnen noemen — in het leven geroepen. Die cel was moeilijk te beheren omdat men een politiecontrole heeft willen behouden op die cel die is samengesteld uit mannen, vrouwen, jongeren, ouderen, politiemensen, niet-politiemensen, universitairen en niet-universitairen. Die cel houdt zich bezig met preventie, public relations, slachtofferhulp, buurtpreventie. Dat is zeer belangrijk want op die manier creëert men opnieuw een wijkpolitie. Ook beschikt de stad Luik over een waarnemingspost voor de criminaliteit. Ingenieurs-statistici zorgen op grond van alle informatie van de stadspolitie voor een waardevol instrument, dat evenwel beperkt blijft tot het grondgebied van de stad en tot de stedelijke criminaliteit.

Wij zijn onvoldoende toegerust om buiten het stedelijk grondgebied op te treden. Dat belet evenwel niet dat contacten gelegd worden met andere politie-en veiligheidskorpsen via de bekende kanalen: voornameleijk de computer en zowel met de gerechtelijke politie als met de andere politiediensten. De stadspolitie krijgt in ruil voor informatie die zij doorspeelt, van die diensten de gegevens die zij nodig heeft. Op dit terrein is er geen enkel probleem: dat is in ieder

(1) M. J. Delrez, commissaire en chef de la ville de Liège, audition du 7 février 1997 a.m., p. 20/16.

(1) De heer J. Delrez, hoofdcommissaris van de stad Luik, hoorzitting, 7 februari 1997 a.m., blz. 20/16.

moins nous estimons que tel est le cas, puisque nous ne nous sommes pas encore trouvés face à des complications ou à des constats. Mais ce n'est pas suffisant pour lutter contre une criminalité mafieuse. C'est une certitude(1)».

Au cours de l'audition du 16 mai 1997 de M. Dehousse, bourgmestre de Liège, un des rapporteurs a rappelé à celui-ci, la déclaration du commissaire en chef de Liège selon laquelle «il n'était en possession d'aucune information sur ce que l'on entend communément aujourd'hui par criminalité organisée. Il n'a cependant pas dit que ces informations n'existaient pas. M. Dyck, commissaire en chef faisant fonction de la ville d'Anvers, et le bourgmestre d'Anvers ont tous deux déclaré, eux, qu'ils disposaient de telles informations. Cette déclaration de la police anversoise repose sur les résultats d'un essai d'analyse criminelle».

Le rapporteur souhaitait dès lors que M. Dehousse lui dise «si les services de police liégeois disposent du temps et des moyens nécessaires pour procéder à une analyse criminelle, fût-elle limitée, étant entendu que l'on ne peut se fonder que sur les informations que l'on a pu rassembler. Si oui, les résultats de cette analyse sont-ils également transmis à d'autres services ou restent-ils conservés à la police de Liège?»(2)

M. Dehousse a répondu qu'il y a, chaque année, une réunion spécifique de la commission communale consultative. Cette réunion est prévue par le contrat de sécurité. En fait, il y a plusieurs réunions par an, mais la réunion dont l'intervenant parle a pour objet la discussion du rapport que fait la police sur l'état de la criminalité enregistrée à Liège. Chaque année, on dresse un rapport sur l'état de la criminalité enregistrée à Liège. Jusqu'à l'arrivée de M. Dehousse, on avait surtout travaillé sur les rapports qui étaient faits, les plaintes qui étaient déposées à la police elle-même, et exclusivement. Il a pris des dispositions, avec l'aide du contrat de sécurité, et l'on aura normalement au mois de juin un premier rapport qui intégrera les données chiffrées qui ont été réunies par la police et celles qui ont été fournies par la gendarmerie. Cela permettra une vision plus complète à laquelle M. Dehousse tient beaucoup, car il peut y avoir des raisons à des perceptions différentes. On a connu de gros problèmes parce que des systèmes informatiques n'étaient pas compatibles. Il a donc fallu faire un travail et, à partir de là on recommencera à réfléchir. Si l'on établit un rapport sur l'état de la criminalité, ce

geval de la mening van de heer Delrez aangezien hij nog niet geconfronteerd werd met complicaties of vaststellingen. Dat is evenwel niet voldoende om een maffiose criminaliteit te bestrijden. Zoveel is zeker(1)».

Tijdens de hoorzitting van 16 mei 1997 met de heer Dehousse, burgemeester van Luik, herinnerde een van de rapporteurs hem aan de uitspraak van de hoofdcommissaris van Luik «dat hij niet beschikt over informatie over wat tegenwoordig algemeen wordt verstaan onder de georganiseerde misdaad. Hij heeft evenwel niet gezegd dat deze niet zou bestaan. De heer Dyck, dienstdoend hoofdcommissaris te Antwerpen, en de burgemeester van Antwerpen hebben beiden verklaard wel over dergelijke informatie te beschikken. Deze verklaring van de Antwerpse politie berust op de resultaten van een poging tot criminale analyse».

De rapporteur wenste dan ook van de heer Dehousse te vernemen «of de Luikse politiediensten over de nodige tijd en middelen beschikken om een criminale analyse uit te voeren, zij het weliswaar een beperkte, omdat men slechts kan uitgaan van de informatie die men heeft kunnen vergaren. Zo ja, worden de resultaten van de analyse ook aan andere diensten doorgespeeld of blijven zij bij de politie van Luik?»(2)

De heer Dehousse antwoordde dat er in de stad Luik jaarlijks een specifieke vergadering van de gemeentelijke adviescommissie is, waarin het veiligheidscontract voorziet. Eigenlijk zijn er meerdere vergaderingen per jaar maar de vergadering waarvan sprake, heeft tot doel het rapport van de politie over de stand van zaken met betrekking tot de geregistreerde criminaliteit te Luik te bespreken. In Luik wordt er jaarlijks een dergelijk rapport opgesteld. Tot aan zijn komst werd er vooral gewerkt op rapporten die werden opgesteld, klachten die uitsluitend bij de politie werden ingediend. Steunend op het veiligheidscontract heeft hij maatregelen genomen en tegen juni zou een eerste rapport klaar moeten zijn waarin de cijfergegevens van de politie en die van de rijkswacht worden opgenomen. Daardoor zal een vollediger beeld tot stand komen. De heer Dehousse hecht daaraan veel belang want er kunnen redenen zijn voor uiteenlopende zienswijzen. De Luikse politiediensten hebben ook met grote problemen gekampt omdat computersystemen niet compatibel waren. Er dient dus heel wat werk te worden verricht en met dat werk als uitgangspunt moet opnieuw worden nage-

(1) M. J. Delrez, commissaire en chef de la ville de Liège, audition du 7 février 1997 a.m., p. 20/17.

(2) Audition de M. J.-M. Dehousse, bourgmestre de la ville de Liège, 16 mai 1997, a.m., p. 36/13.

(1) De heer J. Delrez, hoofdcommissaris van de stad Luik, hoorzitting, 7 februari 1997 a.m., blz. 20/17.

(2) De heer J.-M. Dehousse, burgemeester van Luik, hoorzitting, 16 mei 1997 a.m., blz. 36/13.

n'est pas simplement par plaisir, c'est aussi pour suivre l'évolution(1).

M. Van Espen, juge d'instruction à Bruxelles, relève que le concept de criminalité organisée est relativement récent et n'est à ce jour, ni décrit, ni défini nulle part. Il y est cependant fait référence dans certains textes légaux tels que la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux, la loi du 20 mai 1997 sur la coopération internationale en ce qui concerne l'exécution de saisies et de confiscations, et la directive générale 31/1 du 9 juin 1993 relative à la création de l'Office central de lutte contre la délinquance économique et financière organisée.

Ces différents textes ont la particularité d'être liés à la problématique du crime organisé, mais «on l'illustre sans le définir»(2).

M. Van Espen observe à ce sujet qu'il y a selon lui un problème de sécurité juridique; il faudrait que la notion de criminalité organisée soit définie dans un texte. Il n'a jamais demandé qu'on traduise sous forme d'inculpation la problématique de la criminalité organisée. Cependant, il lui paraît important qu'elle soit définie de telle sorte que le parquet ou le juge d'instruction ait les moyens de la combattre»(3).

Pour M. Van Espen, la définition, empirique, de la criminalité organisée du BKA telle qu'elle a été adoptée par les autorités belges, est probablement la plus adéquate.

Se basant sur une affaire de fraude en matière de produits pétroliers, à l'instruction au parquet de Bruxelles, il expose à la commission les caractéristiques de cette délinquance spécifique, pour conclure comme suit:

«Si j'en reviens à la définition empirique allemande, acceptée par les procureurs généraux — la définition en cinq caractéristiques générales avec les trois éléments accessoires — et que je mets en parallèle l'exemple que je viens de vous donner, j'aboutis au constat suivant: pour ce qui est des caractéristiques générales, d'abord, les délits qui, en soi ou dans leur totalité, ont un impact considérable, l'ampleur de la fraude et les mécanismes mis en place sont suffisam-

dacht. Wanneer over de stand van zaken met betrekking tot de criminaliteit een rapport wordt opgesteld, gebeurt dat niet zomaar. De bedoeling is de ontwikkelingen te kunnen volgen(1).

De heer Van Espen, onderzoeksrechter te Brussel, merkt op dat de georganiseerde criminaliteit een relatief recent begrip is en tot op heden nergens beschreven of gedefinieerd wordt. In sommige wetteksten wordt er evenwel naar verwezen, zoals in de wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld, in de wet van 20 mei 1997 betreffende de internationale samenwerking inzake de tenuitvoerlegging van inbeslagnemingen en verbeurdverklaringen en de algemene richtlijn 31/1 van 9 juni 1993 betreffende de oprichting van de centrale dienst voor de bestrijding van de georganiseerde economische en financiële delinquentie.

Al die teksten houden verband met de problematiek van de georganiseerde misdaad maar «men illustreert zonder te definiëren»(2).

De heer Van Espen merkt in dit verband op dat er volgens hem een probleem met betrekking tot de rechtszekerheid rijst. Het begrip georganiseerde criminaliteit zou in een tekst gedefinieerd moeten worden. Hij heeft nooit gevraagd dat de problematiek van de georganiseerde criminaliteit in de vorm van telasteleggingen wordt vertaald. Het lijkt hem evenwel belangrijk dat het begrip wordt gedefinieerd op een manier die het parket of de onderzoeksrechter in staat stelt het fenomeen te bestrijden(3).

Voor de heer Van Espen is de empirische definitie van het BKA zoals ze wordt toegepast door de Belgische overheid, wellicht de beste.

In verband met een fraudezaak die over petroleumproducten gaat en die thans door het parket van Brussel wordt onderzocht, licht hij voor de commissie de kenmerken van die specifieke delinquentie toe en besluit:

«Als ik dan de Duitse empirische definitie hanter, die de procureurs-generaal bijtreden — een definitie met vijf algemene kenmerken en drie bijkomende elementen — en deze toepas op het voorbeeld dat ik net heb gegeven, kom ik tot de volgende conclusie: wat de algemene kenmerken betreft, het moet ten eerste gaan om misdrijven die elk op zichzelf of in hun totaliteit van aanzienlijke betekenis zijn, welnu, de omvang van de fraude en de gebruikte methoden

(1) M. J.-M. Dehouze, bourgmestre de la ville de Liège, audition, 16 mai 1997 a.m., p. 36/14.

(2) M. Van Espen, audition du 14 mars 1997, p. 28/9.

(3) M. Van Espen, audition du 14 mars 1997, II, p. 28/24.

(1) De heer J.-M. Dehouze, burgemeester van Luik, hoorzitting, 16 mei 1997 a.m., blz. 36/14.

(2) De heer Van Espen, hoorzitting, 14 maart 1997, blz. 28/9.

(3) De heer Van Espen, hoorzitting van 14 maart 1997, II, blz. 28/24.

ment importants pour comprendre que cela répond au premier point de la définition: plus de 100 pompes blanches, problématique du droit social, problématique du blanchiment, indices de l'argent provenant de la drogue et réinvestissement au Pakistan après passage en Belgique, fraudes à la TVA et aux accises.

Ensuite, l'appât du gain ou du pouvoir. Dans l'exemple cité, on arrive, pour le circuit de TVA, sans parler des accises, à un redressement fiscal qui va dépasser le milliard. La deuxième caractéristique générale — l'appât du gain ou du pouvoir — est donc ici démontrée.

Troisième élément: pendant une durée assez longue ou indéterminée. Dans l'exemple cité, la fraude et les mécanismes mis en place ont duré plus de quatre ans.

Quatrième caractéristique: collaboration de plus de deux personnes impliquées. Ici, vous aviez un noyau dur d'une dizaine d'individus mais quelque 200 personnes sont impliquées à divers niveaux, notamment tous les pompistes et les personnes qui travaillent dans les pompes blanches.

Vous avez alors — cinquième caractéristique générale — la répartition des tâches. Pour combiner tout ça, il fallait manifestement une certaine organisation. Je crois que c'est incontestable.

J'en viens aux caractéristiques particulières. D'abord l'usage de structures commerciales. Dans l'exemple cité, on trouve différentes sociétés belges, des sociétés-écrans luxembourgeoises et allemandes, ainsi que des sociétés pakistanaises. Les structures commerciales ont donc bien été employées.

Deuxième élément particulier: l'emploi de la violence ou autres moyens d'intimidation. Dans l'exemple cité, la main-d'œuvre vivant clandestinement en Belgique grâce à des mariages blancs ou travaillant de façon non officielle, était timorée et ne répondait pas honnêtement à nos questions parce que soumise à des menaces de la part des dirigeants des sociétés précitées. Ce deuxième élément était donc également rencontré.

Le troisième élément, à savoir l'influence sur la politique, les médias, l'administration publique, la justice ou la vie économique, est aussi d'application puisque, en l'occurrence, des fonctionnaires peu scrupuleux des douanes sont intervenus pour aider ces truands à émettre des faux documents douaniers, portant des faux cachets douaniers, destinés à permettre l'importation illicite des produits pétroliers en Belgique(1).»

(1) M. Van Espen, audition du 14 mars 1997, p. 28/12 à 16.

beantwoorden aan het eerste punt van de definitie: meer dan 100 witte pompen, sociaal-rechtelijke problemen, de witwasproblematiek, sporen van drugs-gelden en herinvestering in Pakistan na de doorreis in België, BTW- en accijnsfraude.

Ten tweede is er het streven naar winst of macht. In het genoemde voorbeeld gaat het alleen al voor de BTW-carrousel, zonder nog te spreken van de accijnen, om een fiscale strop van meer dan een miljard. Het tweede algemene kenmerk — het streven naar winst of macht — is dus zeker aanwezig.

Derde element: gedurende een vrij lange of onbepaalde periode. In het gegeven voorbeeld hebben de fraude en de gebruikte methoden meer dan vier jaar geduurd.

Vierde element: meer dan twee betrokken personen handelen samen. De harde kern telt zo'n tiental personen maar op de verschillende niveaus zijn zo'n 200 personen bij de zaak betrokken, met name pomp-houders en mensen die bij de witte pompen werken.

Ten slotte moet er — vijfde algemeen kenmerk — een taakverdeling zijn. Om deze fraude op poten te zetten, was duidelijk een bepaalde graad van organisatie nodig. Ik geloof dat niemand dat kan tegenspreken.

Vervolgens zijn er de specifieke kenmerken. Ten eerste is er het gebruik van commerciële structuren. Bij het gegeven voorbeeld zijn verschillende Belgische vennootschappen betrokken, Luxemburgse en Duitse schijnvennotschappen en Pakistaanse vennootschappen. Er is dus wel degelijk gebruik gemaakt van commerciële structuren.

Tweede specifiek element: het gebruik van geweld of andere intimidatietechnieken. In het genoemde voorbeeld durfden de arbeidskrachten, die clandestien in België verbleven na schijnhuwelijken en die in het zwart werkten, uit schrik niet eerlijk op onze vragen antwoorden omdat ze bedreigd waren door leidende figuren uit de genoemde vennootschappen. Ook dit tweede specifieke element was dus aanwezig.

Het derde element, namelijk de invloed op het politieke leven, de media, het openbaar bestuur, de justitie of het bedrijfsleven, is in dit geval ook van toepassing aangezien weinig gewetensvolle douanebeamten de oplichters hebben geholpen om valse douane-documenten te fabriceren met valse stempels, zodat de petroleumproducten illegaal in België konden worden binnengesmokkeld(1).»

(1) De heer Van Espen, hoorzitting van 14 maart 1997, blz. 28/12 tot 16.

M. Vanhaecke, premier substitut du procureur du Roi à Bruxelles, est d'avis qu'une définition plus large de l'organisation criminelle s'impose. Il juge trop étroite celle proposée par le BKA.

«Pour ce qui est de la définition de la criminalité organisée, j'ignore si la première chose à faire est d'insérer une qualification pénale dans le Code pénal. Mais il pourrait être opportun de rendre punissable la participation à une organisation criminelle. Il pourrait aussi être utile d'élaborer une définition de la criminalité organisée sur la base de certaines méthodes de travail. Le collège des procureurs généraux a défini la criminalité organisée en s'inspirant de la définition du Bundeskriminalamt.

Le gouvernement a également intégré une définition dans son plan d'action. Toutes ces définitions servent évidemment d'instrument de travail pour savoir de quoi on parle en fait, car la criminalité organisée n'est bien sûr pas une notion univoque. Il est évident que toutes les personnes qui traitent de la criminalité organisée doivent parler de la même chose». (1)

Et M. Vanhaecke d'ajouter:

«J'ai encore trouvé une autre définition, plus large que celle mentionnée dans le plan d'action du gouvernement, à savoir celle du Conseil de l'Union européenne qui figure dans le document Enfopol 5 du 4 janvier 1996. Selon cette définition, il est question de criminalité organisée lorsqu'au moins 6 des 11 caractéristiques proposées sont réunies, étant entendu que 4 de ces caractéristiques doivent impérativement être réalisées, à savoir:

- 1) la perpétration de délits d'une importance considérable;
- 2) motivée par l'appât du gain ou la recherche du pouvoir;
- 3) par plus de deux personnes agissant ensemble;
- 4) durant une période assez longue ou indéterminée.

Les deux autres caractéristiques seront tirées de la liste suivante:

- 5) suivant une répartition des tâches spécifiques;
- 6) avec une forme de discipline et de contrôle;
- 7) agissant au niveau international;
- 8) recourant à la violence ou à d'autres moyens d'intimidation;
- 9) utilisant des structures commerciales ou de type commercial;
- 10) se livrant au blanchiment d'argent;

(1) M. Vanhaecke, audition du 16 mai 1997, p. 37/2 à 4.

De heer Vanhaecke, eerste substituut-procureur des Konings te Brussel, is de mening toegedaan dat een ruimere omschrijving van de criminale organisatie vereist is. De definitie voorgesteld door het BKA vindt hij te eng.

«In verband met de definitie van georganiseerde criminaliteit weet ik niet of het nuttig is om in eerste instantie een strafrechtelijke kwalificatie in het Strafwetboek in te voegen. Dat neemt niet weg dat het zinvol zou kunnen zijn om het lidmaatschap van een criminale organisatie strafbaar te stellen. Het zou ook nuttig kunnen zijn, een definitie van georganiseerde criminaliteit op basis van bepaalde werkmethoden op te stellen. Het college van procureurs-generaal heeft de georganiseerde criminaliteit gedefinieerd op basis van de definitie van het Bundeskriminalamt.

De regering heeft in haar actieplan eveneens een welbepaalde definitie opgenomen. Deze definities zijn uiteraard een werkinstrument om te weten waarover men in feite spreekt, want georganiseerde criminaliteit is natuurlijk geen eenduidig begrip. Het is evident dat ieder die het over georganiseerde criminaliteit heeft over hetzelfde moet spreken». (1)

De heer Vanhaecke voegde daar aan toe:

«Ik heb nog een andere, ruimere definitie gevonden dan die vermeld in het actieplan van de regering, namelijk die van de Raad van de Europese Unie in het document Enfopol 5 van 4 januari 1996. Men spreekt er van georganiseerde criminaliteit als minstens zes van de elf vooropgestelde kenmerken aanwezig zijn, terwijl vier kenmerken noodzakelijk voorhanden dienen te zijn, namelijk,

- 1) het plegen van zware misdrijven;
- 2) vanuit een streven naar winst of macht;
- 3) als gevolg van een samenwerking van meer dan twee personen;
- 4) gedurende een vrij lange of onbepaalde periode.

De twee overige kenmerken dienen dan te worden gehaald uit:

- 5) met specifieke taakverdeling;
- 6) met discipline en controle;
- 7) handelend op internationaal niveau;
- 8) waarbij toevlucht wordt genomen tot geweld of andere intimidatiemiddelen;
- 9) waarbij gebruik gemaakt wordt van commerciële structuren;
- 10) het zich inlaten met het witwassen van geld;

(1) De heer Vanhaecke, hoorzitting van 16 mei 1997, blz. 37/2 tot 4.

11) exerçant une influence sur les milieux politiques, les médias, l'administration publique, le pouvoir judiciaire ou l'économie.

Ces critères apparaissent également dans les définitions du Bundeskriminalamt, du collège des procureurs généraux et du plan d'action du gouvernement. Une définition large peut fonctionner si l'on spécifie certaines sous-catégories de criminalité organisée. Je propose d'intégrer éventuellement dans le Code pénal une définition plus large, telle que celle préconisée par le Conseil de l'Union européenne.

Je propose donc une définition large au sens de celle du Conseil de l'Union européenne ou éventuellement du plan d'action du gouvernement, mais en prévoyant des sous-catégories. On distingue en effet: tout d'abord la criminalité organisée en col blanc; il y a ensuite ce que j'appellerais les criminels professionnels qui commettent des délits tels que ceux que l'on rencontre fréquemment chez nous, comme les auteurs de hold-up, les braqueurs, etc. — je mentionnerai la bande Haemers, pour ne citer qu'un exemple. Il y a enfin les organisations criminelles plus ou moins grandes qui se situent dans la mouvance maffieuse.

Je ne prétends pas que les groupes de la deuxième catégorie ne recourent pas à certaines structures commerciales, mais encore faut-il pouvoir en apporter la preuve. Lorsqu'on s'attaque à certains criminels ou groupes de criminels, il n'est pas toujours facile d'établir qu'ils utilisent effectivement des structures commerciales; or il s'agit là d'un critère qui doit être rempli selon la définition étroite du collège des procureurs généraux ou du plan d'action du gouvernement (cf. supra: «en précisant les tâches pour lesquelles des structures commerciales sont utilisées»).

Si on utilise la définition la plus large de la criminalité organisée, à savoir celle du Conseil de l'Union européenne, il est possible d'arriver à une méthode de travail concrète. Je proposerais dès lors une définition large comportant les sous-catégories suivantes:

- 1) la criminalité professionnelle;
- 2) la criminalité organisée en col blanc;
- 3) les organisations criminelles plus ou moins grandes liées à des situations maffieuses.

Mme Coninsx, qui était alors substitut du procureur du Roi à Bruxelles, a prôné elle aussi que l'on adopte une définition large dans le texte de loi.

«J'ai pu me rendre compte, affirme cette magistrate, que la qualification d'association de malfaiteurs contenue à l'article 322 du Code pénal et les règles contenues à l'article 66 en matière de coauteurs et de participation aux mêmes crimes ou délits, sont souvent insuffisantes.

En ce qui concerne plus particulièrement les attaques à main armée qui comptent toujours diverses sortes de délits allant de la tentative de vol, au vol

11) waarbij invloed wordt uitgeoefend op het politieke leven, de media, het openbaar bestuur, de politie of het bedrijfsleven.

Deze criteria komen ook voor in de definities van het Bundeskriminalamt, van het college van procureurs-generaal en in het actieplan van de regering. Een ruime definitie is werkbaar als bepaalde subcategorieën van georganiseerde criminaliteit worden gespecificeerd. Ik stel voor om eventueel een ruimere definitie, zoals die van de Raad van de Europese Unie, in het Strafwetboek op te nemen.

Ik stel dus een ruime definitie voor in de zin van die van de Raad van de Europese Unie of eventueel van het actieplan van de regering, maar met opname van subcategorieën. Er is immers: ten eerste de «georganiseerde witteboordencriminaliteit», er zijn ten tweede wat ik zal noemen de beroepsmisdadigers die het soort misdaden plegen zoals die bij ons vaak voorkomen, ik denk hier aan mensen die hold-ups plegen, aan braqueurs, enzovoort. Ik noem de bande Haemers, om één voorbeeld te geven; denk ten derde ook aan min of meer grote criminale organisaties in de zin van maffiose toestanden.

Ik beweer niet dat deze groepen sub twee geen gebruik maken van bepaalde commerciële structuren, maar men moet dat eerst kunnen bewijzen. Wanneer men bepaalde misdadigers of groepen van misdadigers aanpakt is het niet altijd duidelijk dat deze effectief gebruik maken van commerciële structuren, hetgeen vereist is als criterium in de engere definitie van het college van procureurs-generaal of in het actieplan van de regering (*cf. supra*: «met verdeling van taken waarbij gebruik wordt gemaakt van commerciële structuren»).

Als men de ruimste definitie van georganiseerde criminaliteit gebruikt, met name die van de Raad van de Europese Unie, dan kan men tot een concrete werkmethode komen. Ik zou dan ook een ruime definitie voorstellen, met als subcategorieën :

- 1) beroepsmisdaad;
- 2) georganiseerde witteboordencriminaliteit;
- 3) min of meer grote criminale organisaties in de zin van maffiose toestanden.

Mevrouw Coninsx, toen nog substituut-procureur des Konings te Brussel, pleitte eveneens voor een ruime definitie die in de wet zou worden opgenomen.

«Ik heb ondervonden, aldus deze magistraat, dat de kwalificatie van bendevorming vastgelegd in artikel 322 van het Strafwetboek en de in artikel 66 vastgelegde regeling inzake mededaderschap en deelname aan wanbedrijven en misdaden, dikwijls tekortschieten.

Specifiek wat de hold-ups betreft, waar het altijd gaat om een samenraapsel van verschillende soorten misdrijven gaande van poging tot diefstal tot diefstal

aggravé avec violence, en passant par le vol avec effraction, le recel et les infractions à la législation sur les armes, je constate que la définition du BKA, que je trouve bonne en soi, est applicable, surtout en ce qui concerne les cinq premiers points.

Il s'agit de la perpétration systématique de délits qui, chacun en soi ou dans leur totalité, ont une importance considérable et qui sont motivés par l'appât du gain ou la recherche du pouvoir — ce qui est toujours le cas dans des délits. Ces délits sont commis par une bande — c'est-à-dire par deux personnes au moins et de préférence davantage — ce qui est généralement le cas, pendant une période assez longue ou indéterminée — ce qui est aussi le cas — et avec une répartition des tâches. J'y ajouterais comme sixième point que ces personnes et/ou font usage de structures commerciales et/ou ont recours à la violence ou à d'autres techniques d'intimidation et/ou exercent une influence sur la vie politique, les médias, l'administration publique, la justice ou l'industrie.

Si on prend le cas des attaques à main armée, on ne voit que le critère de la violence qui revêt parfois des formes terribles.

Si on prend d'autres affaires, telles que le procès du GIA (groupe islamiste armé), dans lequel j'ai soutenu l'accusation en septembre 1995 devant le tribunal correctionnel, j'ai éprouvé les plus grandes difficultés à tenir un discours crédible. Pourquoi ? Parce que ce procès, terriblement médiatisé, ne concernait que quelques délits, certes graves, tels que association de malfaiteurs, infraction à la législation sur les armes, faux et usage de faux. En même temps, il était fait application d'une très vieille loi exposant à des poursuites celui qui édite du matériel de propagande, tel que des affiches et des écrits visant à exciter le public ou à attiser la haine en vue de commettre des délits, législation assortie d'un délai de prescription de trois mois qui nous paralysait de toutes parts. Il y avait encore quelques délits connexes, tels que l'utilisation de faux passeports, séjour illégal, etc.

C'est avec un tel dossier répressif que j'ai dû me rendre dans un procès médiatisé. Je devais prouver que les — nombreux — prévenus étaient entrés en relation, non pas simplement mais dans le dessein de commettre des délits, et ce en Belgique ou non.

Le procès est tombé au mauvais moment. Il s'est tenu aussi un peu tardivement. Il a eu lieu juste après les attentats commis en France, mais mon réquisitoire final a été prononcé juste avant ces attentats. Je savais que les différents acteurs de ce dossier entretenaient des communications par GSM, par téléphone et par ordinateur, avec des personnes arrêtées, détenues ou

met geweld met verzwarende omstandigheden, diefstal met braak, heling en het plegen van inbreuken op de wapenwetgeving, zie ik dat de definitie van het BKA, die ik een goede definitie op zich vind, kan worden toegepast, vooral wat de eerste vijf punten betreft.

Het gaat om het planmatig plegen van misdrijven, die elk op zich of in hun geheel van aanzienlijke betekenis zijn, het streven naar winst of macht, wat zich altijd voordoet bij misdaden, om een bende — dat betekent ten minste twee en liefst meer — wat meestal het geval is — gedurende een vrij lange of onbepaalde periode — wat ook het geval is — en de verdeling van taken. Dan zou ik als zesde punt schrijven: of en/of het gebruik van commerciële structuren en/of er wordt toevlucht genomen tot geweld of andere vormen van intimidatie en/of er wordt invloed uitgeoefend op het politieke leven, de media, het openbaar bestuur, de justitie of het bedrijfsleven.

Nemen we het geval van de hold-ups, dan zien we alleen maar het criterium van het geweld dat inderdaad verschrikkelijke vormen aanneemt.

Kijken we naar andere zaken, bijvoorbeeld naar het proces van de GIA (groupe islamiste armé), dat in september 1995 door mij als openbaar ministerie op de correctionele rechtbank is behandeld. Ik heb daar de grootste moeite van de wereld gehad om geloofwaardig over te komen. Waarom ? Omdat dat proces, dat geweldig gemediatiseerd werd, maar een aantal misdrijven betrof, weliswaar serieuze misdrijven, zoals bendevorming, inbreuken op de wapenwetgeving, valsheid in geschrifte en gebruik van valse stukken. Tevens werd toepassing gemaakt van een heel oude wet met een strafbaarstelling voor degene die propagandamateriaal uitgeeft als affiches en ophissende, opruïnde literatuur, met het oog op het plegen van misdrijven, een oude wetgeving die trouwens ook een verjaringstermijn heeft van drie maanden, met andere woorden, die ons totaal strop zet in alle mogelijke richtingen. Er zaten nog een aantal andere verwante misdrijven in, zoals valse paspoorten, illegale verblijven, enzovoort.

Met zulk een strafdossier moest ik naar een gemediatiseerd proces gaan. Ik moest bewijzen dat de verdachten — een hele reeks — met elkaar in verbinding stonden, niet zomaar, maar met het oogmerk misdrijven te plegen al dan niet in België.

De timing van het proces was niet zo goed. (Het proces kwam ook een beetje laat). Het kwam na de aanvallen in Frankrijk, maar mijn eindvordering was gemaakt net vóór de aanvallen in Frankrijk. Ik zat met de wetenschap dat er tussen de verschillende aco- lieten in het dossier, GSM, zwaar telefoonverkeer en computerconnecties waren met mensen die vastzaten,

susceptibles de commettre des attentats en France. Ces faits n'étaient alors pas punissables et ne le sont d'ailleurs toujours pas.

Je pense qu'il est fondamental de disposer d'une définition ainsi que d'un texte de loi rendant punissable le fait d'être membre d'une organisation criminelle, de participer à sa création ou de contribuer à sa perennité.

Je traite actuellement un autre dossier, à savoir le dossier du PKK, dans lequel je retrouve tous les éléments et ingrédients imaginables que je viens d'énumérer et qui figurent dans la définition du BKA, tels que la violence, l'influence sur les médias, la politique, l'économie et éventuellement les autorités judiciaires, et l'utilisation de structures commerciales. On pourrait ajouter un élément à la liste, à savoir les structures et influences internationales.

J'estime donc qu'une telle définition s'impose en vue de poursuivre et de réprimer la criminalité organisée, mais que la définition du BKA doit être adaptée dans le sens que je viens d'exposer.»(1)

Mme Coninsx se plaint également du manque d'instruments judiciaires dont on dispose pour lutter contre le terrorisme. Contrairement à ce qui est le cas en France, en Angleterre et en Allemagne, nous ne sommes pas armés pour faire face à cette criminalité grave.

Il y a surtout des lacunes en ce qui concerne la fixation et l'application des peines. Sans législation appropriée sur les techniques d'enquête, sans incriminations spécifiques, sans peines adaptées, nous sommes incapables de faire face aux organisations terroristes(2).

1.2.2. Analyse territoriale par arrondissement judiciaire

Le rapport annuel 1998 sur le crime organisé en Belgique en 1997 relève que la criminalité organisée semble se développer essentiellement dans les grands centres urbains (Anvers, Bruxelles et Liège). Ce constat est fait en gardant à l'esprit que ces grands centres urbains disposent des effectifs policiers les plus importants et les plus spécialisés, ce qui n'est pas sans influer sur les données récoltées. Les auteurs du rapport précisent qu'une attention vers les régions moins urbanisées reste nécessaire. En attendant, il semble qu'aucune analyse n'ait été réalisée par les services répressifs concernant l'influence du facteur

aangehouden waren of in aanmerking konden komen om aanslagen te plegen in Frankrijk. Dat was op dat ogenblik, maar ook vandaag nog, niet strafbaar.

Ik meen dat een definitie maar ook een wettekst die dit lidmaatschap van een criminale organisatie en het voorbereidend werk om zo een criminale organisatie tot stand te brengen en in stand te houden, strafbaar stelt, fundamenteel zijn.

Ik behandel momenteel een ander dossier, namelijk het PKK-dossier, waar ik alle mogelijke elementen en ingrediënten terugvind die ik net heb opgenoemd en die in de definitie van het BKA zijn vermeld, zoals geweld, invloed die op de media, de politiek en de bedrijfswereld en eventueel op de gerechtelijke autoriteiten wordt uitgeoefend en waarbij men via commerciële structuren probeert te handelen. Hieraan zou een bijkomend element kunnen worden toegevoegd, namelijk internationale structuren en invloeden.

Ik meen dat er dus nood is aan zo een definitie, met het oog op de vervolging en de bestrafing van de georganiseerde criminaliteit, maar de definitie van het BKA moet worden aangepast in de zin zoals ik daarnet heb uiteengezet.»(1)

Mevrouw Coninsx maakt ook haar beklag over het gebrek aan strafrechtelijke instrumenten om het terrorisme te bestrijden. In tegenstelling tot Frankrijk, Engeland en Duitsland, zijn we niet gewapend om het hoofd te bieden aan deze zware criminaliteit.

Deze lacunes kwamen vooral tot uiting bij de straftoetfout en de strafmaat. Zonder aangepaste wetgeving inzake opsporingsmethoden, zonder specifieke incriminaties, zonder aangepaste straffen, zijn we niet opgewassen tegen terroristische organisaties(2).

1.2.2. Territoriale analyse per gerechtelijk arrondissement

Het jaarverslag 1998 over de georganiseerde criminaliteit in België in 1997 vermeldt dat de georganiseerde criminaliteit zich blijkbaar hoofdzakelijk ontwikkelt in de grote stedelijke centra (Antwerpen, Brussel en Luik). Als men tot deze bevinding komt, moet men voor ogen houden dat deze grote stadsgebieden over de grootste en de meest gespecialiseerde politiekorpsen beschikken en dat niet anders dan zijn weerslag kan hebben op de verzamelde gegevens. De opstellers van het voormelde verslag merken op dat men aandacht moet blijven besteden aan de minder verstedelijkte streken. In afwachting stelt men blijk-

(1) Mme Coninsx, audition du 16 mai 1997, pp. 37/4-6.

(2) Mme Coninsx, audition du 16 mai 1997, p. 37/6-8.

(1) Mevrouw Coninsx, hoorzitting van 16 mei 1997, blz. 37/4-6.

(2) Mevrouw Coninsx, hoorzitting van 16 mei 1997, blz. 37/6-8.

géographique. À la question posée en commission: «A-t-on étudié l'impact géographique que peuvent avoir certaines formes de criminalité organisée à des endroits précis?», le lieutenant-colonel Berkmoes (BCR) apportait la réponse suivante: «On vérifie si l'étude correspond à la définition. Y a-t-il trois auteurs au moins? Y a-t-il des faits multiples? Des structures commerciales ont-elles été utilisées? Et ainsi de suite(1).»

1.2.2.1. Arrondissement d'Anvers

Le procureur du Roi comme le bourgmestre d'Anvers considèrent la présence du port et l'aisance des communications avec l'étranger, notamment grâce à l'aéroport de Deurne, comme des facteurs exerçant un attrait particulier sur les organisations criminelles. L'implantation de secteurs sensibles à la fraude, tels que le commerce du diamant et celui de l'or, jouent également un rôle(2).

Cet attrait se reflète en partie dans la diversité des formes de criminalité organisée que l'on rencontre à Anvers: la fraude douanière (la contrebande et le trafic de drogue), les cambriolages de containers, la traite des êtres humains et la prostitution, l'escroquerie internationale organisée par des assureurs intermédiaires, les activités de blanchiment dans le secteur bancaire, la fraude fiscale, la contrefaçon et le commerce des produits contrefaits, le trafic d'hormones, etc.(3).

Cependant, il ne faut pas exagérer l'importance du port en tant que facteur criminogène(4). Le tonnage des marchandises régulières qui passent par Anvers le montre.

En ce qui concerne l'implantation géographique, l'on mentionne systématiquement deux points noirs: la Falconplein et la Pelikaanstraat, qui sont entre les mains de ce que l'on appelle erronément la maffia russe, puisqu'en ce moment, les organisations criminelles en question se composent principalement de Géorgiens.

(1) M. Berkmoes, audition du 6 décembre 1996, p. 13/3.

(2) Lettre du procureur du Roi Van Walle du 22 mai 1997; Mme Detiège, bourgmestre, audition, 7 février 1997 p.m., pp. 21/3 et 9.

(3) Lettre du procureur du Roi Van Walle du 22 mai 1997; M. Dyck, commissaire principal de la police d'Anvers, audition, 7 février 1997 p.m., p. 21/22-25.

(4) M. Dyck, commissaire principal, audition, 7 février 1997 p.m., p. 21/35.

baar vast dat de diensten van politie en gerecht geen enkel onderzoek hebben gewijd aan de invloed van geografische elementen. Op de in de commissie gestelde vraag of er ooit een onderzoek is geweest naar de geografische invloed van bepaalde vormen van georganiseerde criminaliteit op bepaalde plaatsen, antwoordde luitenant-kolonel Berkmoes (CBO) het volgende: «Er wordt nagegaan of het onderzoek beantwoordt aan de definitie. Zijn er ten minste drie daders? Is er een veelheid van feiten? Worden er commerciële structuren gebruikt? Enzovoort(1).»

1.2.2.1. Arrondissement Antwerpen

Zowel de procureur des Konings als de burgemeester van Antwerpen beschouwen de aanwezigheid van de haven en de gemakkelijke verbindingen met het buitenland, onder andere via de luchthaven van Deurne, als factoren die een bijzondere aantrekkingskracht uitoefenen op criminale organisaties. Ook de inplanting van fraudegevoelige sectoren zoals de diamanthandel en de goudhandel speelt een rol(2).

Dit weerspiegelt zich voor een deel in de verschillende vormen van georganiseerde criminaliteit die in Antwerpen worden geregistreerd: douanefraude (smokkel en drugstrafiek), containerdiefstallen, mensenhandel en prostitutie, georganiseerde internationale oplichting via tussenverzekerders, witwasactiviteiten in de banksector, fiscale fraude, namaak en handel in nepproducten, hormonentrifiek enzovoort(3).

Nochtans mag het belang van de haven als criminogene factor niet worden overdreven(4). De tonnenmaat van de reguliere goederenstroom die via Antwerpen wordt doorgevoerd, vormt daarvan het bewijs.

Wat de geografische inplanting betreft, worden steeds twee zwarte punten vermeld: het Falconplein en de Pelikaanstraat, die in handen zijn van wat enigszins misleidend de Russische maffia wordt genoemd. De bedoelde criminale organisaties bestaan op dit ogenblik immers hoofdzakelijk uit Georgiërs.

(1) De heer Berkmoes, hoorzitting van 6 december 1996, blz. 13/3.

(2) Brief van procureur des Konings Van Walle van 22 mei 1997; mevrouw Detiège, burgemeester, hoorzitting, 7 februari 1997 p.m., blz. 21/3 en 9.

(3) Brief van procureur des Konings Van Walle van 22 mei 1997; de heer Dyck, hoofdcommissaris van de politie van Antwerpen, hoorzitting, 7 februari 1997 p.m., blz. 21/22-25.

(4) De heer Dyck, hoofdcommissaris, hoorzitting, 7 februari 1997 p.m., blz. 21/35.

En ce qui concerne la lutte policière contre la criminalité organisée, il est frappant de constater que la gendarmerie et la police judiciaire se sont partagé le terrain. Par conséquent, la lutte contre la criminalité organisée n'est pas de la compétence de la police urbaine. Celle-ci fournit bien sûr des informations à la gendarmerie et à la police judiciaire, mais elle se plaint du manque de feedback. En outre, elle participe à des actions sur le terrain, par exemple contre le commerce de produits contrefaçts à la Falconstein(1). Il va de soi que la police urbaine n'a dès lors qu'une idée fragmentaire et superficielle de la criminalité organisée à Anvers. Il s'ensuit que les autorités communales ne peuvent pas elles non plus développer de stratégies administratives, par exemple contre les transactions immobilières suspectes(2).

Le procureur général Van Camp décrit l'approche du parquet général comme suit: «Les parquets sont confrontés, tant pour ce qui est de ce que l'on appelle la criminalité organisée russe que pour ce qui est de la criminalité organisée yougoslave et chinoise, à des dossiers ponctuels et ils n'ont dès lors qu'une vue fractionnée du phénomène en question. J'ai ici une farde volumineuse qui contient 29 noms de personnes ou d'organisations — mais il y en a 101 au total — dont nous pensons qu'elles font partie de la criminalité russe, ukrainienne ou géorgienne. Au parquet d'Anvers, l'on a créé notamment une cellule ROC (Russian Organized Crimecel). Font partie de cette cellule, notamment un magistrat directeur, un magistrat responsable des aspects étrangers transfrontaliers, un magistrat spécialisé en stupéfiants, un magistrat responsable des opérations de blanchiment et un magistrat responsable d'autres trafics, par exemple le trafic de voitures et le trafic d'armes. Cette cellule se réunit régulièrement (*traduction*)(3).»

Le procureur du Roi d'Anvers précise que l'on a créé au printemps 1996 une section distincte dénommée «criminalité grave et organisée, y compris la traite des êtres humains, la prostitution et la pornographie», composée de deux magistrats de confiance et de six magistrats spécialisés chacun dans une forme de criminalité spécifique (par exemple, les délits financiers, la drogue, le milieu yougoslave)(4).

La maffia russe est considérée comme une menace grave à Anvers.

(1) Mme Detiège, bourgmestre, audition, 7 février 1997 p.m., pp. 21/6, 7 et 9; M. Dyck, commissaire principal, audition, 7 février 1997 p.m., pp. 21/26-28.

(2) Mme Detiège, bourgmestre, audition, 7 février 1997 p.m., pp. 21/11-13.

(3) M. Van Camp, audition du 21 février 1997, II, p. 22/5.

(4) Lettre du procureur du Roi Van Walle du 22 mai 1997.

Wat de politiële aanpak van de georganiseerde criminaliteit betreft, valt op dat de rijkswacht en de gerechtelijke politie het terrein onder elkaar hebben verdeeld. De strijd tegen de georganiseerde criminaliteit behoort dus niet tot de bevoegdheid van de stedelijke politie. Zij verstrekt de twee overige diensten natuurlijk wel informatie, maar klaagt over het gebrek aan feedback. Tevens neemt ze deel aan acties op het terrein, bijvoorbeeld tegen de handel in nepproducten op het Falconstein(1). Het spreekt voor zich dat de stedelijke politie hierdoor slechts een fragmentair en oppervlakkig beeld heeft van de georganiseerde criminaliteit in Antwerpen. Het gevolg daarvan is dat de stedelijke overheid op haar beurt geen actieve bestuurlijke aanpak kan ontwikkelen, bijvoorbeeld tegen verdachte immobiliëtransacties(2).

Met betrekking tot de aanpak door het parket, verklaarde procureur-general Van Camp: «Zowel voor wat men noemt de Russische georganiseerde criminaliteit, de Joegoslavische en de Chinese criminaliteit worden de parketten met punctuele dossiers geconfronteerd en hebben zij fractionele inzichten. Ik heb hier een lijvige kaft met 29, maar er zijn er in totaal 101, namen van personen of organisaties waarvan wij aanvoelen dat zij deel uitmaken van de Russische, Oekraïense of Georgische criminaliteit. Bij het parket van Antwerpen werd onder meer een ROC-cel (de Russian Organized Crime-cel) opgericht. Van die cel maken deel uit een leidend magistraat, een magistraat verantwoordelijk voor de buitenlandse grensoverschrijdende aspecten, een magistraat gespecialiseerd in verdovende middelen, een magistraat verantwoordelijk voor de witwasoperaties en een magistraat voor de andere trafieken, bijvoorbeeld de autozwendel en de wapenhandel. Die cel komt gerekend bijeen(3).»

De procureur des Konings van Antwerpen precisieerde dat in het voorjaar van 1996 een aparte sectie «georganiseerde zware criminaliteit met inbegrip van mensenhandel, prostitutie en pornografie» werd opgericht, bestaande uit twee vertrouwensmagistraten en zes «kwalificatiemagistraten» die elk gespecialiseerd zijn in een bepaalde criminaliteitsvorm (bijvoorbeeld financiële misdrijven, drugs, de Joegoslavische georganiseerde misdaad)(4).

De Russische maffia wordt in Antwerpen als een zware dreiging ervaren.

(1) Mevrouw Detiège, burgemeester, hoorzitting, 7 februari 1997 p.m., blz. 21/6, 7 en 9; de heer Dyck, hoofdcommissaris, hoorzitting, 7 februari 1997 p.m., blz. 21/26-28.

(2) Mevrouw Detiège, burgemeester, hoorzitting, 7 februari 1997 p.m., blz. 21/11-13.

(3) De heer Van Camp, hoorzitting van 21 februari 1997, blz. 22/5.

(4) Brief van procureur des Konings Van Walle van 22 mei 1997.

Selon M. Belmans, commissaire principal de 1^{ère} classe à la police judiciaire: «la plus grosse partie des informations relatives à la maffia russe se trouve depuis longtemps à Anvers. L'on peut dire que 80% de la maffia russe présente en Belgique s'est installée à Anvers (*traduction*) (1).»

La police judiciaire relève également la présence de cartels colombiens impliqués dans le trafic de cocaïne et le blanchiment d'argent, activités principalement liées aux activités portuaires de la ville (2).

Les magistrats nationaux relèvent également la présence d'organisations chiliennes «qui sont venues en Belgique pour commettre une série de vols. Leur but était de recycler partiellement le produit de ceux-ci en Belgique et partiellement par l'intermédiaire d'un système très sophistiqué de comptes bancaires au Chili. Ces organisations étaient surtout actives à Bruxelles et à Anvers, mais, pour la clarté, nous devons dire qu'elles opéraient sur l'ensemble du territoire, sans être vraiment établies ici. En effet, l'on a également trouvé des indices selon lesquels elles opéraient aussi en Allemagne (*traduction*) (3).»

En ce qui concerne la traite des êtres humains, le rapport de la commission spéciale de la Chambre chargée de l'examen des rapports sur la traite des êtres humains (4) faisait état de la présence d'une filière d'Afrique occidentale (Nigéria et Ghana), active dans le domaine de la prostitution. L'importance de ce type de criminalité organisée dans cet arrondissement et l'attention qui y est portée sont également révélées comme nous l'avons vu par la création, dès 1996, d'une section du parquet spécialisée dans la criminalité grave et organisée, en ce compris le trafic d'êtres humains, la prostitution et la pornographie. La prostitution est, selon M. Schewebach, directeur de l'Office des étrangers, actuellement considérée comme le problème essentiel. Une analyse est par ailleurs faite en collaboration avec la gendarmerie, qui tend à démontrer qu'il s'agit d'une prostitution très dure, un peu différente des autres (5).

Bien qu'aucune analyse n'ait été faite sur l'évolution des prix dans le secteur immobilier (sauf peut-être par les agences immobilières), il faut égale-

Volgens de heer Belmans, eerstaanwezend commissaris eerste klasse bij de gerechtelijke politie, «bevindt de meeste informatie in verband met de Russische maffia zich van oudsher al in Antwerpen. Men kan zeggen dat 80% van de Russische maffia in België zich in Antwerpen ophoudt (1).»

De gerechtelijke politie wijst eveneens op de aanwezigheid van Colombiaanse kartels die betrokken zijn bij de cocaïnehandel en bij witwaspraktijken, activiteiten die hoofdzakelijk gebonden zijn aan de havenbedrijvigheid in de stad (2).

De nationaal magistraten vermelden eveneens de aanwezigheid van Chileense organisaties «die naar België waren gekomen om een aantal diefstallen te plegen. Het was hun bedoeling het geld gedeeltelijk in België te recyclen en gedeeltelijk via een zeer gesofistikeerd systeem van bankrekeningen in Chili. Ze waren vooral actief rond Brussel en Antwerpen. We moeten echter klaar en duidelijk zijn: ze opereerden over het hele grondgebied, maar waren hier niet echt gevestigd. Men heeft immers ook aanwijzingen gevonden van hun activiteiten in Duitsland (3).»

Met betrekking tot de mensenhandel maakt de bijzondere Kamercommissie belast met het onderzoek van de verslagen over de mensenhandel, in haar verslag melding van een West-Afrikaans netwerk (Nigeria en Ghana) dat actief is in de prostitutie (4). De omvang van deze vorm van georganiseerde criminaliteit in dit arrondissement en de aandacht die hieraan wordt besteed, hebben, zoals hierboven vermeld, in 1996 geleid tot de oprichting van een afdeling binnen het parket, gespecialiseerd in de zware en georganiseerde criminaliteit met inbegrip van mensenhandel, prostitutie en pornografie. Volgens de heer Schewebach, directeur van de Dienst Vreemdelingenzaken, wordt prostitutie nu beschouwd als het belangrijkste probleem. Samen met de rijkswacht wordt een analyse uitgevoerd die wil aantonen dat het gaat om een erg harde vorm van prostitutie, die verschilt van de andere vormen (5).

Hoewel nog geen analyse is gebeurd van de prijsontwikkeling in de vastgoedsector (behalve misschien door de vastgoedmakelaars zelf), is toch duidelijk dat

(1) M. Belmans, audition du 11 décembre 1996, II, p. 14/18.

(2) PJP, réponses écrites aux questions de la Commission parlementaire chargée d'enquêter sur la criminalité organisée en Belgique, 11 décembre 1996, annexe 10.

(3) M. Vandoren, audition du 28 février 1997, II, p. 25/17.

(4) Rapport fait au nom de la commission spéciale par M. Didier Reynders et M. Daniël Vanpoucke, Examen des rapports sur la traite des êtres humains, Doc. Chambre, n° 1399-1, 97/98, 30 janvier 1998.

(5) M. Schewebach, audition du 5 juin 1998, p. 85/11.

(1) De heer Belmans, hoorzitting van 11 december 1996, blz. 14/18.

(2) GPP, schriftelijke antwoorden op de vragen van de parlementaire commissie van onderzoek naar de georganiseerde criminaliteit in België, 11 december 1996, bijlage 10.

(3) De heer Vandoren, hoorzitting, 28 februari 1997, blz. 25/17.

(4) Verslag namens de bijzondere commissie uitgebracht door de heren Didier Reynders en Daniël Vanpoucke, Besprekking van de verslagen over de mensenhandel, Stuk Kamer, nr. 1399-1, 97/98, 30 januari 1998.

(5) De heer Schewebach, hoorzitting van 5 juni 1998, blz. 85/11.

ment relever que certains biens immobiliers se vendent à des prix qui dépassent de loin le prix du marché. «On peut difficilement dire que lorsqu'un immeuble de la Keyserlei ou de la Falconplein se négocie à un prix beaucoup plus élevé que celui du marché, cela ne soulève pas de questions»(1).

Sur le Falconplein, c'est surtout au problème des contrefaçons que le parquet est confronté(2). De nombreuses saisies et destructions ont lieu avec entre autres l'aide de la police communale. En termes d'auteurs, l'Office des étrangers a pu notamment constater un «arrivée de Géorgiens qui ouvraient des boutiques ou autres et qui n'étaient pas en ordre titre de séjour en règle»(3). Des «rafles» visant à contrôler, arrêter, et donner l'ordre de quitter le territoire à ceux qui travaillent sans ont été effectuées pour mettre fin à cette situation, mais l'Office constate que les boutiques ferment un jour et rouvrent le lendemain. En outre, des problèmes se posent en ce qui concerne l'exécution de l'éloignement du territoire.

Le procureur général Van Camp ajoute: «Une action qui ne bénéficiera d'aucune analyse *a posteriori*, est inutile et synonyme de gaspillage. Certaines actions sont organisées tous azimuts alors qu'elles devraient être focalisées. On observe le même phénomène au niveau répressif. Nous manquons de moyens, mais il arrive parfois qu'on saisisse des quantités considérables, comme à la Falconplein, et que la seule chose qu'on puisse faire, c'est tout détruire. Et on en reste là.

Une action de grande envergure est en cours contre les faussaires d'une marque déterminée sur lesquels nous disposons de renseignements très précis. Comme je l'ai dit au ministre, je me dois de déclarer devant la commission, sans pouvoir entrer dans les détails, que je me retrouve aujourd'hui avec 56 dossiers financiers graves qui ont déjà été transmis depuis plus de six mois au parquet du procureur du Roi en vue du réquisitoire final. Pour ce qui est de certaines enquêtes financières importantes, «les juges d'instruction m'ont confié qu'ils ne s'en sortaient plus»(4).

À la question de savoir ce qui menace le plus la société dans le ressort d'Anvers, en ce qui concerne la criminalité organisée, monsieur le procureur général

(1) M. Van Camp, audition du 21 février 1997, p. 22/12. Dans le même sens, Mme Detiège, bourgmestre, audition du 7 février 1997 p.m., p. 21/13.

(2) M. Van Camp, audition du 21 février 1997, p. 22/10.

(3) M. Schewebach, audition du 5 juin 1998, II, p. 85/8.

(4) M. Van Camp, audition du 21 février 1997, p. 22/22.

bepaalde onroerende goederen verkocht worden tegen prijzen die de marktprijs ver overschrijden: «Men kan moeilijk zeggen dat wanneer een gebouw aan de Keyserlei of het Falconplein verkocht wordt tegen een veel hogere prijs dan de marktprijs, zulks geen vragen doet rijzen»(1).

Op het Falconplein wordt het parket vooral geconfronteerd met het probleem van de naamaak(2). Onder andere met de hulp van de gemeente-politie hebben talrijke inbeslagnemingen en vernietigingen plaatsgevonden. Wat de daders betreft, is de Dienst Vreemdelingenzaken vooral getroffen door de toelop van Georgiërs die winkels of andere zaken openen en die niet in regel zijn(3). Uiteraard zijn er «razzia's» georganiseerd ter controle, waarbij mensen die zonder geldige verblijfsdocumenten werken zijn gearresteerd en het bevel hebben gekregen het grondgebied te verlaten. De Dienst Vreemdelingenzaken stelt evenwel vast dat winkels die vandaag gesloten worden, morgen opnieuw open gaan. Bovendien gaat de verwijdering van het grondgebied met veel problemen gepaard.

Procureur-generaal Van Camp voegde eraan toe: «Een actie opzetten die nadien niet opgevolgd en geanalyseerd wordt, is nutteloos en betekent geldverspilling. Sommige acties worden «tous azimuts» georganiseerd, terwijl men geconcentreerd zou moeten optreden. Op repressief vlak doet zich hetzelfde voor. Er is een gebrek aan middelen. Soms worden tonnen in beslag genomen, zoals op het Falconplein, en het enige wat wij kunnen doen is alles vernietigen. Daar blijft het bij.

Op dit ogenblik loopt een grote actie tegen de valsing van een bepaald merk, waarvoor wij over zeer precieze gegevens beschikken. Zoals ik aan de minister heb gezegd, moet ik aan de commissie kwijt, zonder daarover in detail te kunnen treden, dat ik in het Antwerpse op dit ogenblik geconfronteerd ben met 56 zware financiële dossiers, die reeds sinds meer dan zes maanden voor eindvordering aan het parket van de procureur des Konings zijn medegedeeld. Voor een aantal belangrijke financiële onderzoeken vertrouwen de onderzoeksrechters me toe dat ze het niet meer zien zitten(4).»

Op de vraag waar in het rechtsgebied Antwerpen de grootste maatschappelijke bedreiging van uitgaat, op het vlak van de georganiseerde criminaliteit, moet

(1) De heer Van Camp, hoorzitting van 21 februari 1997, blz. 22/12. In dezelfde zin, mevrouw Detiège, burgemeester, hoorzitting van 7 februari 1997 p.m., blz. 21/13.

(2) De heer Van Camp, hoorzitting van 21 februari 1997, blz. 22/10.

(3) De heer Schewebach, hoorzitting van 5 juni 1998, II, blz. 85/8.

(4) De heer Van Camp, hoorzitting van 21 februari 1997, blz. 22/22.

Van Camp a répondu comme suit: «Nous n'avons encore fait aucune analyse en la matière. Qui a lu la masse imposante de documents complémentaires que contenait le rapport Van Traa aura constaté qu'il y a des indices de perméabilité de certains secteurs à la criminalité organisée. Les Pays-Bas ont une grande avance sur nous en la matière. Il apparaît clairement, quand on extrapole à partir de dossiers concrets, mais sans base scientifique bien ciblée — j'ajoute ceci en guise de soupape de sécurité — que chez nous aussi le secteur horeca est un secteur qui présente une certaine perméabilité à la criminalité organisée. Le secteur bancaire au sens large, y compris, entre autres, les agents de change, qui brassent des sommes d'argent considérables, est lui aussi un secteur exposé. Il est clair, à propos du secteur du diamant, que nous sommes submergés par les pratiques et les mouvements illicites issus de l'Est (les Rois mages de la nation n'étaient pas les seuls à venir d'Orient) et qu'il y a des trafics dans les deux sens. Voilà pourquoi j'ai toujours déploré que M. Legros n'ait pas voulu reprendre la notion de conspiration dans le droit pénal. Elle n'y figure toujours pas. Dans le monde de la criminalité organisée, beaucoup de choses se passent à l'étranger, alors que la commission européenne de la maffia se réunit chez nous. La notion de conspiration est inscrite dans la Convention de New York.

Nous sommes plusieurs à avoir insisté auprès de M. Legros, qui était en son temps commissaire royal à la réforme du droit pénal, pour que cette notion soit inscrite dans notre droit pénal. Elle ne l'a pas été, à mon grand étonnement(1).»

M. Van Lijsebeth, administrateur général de la Sûreté de l'État, a manifesté une préoccupation semblable en déclarant que certains dossiers judiciaires donnent à penser qu'il y a un risque de déstabilisation. «Les diamants sont importés des pays de l'ancien bloc de l'Est, les criminels viennent s'installer à Anvers et s'emparent en toute légalité d'un immeuble de la place. Dans plus de 90 % des cas, les commerçants refusent de porter plainte(2).

M. Van Camp, procureur général, a ajouté: «Le milieu traditionnel du diamant est très fermé. Il ne faut pas non plus en sous-estimer un deuxième, le milieu indien du diamant. Il existe une concurrence très forte dans le monde du diamant et il y a le monopole de De Beers. La seule chose que je puis dire est que nous agissons lorsque nous découvrons des cas de blanchiment d'argent ou de fraude fiscale. Je n'ai connaissance, dans mon ressort, d'aucun accord, concordat ni protocole qui aurait été conclu avec le

de heer Van Camp, procureur-général, toegeven: «Wij hebben hierover nog geen analyse. Wie de lijvige bijkomende stukken van het rapport Van Traa heeft gelezen, zal hebben vastgesteld dat er indicatoren waren dat bepaalde sectoren gevoelig waren voor de georganiseerde criminaliteit. Nederland staat veel verder op dat punt. Van feitelijke dossiers extrapolrend, maar zonder wetenschappelijke en goed gerichte basis, ik voeg deze veiligheidsklep eraan toe, is het duidelijk dat ook hier de horecasector gevoelig is voor de georganiseerde criminaliteit. Ook de banksector in de brede zin, met onder andere wisselagenteren, waar het om grote sommen gaat, is hieraan gevoelig. Het is duidelijk, ik kom terug op de diamantsector, dat illegale praktijken of bewegingen vanuit het Oosten, niet alleen de drie Koningen kwamen met Kerstmis uit het Oosten, ons overspoelen, dat er trafieken heen en weer zijn. Daarom heb ik het altijd zo jammer gevonden dat de heer Legros het begrip conspiracy niet in het strafrecht heeft willen opnemen. Dit is nog steeds niet het geval. In de georganiseerde criminaliteit zijn er zaken die zich vaak in een ander land afspeLEN terwijl hier de Europese Commissie van de maffia vergadert. Het begrip conspiracy staat in het Verdrag van New York.

Wij hebben met enkelen aangedrongen bij de heer Legros, destijs koninklijk commissaris voor de hervorming van het strafrecht, om dit begrip in ons strafrecht op te nemen. Tot mijn verwondering is hij hier niet op ingegaan(1).»

Een gelijkaardige bezorgdheid werd uitgesproken door de heer Van Lijsebeth, administrateur-général van de Veiligheid van de Staat, die verklaarde dat er een gevaar voor destabilisatie kon worden afgeleid uit bepaalde gerechtelijke dossiers. «Diamanten worden ingevoerd uit de vroegere Oostbloklanden, misdadiers komen zich te Antwerpen vestigen en veroveren een plaats op de markt door onwettige middelen. In méér dan 90 % van de gevallen wensen de handelaars geen klacht in te dienen(2).»

De heer Van Camp, procureur-général, voegde hieraan toe: «De traditionele diamantwereld is een zeer gesloten wereld. Een tweede milieu, de Indische diamantwereld, moet niet worden onderschat. Er bestaat een zeer scherpe concurrentie in de diamantwereld en er is het monopolie van De Beers. Ik kan alleen maar zeggen dat wij optreden wanneer wij vallen op het witwassen van geld of op fiscale fraude. Ik ken in mijn ressort geen enkele afspraak, concordaat of protocol met de diamantwereld. Wat de rege-

(1) M. Van Camp, audition du 21 février 1997, p. 22/14.

(2) M. Van Lijsebeth, audition du 17 décembre 1996, p. 16/25.

(1) De heer Van Camp, hoorzitting van 21 februari 1997, blz. 22/14.

(2) De heer Van Lijsebeth, hoorzitting van 17 december 1996, blz. 16/25.

milieu du diamant. Les actions du gouvernement en matière de taux réduits ne relèvent pas de ma compétence. Je ne veux pas dire, en parlant d'amalgame, qu'il ne peut pas arriver, dans ce milieu traditionnel, comme dans d'autres secteurs, que l'on verse dans la criminalité. Du reste, la chose s'est déjà produite. Vous demandez si nous nous sommes fait une idée de ce secteur. Les petits magasins de la Pelikaanstraat, près de la gare, sont loués à la SNCB à des prix peu élevés et sous-loués à des prix exorbitants. Voilà ce que nous savons. L'on y négocie de l'or. Nous avons procédé là-bas à plusieurs opérations qui ont requis des effectifs nombreux, nous devons y collaborer avec l'inspection sociale et il existe des législations particulières en la matière. Qui plus est, il y a une rotation très rapide du personnel. Il faut évidemment disposer des capacités nécessaires. En ce qui concerne le commerce illégal de l'or, l'impression existe que l'on brade ou que l'on transforme des bijoux volés. À la *Falconplein*, à Anvers, que l'on appelle parfois la Place rouge ou l'Arbat anversois, nous sommes confrontés à des articles de contrefaçon. Nous y menons régulièrement des actions préventives. Notre action n'est donc pas uniquement répressive. Il nous arrive de saisir des stocks et de les détruire, parce que les tribunaux sont surchargés. Il faut tenir compte de cet élément également(1).»

La criminalité liée au secteur du diamant sera examinée plus loin dans le chapitre relatif aux secteurs économiques.

En ce qui concerne les contrefaçons, M. Vandenberghe, co-président, s'est adressé au procureur général dans les termes suivants: «Si j'ai bien compris la déclaration de M. Dyck, commissaire principal de la police d'Anvers, l'on se livre systématiquement, à la Falconplein, au commerce de marchandises qui, dans la majorité des cas, n'ont pas d'origine légale au sens large du mot. Je me demande si vous disposez de suffisamment de moyens pour lutter contre ce phénomène. En effet, le commerce perdure, malgré vos interventions ponctuelles. Disposez-vous des moyens juridiques nécessaires pour juguler pareil commerce? Vous saisissez parfois une série de marchandises, mais de quelle manière luttez-vous contre cette criminalité?

Voici la réponse qu'a donnée M. Van Camp: «J'attire l'attention sur le fait que les parquets ne peuvent plus travailler séparément. C'est d'ailleurs également le cas dans le domaine de la criminalité la plus fréquente. Nous ne pouvons pas nous consacrer exagérément à la criminalité organisée. C'est la criminalité la plus fréquente qui crée un sentiment d'insécurité chez les citoyens. C'est à tort que l'on se soucie moins, en général, du blanchiment d'argent, etc. M. Vandenberghe, co-président: «Les infractions au Code de la route, etc.?» M. Van Camp, procureur

ring doet inzake lagere tarieven valt buiten mijn bevoegdheid. Dat wil echter niet zeggen, wanneer ik spreek van een amalgaan, dat het in die traditionele wereld, zoals in andere sectoren, niet kan voorvallen dat mensen vervallen in criminaliteit. Dat is trouwens al voorgevallen. U vraagt of wij een beeld hebben van deze sector. De winkeltjes in de Pelikaanstraat aan het station worden door de NMBS verhuurd tegen lage prijzen en worden herverhuurd tegen enorm hoge prijzen. Over die informatie beschikken wij. Er wordt daar goud verhandeld. Wij hebben daar verschillende arbeidsintensieve operaties gedaan, we moeten daar samenwerken met de sociale inspectie en er bestaan daarvoor bijzondere wetgevingen. Bovendien verandert het personeel daar om de haverklap. Je moet natuurlijk over de mogelijkheden beschikken. Wat de illegale goudhandel betreft, bestaat de indruk dat misschien gestolen juwelen worden verkwaanseld of verwerkt. Op het Falconplein dat we in Antwerpen soms het Rode plein of de Antwerpse Arbat noemen, worden wij geconfronteerd met namaakartikelen. We treden hiertegen regelmatig preventief op. We treden dus niet alleen repressief op. Soms nemen we de voorraad in beslag en vernietigen hem omdat de rechthanden overbelast zijn. Ook hiermee moet men rekening houden(1).»

De specifieke criminaliteit in de diamantsector wordt verder behandeld in het hoofdstuk betreffende de economische sectoren.

Met betrekking tot de namaakproducten, vroeg de heer Vandenberghe, covoortzitter: «Als ik de verklaring van de heer Dyck, hoofdcommissaris van politie te Antwerpen, goed heb begrepen, dan wordt er op het Falconplein systematisch handel gedreven in goederen die in de meerderheid van de gevallen geen legale oorsprong hebben, in de ruime zin van het woord. Ik vraag me af of u over voldoende middelen beschikt om dit te bestrijden. De handel blijft immers bestaan, alhoewel u af en toe een punctuele interventie doet. Beschikt u over juridische middelen om een dergelijke handel in te perken? U legt af en toe beslag op een aantal goederen, maar op welke manier pakt u deze misdaad aan?»

Waarop de heer Van Camp antwoordde: «Ik wijs erop dat de parketten niet meer afzonderlijk kunnen werken. Dit is trouwens ook zo op het terrein van de meest voorkomende criminaliteit. We mogen inzake georganiseerde criminaliteit ook niet aan over-acting doen. Het is de meest voorkomende criminaliteit die bij de burger een gevoel van onveiligheid teweegt. Men maakt zich ten onrechte in het algemeen minder zorgen over het witwassen van geld en dergelijke. «De heer Vandenberghe, covoortzitter:» Verkeersovertredingen en dergelijke? «De heer Van

(1) M. Van Camp, audition du 21 février 1997, p. 22/10-11.

(1) De heer Van Camp, hoorzitting van 21 februari 1997, blz. 22/10-11.

général: «Non, je veux dire les vols, les cambriolages chez les citoyens, les vols de voitures, etc. Les infractions de roulage sont un fléau social et je soutiens les actions Wodka du gouverneur. Personnellement, j'estime que les amendes en la matière sont trop élevées. Cela étant dit, il est vrai que la contrefaçon est un problème difficile. Nous menons régulièrement des actions. Le commissaire en chef faisant fonction, M. Dyck, vous aura certainement raconté qu'en janvier, nous avons effectué plusieurs opérations. Au cours de nos opérations, nous saisissons régulièrement des marchandises et nous collaborons notamment avec la police urbaine. Nous menons la même politique en ce qui concerne les magasins d'or et les sex-shops. Je n'ai rien contre les sex-shops en tant que tels, mais j'estime qu'ils doivent se trouver en dehors de la ville. Il faut envisager les choses dans leur ensemble si l'on veut collaborer avec plusieurs autorités. C'est une chose que nous oublions régulièrement. Que pouvons-nous y faire?»(1)

Une autre source, à savoir l'UCLAF, nous apprend elle aussi qu'Anvers est une plaque tournante importante dans le domaine des trafics. C'est ainsi que M. Knudsen a fait la déclarations suivante: «Les autorités de l'UCLAF ont également appris que jusqu'à la fin de l'année 1994, d'énormes quantités de cigarettes ont transité par les entrepôts d'Anvers. Les marchandises arrivaient par bateau, en provenance des États-Unis, à Anvers ou Ostende avant d'être acheminées par route transitant par la Suisse, vers d'autres pays de l'Union européenne où était alimenté le marché noir. Ce trafic sous contrôle d'organisations criminelles, correspondait annuellement à 500 voire 1 000 containers passant par Anvers. Le risque fiscal moyen par container pour l'Union européenne était de 1 million d'écus. En collaboration avec les États membres et surtout l'Allemagne, l'UCLAF a pu, dans une large mesure, mettre un terme à ce trafic par route au départ des ports belges. Les autorités de l'UCLAF ont cependant constaté une augmentation considérable, en 1996, du transport par mer des cargaisons de cigarettes illicites de Ostende-Anvers vers les côtes espagnoles et portugaises. Ce trafic Belgique-Espagne par voie maritime s'est déroulé de la même manière pendant vingt ans jusqu'en mai 1997. Les envois étaient préparés en entrepôts pour éliminer toute trace d'identification de l'origine des cigarettes afin d'effacer toute trace qui permettrait de remonter jusqu'au producteur. Les cigarettes étaient alors chargées sur des bateaux dans les ports belges, bateaux qui partaient pour une fausse destination, généralement l'Afrique de l'Ouest ou les ports méditerranéens hors Communauté. En réalité, ces bateaux s'arrêtaient devant les côtes espagnole ou portugaise pour transborder les marchandises sur des bateaux à grande

Camp, procureur-général:» Neen, ik bedoel de diefstallen, de inbraken bij de burgers, de autodiebstallen en dergelijke. De verkeersovertredingen zijn een sociale plaag en ik steun de Wodka-acties van de gouverneur. Persoonlijk vind ik dat de boetes hier voor te hoog liggen. De namaakhandel is echter inderdaad een moeilijk probleem. Wij voeren gereeld operaties uit. De dienstdoende hoofdcommissaris Dyck zal u ongetwijfeld verteld hebben dat wij in januari verschillende operaties hebben gedaan. Hierbij worden herhaaldelijk goederen in beslag genomen. Bij dergelijke operaties werken wij onder meer samen met de stedelijke politie. Dit geldt ook voor de goudwinkels en de sexshops. Ik heb niets tegen een sexshop als dusdanig, maar ik meen dat hij buiten de stad moet liggen. Men moet kijken naar het algemeen beeld wanneer men met verschillende overheden wil samenwerken. Dat is iets dat we regelmatig over het hoofd zien. Wat kunnen wij daaraan doen?»(1)

Ook vanuit een andere bron, namelijk de UCLAF, werd vernomen dat Antwerpen een belangrijk knooppunt is voor illegale trafieken. Zo verklaarde de heer Knudsen: «De UCLAF-overheden hebben ook vernomen dat tot het einde van 1994 enorme hoeveelheden sigaretten zijn doorgesluisd via de Antwerpse pakhuizen. De goederen kwamen per schip vanuit de Verenigde Staten in Antwerpen of Oostende aan en werden dan via Zwitserland over land vervoerd naar de andere landen van de Europese Unie, om de zwarte markt te bevoorradden. Dit handeltje, gecontroleerd door de criminelle organisaties, was jaarlijks goed voor zo'n 500 tot 1 000 containers die via Antwerpen passeerden. Per container liep de Europese Unie een gemiddeld fiscaal risico van 1 miljoen ecu. In samenwerking met de lidstaten en vooral met Duitsland heeft UCLAF grotendeels een einde kunnen maken aan deze handel over land vanuit de Belgische havens. UCLAF heeft daarentegen in 1996 een aanzienlijke toename vastgesteld van het vervoer over zee van illegale vrachten sigaretten vanuit Oostende en Antwerpen naar de Spaanse en Portugese kust. Deze handel over zee tussen België en Spanje is twintig jaar onveranderd doorgegaan tot in mei 1997. De zendingen werden eerst behandeld in de pakhuizen om elk spoor aangaande de oorsprong van de sigaretten te verwijderen zodat de producent niet meer te achterhalen viel. Dan werden de sigaretten in de Belgische havens in schepen geladen die naar een valse bestemming vertrokken, meestal West-Afrika of de Middellandse Zeehavens buiten de Europese Unie. In werkelijkheid stoppen deze boten voor de Spaanse of de Portugese kust zodat de goederen met snelle bootjes konden worden vervoerd. Als de weersomstandigheden het toelieten

(1) M. Knudsen, audition du 6 juin 1997, p. 41/19 et suivantes.

(1) De heer Knudsen, hoorzitting van 6 juni 1997, blz. 41/19 en volgende.

vitesse. Les hors bords se rendaient alors sur les côtes si les conditions le permettaient ou les marchandises étaient à nouveau transbordées sur des zodiacs faisant le relais jusqu'à la plage. Ce trafic s'est terminé par des arrestations, perquisitions et saisies dans trois pays différents, dont la Belgique. Aujourd'hui, le trafic semble s'intensifier par voie aérienne, notamment au départ de l'aéroport d'Ostende. Tous ces trafics existent aussi au départ ou d'autres ports ou d'aéroports européens(1).»

1.2.2.2. Arrondissement d'Arlon

Le procureur du Roi de l'arrondissement judiciaire d'Arlon, tout comme celui de Liège notamment, signale la présence d'organisations criminelles italiennes et chinoises actives dans le secteur horeca. Les organisations y mettent en œuvre des systèmes infractiōnnels impliquant l'utilisation de main d'œuvre illégale, des faillites à répétition avec implantation d'organisations pyramidales touchant les fournisseurs, les employés et les patrons, de la fraude fiscale et du blanchiment d'argent. Le procureur du Roi d'Arlon signale encore que le milieu portugais est particulièrement implanté dans son arrondissement. Ces individus, également actifs dans les trois États frontaliers de cet arrondissement, sont spécialisés dans le trafic d'armes, de stupéfiants et la traite des êtres humains. La traite des êtres humains, domaine dans lequel sont également impliqués des sujets italiens, concerne essentiellement l'exploitation de femmes, notamment étrangères, dans le milieu belge et luxembourgeois de la prostitution. Des ressortissants italiens liés à la N'Dranghetta et actuellement poursuivis en Italie ont également été impliqués dans un trafic international de stupéfiants. Des enquêtes sont également en cours concernant d'une part la mafia chinoise qui se rendrait coupable de trafics multiples, rackets divers et de blanchiment, et, d'autre part, un trafic de véhicules volés et un trafic de fausses monnaies.

1.2.2.3. Arrondissement de Bruges

L'arrondissement n'a pas encore eu à faire face à la criminalité organisée en tant que telle. L'on a déjà traité divers dossiers relatifs aux stupéfiants, au trafic d'hormones et à la traite des êtres humains (clandestins et prostitution), qui sont très proches de ce genre de criminalité.

En ce qui concerne l'importation illégale de stupéfiants par le port de Zeebrugge, il est clair que l'on a affaire à une criminalité organisée de grande envergure, dont la Belgique et ses ports ne sont qu'un maillon. La profession ne sait que peu de chose, sinon rien du tout, de ce qui se passe en Colombie (le point de

voeren de boten met buitenboordmotor naar de kust of werden de goederen in zodiacs overgeladen die de verbinding met het strand verzekeren. Deze handel heeft geleid tot arrestaties, huiszoeken en inbeslagnemingen in drie verschillende landen, waaronder België. Nu lijkt de handel per vliegtuig toe te nemen, vooral vanuit de luchthaven van Oostende. Uiteraard worden dit soort handeltjes ook gevoerd vanuit andere Europese havens en luchthavens(1).»

1.2.2.2. Arrondissement Aarlen

De procureur des Konings van het gerechtelijk arrondissement Aarlen wijst net als zijn Luikse collega op de aanwezigheid van Italiaanse en Chinese criminelle organisaties die actief zijn in de horecasetor. Deze organisaties passen illegale systemen toe die onder andere bestaan uit het gebruik van illegale arbeidskrachten, herhaalde faillissementen met de oprichting van piramideorganisaties met de leveranciers, de werknemers en de bazen, fiscale fraude en witwassen. De procureur des Konings van Aarlen merkt op dat vooral Portugezen een stevige voet aan de grond zetten in zijn arrondissement. Deze mensen, die ook actief zijn in de drie buurlanden van dit arrondissement, zijn gespecialiseerd in wapen-, drugs- en mensenhandel. De mensenhandel, waarin ook Italiaan betrokken zijn, betreft vooral de uitbuiting van vooral buitenlandse vrouwen in het Belgische en Luxemburgse prostitutiemilieu. Italiaanse burgers die banden hebben met de N'Dranghetta en momenteel in Italië worden vervolgd, zijn eveneens betrokken bij de internationale drugshandel. Momenteel lopen ook onderzoeken naar enerzijds een deel van de Chinese maffia die zich schuldig zou maken aan allerlei handeltjes, afpersingen en het witwassen van geld, en anderzijds naar een handel in gestolen wagens en in vals geld.

1.2.2.3. Arrondissement Brugge

Met «de» georganiseerde criminaliteit als dusdag heeft het gerechtelijk arrondissement nog niet echt te maken gehad. Inzake verdovende middelen, hormonenzwendel en mensenhandel (illegalen en prostitutie) werden reeds diverse dossiers behandeld, die erg dicht bij dit soort criminaliteit aanleunden.

Wat betreft de illegale invoer van verdovende middelen via de haven van Zeebrugge, is het duidelijk dat men te maken heeft met grootscheepse georganiseerde criminaliteit, waarbij België via zijn havens slechts een tussenschakel is. Op wat in Colombia (vertrkunft) en Nederland (veelal eindpunt) gebeurt,

(1) Voir à cet égard: Perduca, A., et Ramael, P., *Le crime international et la justice*, Dominos, Flammarion, Paris, 1998, pp. 19-28, expliquant en détail le circuit frauduleux des cigarettes.

(1) Zie hierover eveneens: Perduca, A., en Ramael, P., *Le crime international et la justice*, Dominos, Flammarion, Paris, 1998, blz. 19-28, waarin de frauduleuze handel in sigaretten in detail wordt uitgelegd.

départ) et aux Pays-Bas (le plus souvent la destination). Elle doit donc se borner à intercepter des passeurs et, exceptionnellement, une personne plus haut placée dans l'organisation. Il existe un échange d'informations entre les services de police néerlandais et les services de police de l'arrondissement de Bruges, mais il aboutit plutôt exceptionnellement au démantèlement d'une filière de trafiquants de drogues.

En ce qui concerne la traite des êtres humains au sens le plus large du terme, l'internationalisation de la criminalité est, si possible, encore plus forte. Les étrangers qui souhaitent traverser la Manche clandestinement sont systématiquement arrêtés avec leurs passeurs, mais après avoir déjà transité par plusieurs pays. Le démantèlement des filières nécessite une action coordonnée au niveau international. Dans l'arrondissement de Bruges, cela semble souvent être peine perdue.

Le magistrat national Vandoren a également fait mention d'un dossier impliquant une triade chinoise, instruit à Bruges.

1.2.2.4. Arrondissement de Bruxelles

Le procureur du Roi de l'arrondissement judiciaire de Bruxelles relève que la délinquance organisée prend des formes qui ont tendance à se détacher de la violence visible. Ce parquet est ainsi confronté, notamment, au phénomène de l'organisation de l'immigration clandestine, à la traite des femmes, au trafic de chèques et de cartes de crédit, au trafic de drogue, au trafic de véhicules, au trafic d'hormones, aux carrousels TVA, à la fraude fiscale internationale et aux pourvoyeurs de main-d'œuvre. La police de Bruxelles mentionne également, comme formes de criminalité organisée rencontrées par ses services, outre celles précitées, la fausse monnaie et les attaques de transports de fonds et de banques.

Selon M. Bulthé, doyen des juges d'instruction de Bruxelles, un des problèmes les plus importants en matière de criminalité organisée rencontré par le parquet de Bruxelles, concerne les opérations de blanchiment d'argent en provenance des Pays-Bas (1).

«Il existe plusieurs affaires graves, dans le cadre ou non d'escroqueries ou de ventes et de trafics internationaux de stupéfiants. Bruxelles est une grande ville, située à une heure de route de la frontière de divers pays. La Belgique a connu plusieurs affaires graves liées à ce qu'on appelle la criminalité organisée. Je songe à cet égard à une escroquerie internationale qui a fait de 800 à 900 victimes, dont le préjudice doit être

heeft het ambt weinig of geen zicht. Het dient zich derhalve te beperken tot het oppakken van koeriers, uitzonderlijk van een hoger geplaatste binnen de organisatie. Tussen Nederlandse politiediensten en politiediensten van het gerechtelijk arrondissement Brugge bestaat informatieuitwisseling, die echter eerder uitzonderlijk tot het droogleggen van drugslijnen leidt.

Inzake mensenhandel, in de meest brede zin van het woord, is de internationalisering van de misdaad zo mogelijk nog groter. Vreemdelingen, die illegaal het Kanaal wensen over te steken, worden stelselmatig met hun vervoeders opgepakt, maar transiteerden voorafgaandelijk door verschillende landen. Het droogleggen van deze «filières» vergt een internationaal gecoördineerde aanpak. Binnen het gerechtelijk arrondissement Brugge lijkt het vaak dweilen met de kraan open.

Nationaal magistraat Vandoren heeft eveneens gewag gemaakt van een dossier waarbij een Chinese triade betrokken is, dat in Brugge onderzocht wordt.

1.2.2.4. Arrondissement Brussel

De procureur des Konings van het gerechtelijk arrondissement Brussel verklaart dat de vormen waarin de georganiseerde criminaliteit verschijnt, de neiging vertonen zich los te maken van de zichtbare vormen van geweldpleging. Het parket van Brussel wordt zo geconfronteerd met onder meer het fenomeen van het opzetten van illegale immigratie, vrouwenhandel, zwendel in cheques en kredietkaarten, drugshandel, zwendel in voertuigen, hormonenzwendel, BTW-carrousels, internationale belastingfraude en koppelbanzen. De politie van Brussel vermeldt eveneens dat haar diensten naast de genoemde misdrijven te maken krijgen met georganiseerde criminaliteit in de vorm van valsnummerij en overvallen op geldtransporten en op banken.

Volgens de heer Bulthé, deken van de onderzoeksrechters van Brussel, behoren witwasoperaties met geld dat uit Nederland afkomstig is, tot de zwaarste problemen op het vlak van de georganiseerde criminaliteit waarmee het parket van Brussel te maken krijgt (1).

«Er zijn verschillende zware zaken, al dan niet in het kader van oplichtingszaken of drugsverkoop en internationale drugstrafiek. Brussel is een grootstad, op een uur rijden van de verschillende ons omringende landen. Er waren in België verschillende zware zaken van wat men georganiseerde criminaliteit noemt. Ik denk in dit verband aan een internationale oplichtingszaak met 800 tot 900 benadeelden, waarin

(1) M. Bulthé, audition du 21 février 1997, p. 23/12.

(1) De heer Bulthé, hoorzitting van 21 februari 1997, blz. 23/12.

estimé à un milliard de francs au minimum. Il s'agit de diverses opérations de blanchiment organisées(1).»

Vient ensuite le problème de la traite des êtres humains, et tout ce qui l'entoure: trafic de faux papiers et permis de travail, prostitution... Cette problématique, qui concernait essentiellement les Africains, concerne maintenant surtout les ressortissants d'Europe de l'Est (Albanie et Kosovo). Dans ce domaine, le parquet a des choix à faire en raison de la complexité des dossiers. Soit on clôt l'affaire en quelques mois, en saucissonnant les dossiers, soit on va plus loin, mais cela prend plus de temps. Mais, selon M. Bulthé, il est difficile de se faire une idée générale sur l'existence d'organisations d'Europe de l'Est. Aujourd'hui, le parquet de Bruxelles en est à éprouver des difficultés pour trouver des interprètes en langues slaves. M. Bulthé a déclaré à ce sujet: «Je suis convaincu qu'à Bruxelles, certaines personnes issues de milieux est-européens se sont effectivement spécialisées dans la traite des femmes, les faux papiers, etc. L'image en question est assez classique. Il y a quelques années, je me suis occupé de la filière du Lagos. Il s'agissait d'un réseau parfaitement structuré de traite de femmes africaines. Je constate que d'autres se sont rendu compte que des mécanismes similaires se sont constitués autour de certaines bandes européennes. Je ne peux y associer aucun nom. Je ne peux pas dire, par exemple, qu'il s'agit de la bande de Vladimir ou de celle de Yougou(2)».

M. Godbille, premier substitut du procureur du Roi à Bruxelles, se dit néanmoins confronté actuellement à des dossiers impliquant très précisément des dirigeants de la Coupole, le gouvernement de la Cosa Nostra(3). M. Godbille a par ailleurs donné lecture à la commission d'enquête d'un extrait du rapport de la commission d'enquête sur les moyens de lutter contre les tentatives de pénétration de la mafia en France, rapport dans lequel il est fait état de la présence d'une cellule de la Cosa Nostra (un groupe de dix qui dépend du village de Campo Franco) à Bruxelles(4).

Le bourgmestre de Bruxelles, M. de Donnéa, bien que ne parlant pas d'organisations criminelles proprement dites se dit pourtant convaincu qu'en matière de prostitution, il est clair qu'une filière organisée existe en provenance du Kosovo, d'Albanie et de

het nadeel voor die personen op minimum 1 miljard frank moet worden geschat. Wij spreken over verschillende witwasoperaties op georganiseerde wijze(1).»

Daarna komt het probleem van de mensenhandel en alles wat hiermee verband houdt: zwendel in valse documenten en arbeidsvergunningen, prostitutie, ... Deze problemen, waarbij vooral Afrikanen betrokken waren, doen zich nu hoofdzakelijk voor met Oost-Europese onderdanen (Albanië en Kosovo). Op dit gebied moet het parket keuzen maken wegens de complexiteit van de dossiers. Ofwel sluit men de zaak af in enkele maanden en deelt men het dossier in stukjes op, ofwel graaft men dieper maar dat vraagt dan meer tijd. Maar het is volgens de heer Bulthé moeilijk om zich een algemeen beeld te vormen van het bestaan van Oost-Europese organisaties. Op dit ogenblik heeft het parket moeite om tolken te vinden in Slavische talen. De heer Bulthé verklaart in dit verband het volgende: «Ik ben ervan overtuigd dat in Brussel zich inderdaad een zeker aantal mensen van Oost-Europese milieus hebben georganiseerd in traffieken van prostitutie, valse papieren enzovoort. Het is een vrij klassiek beeld. Enkele jaren geleden heb ik de Lagoslijn behandeld. Dat ging over Afrikaanse mensenhandel met alles erop en eraan. Ik stel vast dat anderen hebben vastgesteld dat zich gelijkaardige mechanismen hebben geconstitueerd rond bepaalde Europese bendes. Ik kan daar geen namen op kleven. Ik kan niet zeggen bijvoorbeeld dat het de bende is van de Vladimir of van de Yougou(2)».

De heer Godbille, eerste substituut van de procureur des Konings te Brussel, zegt dat hij op dit ogenblik niettemin geconfronteerd wordt met dossiers waarbij juist de leiders van de Cupola, de top van de Cosa Nostra, betrokken zijn(3). De heer Godbille heeft de onderzoekscommissie een uitreksel voorgelezen uit het verslag van de onderzoekscommissie die in Frankrijk gespeurd heeft naar middelen om te strijd tegen de pogingen tot infiltratie vanwege de maffia. In dit verslag wordt vermeld dat er in Brussel een cel bestaat van de Cosa Nostra (een groep van tien die afhangt van het dorp Campo Franco)(4)

Hoewel hij niet over eigenlijke misdaadorganisaties spreekt, zegt de burgemeester van Brussel, de heer de Donnéa, ervan overtuigd te zijn dat er in de prostitutie duidelijk een georganiseerde filière uit Kosovo, Albanië en Bulgarije bestaat(5). De heer de Donnéa

(1) M. Bulthé, audition du 21 février 1997, p. 23/12.

(2) M. Bulthé, audition du 21 février 1997, p. 23/13.

(3) M. Godbille, audition du 21 mai 1997, p. 38/5.

(4) M. Godbille, audition du 21 mai 1997, p. 38/17.

(5) M. de Donnéa, audition du 7 mars 1997, p. 26/6.

(1) De heer Bulthé, hoorzitting van 21 februari 1997, blz. 23/12.

(2) De heer Bulthé, hoorzitting van 21 februari 1997, blz. 23/13.

(3) De heer Godbille, hoorzitting van 21 mei 1997, blz. 38/5.

(4) De heer Godbille, hoorzitting van 21 mei 1997, blz. 38/17.

(5) De heer de Donnéa, hoorzitting van 7 maart 1997, blz. 26/6.

Bulgarie(1). M. de Donnéa a par ailleurs demandé à la gendarmerie et à la police de tout mettre en œuvre pour démanteler ces bandes. Il s'est également entretenu de ce problème avec le parquet, ainsi qu'avec M. Schewebach, directeur de l'office des étrangers.

Toutefois, ajoute le bourgmestre : «la gendarmerie est tellement assaillie de coups de téléphone dénonçant une multitude de choses à la suite de l'installation du téléphone vert ou d'autres dispositifs d'information par le public, qu'elle s'avoue dans l'incapacité d'aller aussi vite qu'elle le voudrait dans l'élucidation de certaines affaires connues mais dont il faut encore démêler les tenants et aboutissants. Donc, des cerveaux peuvent être actifs à Bruxelles. Heureusement, cela ne se traduit pas par des incidents menaçant l'ordre public. Les habitants qui quittent la ville sont préoccupés par ce qu'il est convenu d'appeler la criminalité de rue. C'est la raison pour laquelle j'insiste régulièrement auprès du parquet à cet égard chaque fois que je rencontre le procureur général, un procureur ou un substitut. Finalement, c'est très bien de poursuivre les criminels en col blanc et les escrocs, mais la population est beaucoup plus traumatisée par un arrachage de sac au coin de la rue Lesbroussart ou du Marché-aux-Poissons que d'apprendre qu'un escroc international a commis une fraude à la TVA de plusieurs centaines de millions. La criminalité de rue traumatisé la population et alimente le discours de l'extrême droite. Heureusement, je le répète, elle se traduit rarement à Bruxelles par des crimes de sang. Bien sûr, il arrive que quelqu'un soit bousculé ou soit victime d'un carjacking. Les parquets doivent être armés pour poursuivre légalement les auteurs de ces délits. Il est, certes, très important qu'ils puissent élucider les drames d'enfants disparus, démanteler les filières de traite d'êtres humains ou déjouer les escroqueries à portée nationale ou internationale. Cependant, s'occuper uniquement de ces grands problèmes en négligeant «la petite criminalité» aurait un effet dévastateur sur l'équilibre de la société et continuerait à provoquer une poussée de sentiments antidémocratiques. Je suis très clair sur ce point et je répète ce message inlassablement aux autorités judiciaires»(2).

Lors de son audition par la commission, M. Allaert, lieutenant-colonel, chef de la cellule centrale Traite des êtres humains du BCR de la gendarmerie, a fourni des précisions sur le fait que l'on constaterait en région bruxelloise un développement important de la prostitution en provenance des pays de l'Est. Les

heeft trouwens de rijkswacht en de politie gevraagd alles in het werk te stellen om deze benden te ontmantelen. Hij heeft dit probleem eveneens met het parket besproken, alsook met de heer Schewebach, hoofd van de dienst vreemdelingenzaken.

De burgemeester voegt er echter aan toe dat de rijkswacht zo overstelt is met telefoonjes waarin een massa zaken worden aangegeven, en dit ten gevolge van de openstelling van de groene telefoonlijn of van andere informatiemiddelen die voor het publiek bestaan, dat zij niet in staat is om zo snel op te treden als ze zelf zou willen om een aantal zaken die wel bekend zijn maar waarvan de details nog uitgezocht moeten worden, op te helderen. Het is dus mogelijk dat er in Brussel kopstukken opereren. Gelukkig komt dit niet tot uiting in incidenten die de openbare orde bedreigen. De bewoners die de stad verlaten, zijn verontrust door wat men gemeenzaam de straatcriminaliteit noemt. Daar hamert de burgemeester geregeld op bij het parket, telkens wanneer hij de procureur-generaal, een procureur of een substituut ontmoet. Uiteindelijk is het zeer goed dat men schurken en witteboordcrimineelen vervolgt maar de bevolking is veel meer getraumatiseerd door een aanranding met diefstal van een handtas op de hoek van de Lesbroussartstraat of op de Vismarkt dan wanneer ze verneemt dat een internationaal bekende schurk schuldig is aan een BTW-fraude van verschillende honderden miljoenen. De straatcriminaliteit traumatisiert de bevolking en voedt het discours van extreem-rechts. Gelukkig komt het in Brussel zelden tot gewelddaden. Het gebeurt natuurlijk dat iemand neergedruwd wordt of het slachtoffer wordt van carjacking. De parketten moeten uitgerust zijn om de daders van deze misdrijven te vervolgen. Het is weliswaar zeer belangrijk dat zij de dramatische gevallen van vermist kinderen kunnen ophelderen, dat ze filières van mensenhandel kunnen ontmantelen of oplichtingszaken van nationaal of internationaal belang kunnen verijdelen. Als men zich enkel bezighoudt met deze grote problemen en de kleine criminaliteit verwaarloost, zal dit echter een verwoestende invloed op het maatschappelijk evenwicht hebben en zal dit opstoten van antidemocratische gevoelens blijven veroorzaken. De burgemeester is zeer duidelijk wat dit betreft en herhaalt deze boodschap onophoudelijk voor de gerechtelijke overheid(2).

Tijdens de hoorzitting met de commissie heeft de heer Allaert, luitenant-kolonel, hoofd van de centrale cel mensenhandel van het CBO van de rijkswacht, toelichting verschafft bij de constatering dat er in het Brusselse steeds meer prostitutie voorkomt die afkomstig is uit de Oostbloklanden. De volgende

(1) M. de Donnéa, audition du 7 mars 1997, p. 26/6.

(2) M. de Donnéa, audition du 7 mars 1997, p. 26/13.

(1) De heer de Donnéa, hoorzitting van 7 maart 1997, blz. 26/6.

(2) De heer de Donnéa, hoorzitting van 7 maart 1997, blz. 26/13.

questions suivantes lui ont été posées: «Ce phénomène peut-il être considéré comme relevant de la criminalité organisée? S'agit-il de véritables réseaux ou de cas individuels? Le BCR estime-t-il que la lutte contre ce type de prostitution pratiquée par des personnes en séjour illégal est menée correctement à Bruxelles? Obtient-on des résultats?»?

M. Allaert a répondu comme suit: «À mon avis, la lutte est menée correctement à Bruxelles, surtout au regard des moyens limités dont dispose la gendarmerie. Toutefois, si l'on considère que la lutte contre la traite des êtres humains constitue la deuxième priorité en Belgique, après la lutte contre la drogue, force est de conclure qu'il faudra réexaminer toute les questions de l'attribution de moyens en personnel et en matériel.

L'on n'a malheureusement aucune vue globale des milieux de la prostitution à Bruxelles et en Belgique. Nous nous efforçons sérieusement de changer les choses, notamment en collaborant à la mise au point d'une circulaire du ministre de la Justice, qui est responsable de l'élaboration de la politique de recherches et de poursuites dans ce domaine.

Sur la base de ce que nous en savons, nous pouvons toutefois dire qu'il y a actuellement une âpre lutte dans le milieu de la prostitution où les souteneurs classiques, naguère des Français, puis des Marocains et des Turcs, se font supplanter par les Albanais, plus précisément des Albanais d'Albanie ou des Albanais du Kosovo.

Ils se disent parfois albanais, parfois albanais kosovars. Nous constatons en tout cas une violence croissante, et ce groupe fait plus qu'exploiter la prostitution de femmes, avec une extrême violence. Ces membres déplacent de nombreuses activités connexes, comme l'organisation du transit par la Belgique de Sri Lankais, de Kenyans, etc., à destination du Royaume-Uni. Ils se sont donc solidement intégrés dans le milieu bruxellois»(1).

Une deuxième question beaucoup plus générale, concernant les affaires de pédophilie qui ont secoué le pays et où l'on a beaucoup parlé de l'existence de réseaux, lui a été posée.

À la question de savoir si, selon lui, il existe véritablement des réseaux de pédophilie qu'on peut assimiler à la criminalité organisée et quels sont les moyens dont il dispose pour lutter contre ce fléau, M. Allaert a répondu ce qui suit: «Je tiens tout d'abord à préciser que nous n'avons eu affaire que dans un seul cas à un véritable réseau d'exploitation sexuelle de mineurs d'âge. Au départ, une personne photographiait des

vragen werden hem voorgelegd: «Kan men dit fenomeen beschouwen als een deel van de georganiseerde criminaliteit? Gaat het om echte netwerken of om individuele gevallen? Is het CBO van oordeel dat de strijd tegen dit soort prostitutie waarin illegaal verblijvende personen werken, in Brussel correct wordt aangepakt? Bereikt men resultaten?»

De heer Allaert antwoordde als volgt: «De strijd in Brussel wordt mijns inziens correct gevoerd, zeker wanneer men rekening houdt met de beperkte middelen die de rijkswacht daarvoor ter beschikking heeft. Als men het echter bekijkt vanuit het gegeven dat de strijd tegen de mensenhandel na deze tegen de drugs de tweede prioriteit vormt in België, dan moet men wel tot het besluit komen dat de toewijzing van personele en materiële middelen grondig moet worden herbekeken.

Er bestaat jammer genoeg geen totaalbeeld van de prostitutiemilieus in Brussel of in België. Wij zijn op het ogenblik druk bezig om dat wel te krijgen, onder meer door bij te dragen in de uitwerking van een circulaire van de minister van Justitie, die verantwoordelijk is voor de uitwerking van het opsporings- en vervolgingsbeleid in dat domein.

Aan de hand van wat wij er op dit ogenblik van weten, kunnen wij wel zeggen dat er een fameuze strijd bezig is waarbij de klassieke bazen in het prostitutiemilieu, vroeger de Fransen en recent meer de Marokkanen en de Turken, het moeten afleggen tegen de Albanezen, die zich daarbij voordoen als gewone Albanees ofwel als Kosovo-Albanees.

Soms identificeren zij zich als Albanezen en soms als Kosovo-Albanezen, wat het onderscheid ook moge zijn. Wij stellen alleszins een toenemende geweldpleging vast en deze groep laat zich in met meer dan alleen maar de exploitatie van een aantal publieke vrouwen, hoe gewelddadig dat ook gebeurt. Zij hebben heel wat nevenactiviteiten, al was het maar dat zij het transport van Srilankanen, Kenianen enzovoort, over België naar het Verenigd Koninkrijk organiseren. Zij hebben zich dus flink ingewerkt in het Brusselse milieus(1).

Een tweede meer algemene vraag werd hem voorgelegd met betrekking tot de pedofiliezaken die het land in opschudding hebben gebracht en waarin veel gesproken is over netwerken.

Op de vraag of er volgens hem echt pedofilienetwerken bestaan die gelijkgesteld kunnen worden met georganiseerde criminaliteit en over welke middelen hij dan beschikt om deze plaag te bestrijden, antwoordde de heer Allaert als volgt: «Ik wens eerst en vooral te preciseren dat wij, buiten één geval, nog niet te maken kregen met een echt netwerk van seksuele exploitatie van minderjarigen. Dat ene

(1) M. Allaert, audition du 3 juillet 1998, p. 95/15.

(1) De heer Allaert, hoorzitting van 3 juli 1998, blz. 95/15.

enfants de demandeurs d'asile yougoslaves dans un parking de l'agglomération bruxelloise et faisait développer les photos dans un laboratoire spécialisé, du moins, selon ce qu'elle en savait, car ce laboratoire appartenait en fait à un Néerlandais astucieux, qui faisait, par l'intermédiaire d'une boîte postale, de la publicité pour le développement des photos les plus intimes. Il mettait les négatifs sous enveloppe, les déposait au Makro pour les y faire développer et vendait les photos à un prix beaucoup plus élevé que leur prix de revient. L'intéressé procurait les photos à des pédophiles qui utilisaient des enfants dans le monde homosexuel néerlandais, et à des bureaux d'escorte pour mineurs. L'auteur des photos commit, par la suite, la bêtise de conduire des enfants de Bruxelles aux Pays-Bas avec sa propre voiture. À mon sens, il est question d'un réseau organisé à l'échelle internationale, de faits qui ont été commis en Belgique, d'une structure avec des collaborateurs chargés de recruter des enfants, de développer et de diffuser les photos et de racoler des clients.

D'autres dossiers, où l'on constate également la présence de structures en réseau, doivent être situés dans un tout autre domaine, à savoir celui du tourisme sexuel. Pour l'instant, il y a douze dossiers, dont une série ont été préparés. Nous obtenons également des informations de pays tiers, dans lesquels des Belges malhonnêtes jouent un rôle d'organisateur ou abusent d'enfants. C'est pourquoi nous essayons, tant bien que mal, de coopérer avec les services de police locaux des pays concernés. Quand ce n'est pas possible, nous faisons appel à l'ambassade, et, lorsque cela ne fonctionne pas non plus, nous nous adressons aux ONG qui défendent les intérêts des enfants. Les choses sont en mouvement. Au cas où les propositions qui ont été soumises aujourd'hui au Conseil des ministres concernant l'adaptation du principe d'extraterritorialité, la suppression de la double incrimination et la possibilité de poursuivre les suspects à l'étranger lorsqu'on ne parvient pas à les trouver en Belgique, seraient approuvées, nous disposerions d'une marge de manœuvre et d'une législation développée pour résoudre ces problèmes. En Thaïlande, un agent de police reçoit, en plus de son salaire de 1 000 francs par mois, 2 000 francs pour fermer les yeux lorsque l'on met des enfants à la disposition d'adultes. Je ne dispose d'aucun fonds qui me permettrait de donner par exemple 2 500 francs à cet agent de police pour qu'il m'aide à arrêter là-bas le Belge en question, même si je sais où ce Belge se trouve et qu'il doit encore purger une peine de dix ans en Belgique. Légalement, je ne peux avoir recours à aucun poste budgétaire et nous n'avons pas de caisse noire ! Le manque de moyens financiers nous empêche donc d'arrêter ce genre de personnes. Nous devons travailler avec des partenaires très peu coopératifs, qui sont sous-payés et donc fréquemment corrompus. Nous sommes confrontés à des accords d'extradition dépassés ou qui ne sont pas opérationnels et à des conven-

netwerk bestond erin dat een persoon kinderen van Joegoslavische asielzoekers fotografeerde in een parkinggarage in het Brusselse en de foto's liet ontwikkelen in een daarvoor gespecialiseerd fotolabo, of dat dacht hij toch, want in feite ging het om een uitgeslapen Nederlander die een postbus had opgericht en publiciteit maakte voor de ontwikkeling van de meest intieme foto's. Hij stak die foto's onder omslag en gaf ze af bij de Makro om ze daar te laten ontwikkelen en ze veel duurder verder te verkopen. De man bracht de foto's naar de pedofiele gebruikers van kinderen in de Nederlandse homowereld en naar escortebureaus voor minderjarigen. Nadien was de man die de foto's nam nog zo dom om die kinderen met zijn eigen wagen vanuit Brussel naar Nederland te brengen. Dat is voor mij een netwerk. Het is internationaal georganiseerd, de feiten zijn in België gepleegd, er is een structuur met medewerkers om de kinderen te ronselen, om de foto's te ontwikkelen en te verspreiden en om klanten te ronselen.

Andere dossiers, waar ook netwerkstructuren mee gemoeid zijn, moeten op een heel ander domein gesitueerd worden, namelijk het sekstoerisme. Er zijn thans twaalf dossiers, waarvan er reeds een aantal zijn klaargemaakt. We krijgen ook informatie uit derde landen waar malafide Belgen een rol speelden als organisator of kinderen misbruikten. Daarvoor proberen wij zo goed en zo kwaad als het gaat om samen te werken met de lokale politiediensten van de betrokken landen. Als dat niet mogelijk is, proberen we de ambassade in te schakelen en als dat ook mislukt, wenden we ons tot de NGO's die zich inzetten voor de belangen van die kinderen. Dat is in volle ontwikkeling. Indien de voorstellen die vandaag in de Ministerraad zijn voorgelegd over de aanpassing van het extraterritorialiteitsbeginsel, het laten wegvalLEN van de dubbele incriminatie en de mogelijkheid om de verdachte te vervolgen in het buitenland als hij in België niet kan worden gevonden, worden goedgekeurd, zullen wij beschikken over een ruime en goed gestofteerde wetgeving om deze problemen aan te pakken. Een politieman in Thailand krijgt, naast zijn wedde van duizend frank per maand, tweeduizend frank om de andere kant op te kijken wanneer er kinderen ter beschikking worden gesteld. Ik beschik over geen enkel fonds om die politieman bijvoorbeeld tweeduizend vijfhonderd frank te geven zodat hij mij zou helpen om die Belg in kwestie ginder te kunnen aanhouden, zelfs indien ik weet waar hij zich bevindt en indien hij in België nog tien jaar straf moet uitzitten. Ik kan daarvoor, wettelijk gezien, geen enkele begrotingspost aanspreken en wij hebben ook geen zwarte kas ! Het gebrek aan financiële middelen is dus een handicap voor het oppakken van dergelijke personen. We moeten werken met zeer slechte partners, die onderbetaald en dus vaak corrupt zijn. Wij hebben te maken met achterhaalde of niet werkbare uitleveringsakkoorden en politie- en justitiële samen-

tions de coopération policière et judiciaire avec l'étranger lors de la conclusion desquelles l'on est intéressé davantage au dîner qu'au contenu de celles-ci. Nous travaillons dans des conditions difficiles, mais la loi sur l'extraterritorialité va changer fondamentalement les choses»(1).

La commission s'est interrogée sur le profil des enfants, victimes de photos ou d'autres faits du même genre. Ces enfants sont-ils livrés par leurs parents ou sont-ils issus de milieux marginaux ? Quel est le type d'enfants victimes de ces méfaits ?

À cet égard, M. Allaert a répondu : «Il est important d'expliquer ce que nous faisons et ce que nous ne faisons pas. Nous n'établissons pas de liste des victimes mineures de délits sexuels, ni en ce qui concerne l'inceste, ni en ce qui concerne les camps de jeunes, les écoles, etc. Nous ne conservons aucune information concernant des délits sexuels qui ne relèvent pas de la criminalité organisée et nous ne pouvons dès lors établir aucun profil en la matière. Ce que nous faisons, c'est tenir compte, même fictivement — on l'a vu dans l'affaire Dutroux — du fait que certaines formes extrêmes de réseaux peuvent exister. Notre action se limite en l'occurrence à une vigilance qui doit nous permettre de reconnaître certains signaux qui indiquent la présence de tels réseaux. S'il devait y avoir un jour en Belgique de véritables réseaux de trafic d'organes, nous pourrions les intercepter immédiatement. Toutefois, nous ne souscrivons pas aux scénarios catastrophes qui ont circulé à ce propos ces derniers temps. Nous restons现实istes et nous nous contentons de constater(2).»

La ville de Bruxelles est également confrontée à l'exercice d'activités commerciales illicites sur la voie publique telles que l'organisation de marchés nocturnes illicites développés près de la Place du jeu de Balle et impliquant des sujets polonais en séjour illégal (un terme a été mis à ces pratiques et les sujets en situation illégale, expulsés), ou encore l'utilisation de main d'œuvre pakistanaise clandestine dans certains night-shops et des fraudes aux accises(3).

Monsieur de Donnéa, bourgmestre de Bruxelles, a précisé à ce sujet : «Depuis deux ans, nous faisons tous les quatre ou cinq mois, ou, du moins, deux fois par an, le tour de l'ensemble des magasins de nuit situés sur le territoire de la ville de Bruxelles. J'ai assisté personnellement à pareils contrôles et j'ai constaté que certaines personnes — c'étaient des Pakistanais — dormaient dans des réduits sans fenê-

werkingsverdragen met landen waarbij destijds meer belang werd gehecht aan de lunch dan aan de inhoud van de ondertekende verdragen. Dat is moeilijk werken, maar de wet op de extraterritorialiteit brengt daarin een fundamentele verandering(1)».

De commissie vroeg naar het profiel van de kinderen die voor de foto's of voor andere soortgelijke feiten gebruikt worden. Worden deze kinderen door hun ouders uitgeleend of zijn ze afkomstig uit marginale kringen ? Welk soort kinderen wordt het slachtoffer van dergelijke wandaden ?

De heer Allaert gaf hierop het volgende antwoord : «Het is belangrijk uit te leggen wat we doen en wat we niet doen. Wij maken geen lijsten van minderjarige slachtoffers van seksuele misdrijven, noch op het niveau van incest, noch op het niveau van de jeugdkampen, de scholen enzovoort. Wij bewaren geen informatie over niet crimineel georganiseerde seksuele misdrijven en wij kunnen daar dus geen profiel van schetsen. Wel houden wij er rekening mee, zelfs tot in de fictie — dat is duidelijk gebleken bij de Dutroux-affaire —, dat bepaalde extreme vormen van netwerken kunnen bestaan. Hier beperkt onze actie zich tot waakzaamheid zodat we bepaalde signalen in die richting onmiddellijk kunnen herkennen. Indien er in België ooit echte netwerken in organenhandel zouden opduiken, zouden wij ze ook onmiddellijk kunnen onderscheppen. Wij delen echter niet de rampscenario's die er de jongste tijd hieromtrent gecirculeerd hebben. Wij blijven realistisch en stellen gewoon vast.(2)»

De stad Brussel heeft eveneens af te rekenen met de uitoefening van onwettige handel op de openbare weg, zoals de organisatie van nachtelijke illegale markten die gehouden worden bij het Vossenplein, waarbij illegal hier verblijvende Poolse onderdanen betrokken zijn (aan deze praktijk is een einde gemaakt en de illegalen zijn uitgewezen), of ook nog met de tewerkstelling van illegale Pakistanen in een aantal night-shops en gevallen van accijnsfraude(3).

De heer de Donnéa, burgemeester van Brussel, merkte hierover op : «Sedert twee jaar doen wij om de vier of vijf maanden of toch minstens tweemaal per jaar, een ronde van alle nachtwinkels op het grondgebied van de stad Brussel. Ik heb één van deze rondes persoonlijk meegemaakt en ik heb gezien dat sommige mensen, het waren Pakistanen, in hokken zonder ramen of degelijke verluchting sliepen achter

(1) M. Allaert, audition du 3 juillet 1998, p. 95/16.

(2) M. Allaert, audition du 3 juillet 1998, p. 95/17.

(3) M. de Donnéa, audition du 7 mars 1997, p. 26/7.

(1) De heer Allaert, hoorzitting van 3 juli 1998, blz. 95/16.

(2) De heer Allaert, hoorzitting van 3 juli 1998, blz. 95/17.

(3) De heer de Donnéa, hoorzitting van 7 maart 1997, blz. 26/7.

tre ni aération, derrière le magasin. Il s'agit surtout de clandestins, qui ne travaillent évidemment par définition qu'au noir.

Ils vendent de l'alcool qu'ils achètent généralement au Luxembourg. Nous avons pu constater que le cachet des accises luxembourgeoises était encore visible.

L'on visite régulièrement des magasins en collaboration avec la douane, l'inspection du travail et la police des étrangers. Mais la police des étrangers ne dispose pas de moyens suffisants pour éloigner rapidement ces personnes de notre territoire et les renvoyer à Karachi ou à Delhi.»

M. De Donnéa voudrait attirer l'attention sur un des grands problèmes en la matière : les moyens insuffisants dont dispose la police des étrangers pour pouvoir rapatrier rapidement les personnes qui se trouvent manifestement en situation de séjour illégal et se livrent à des activités délictueuses. Je ne parle pas, ici, de l'évacuation de clandestins qui ne commettent pas de véritables délits. La police des étrangers manque de moyens pour pouvoir expulser régulièrement les prostitués — hommes ou femmes — qui viennent de l'étranger, pour rapatrier les employés de certains magasins de nuit, etc. Je ne préconise pas de politique inhumaine en la matière. Je ne veux certainement pas m'inscrire dans certaines politiques qui recourent au rapatriement par charter, etc. Toutefois, si nous ne pouvons pas renvoyer rapidement chez elles des personnes parfois induites en erreur ou trompées par des négriers, cela continue à alimenter ces filières dans les pays concernés. Il est certain que des filières «amènent» des Pakistanais dans les magasins de nuit, des travestis équatoriens dans les rues de Bruxelles, des femmes bulgares et peut-être même des enfants, mais je l'ignore. Ce qui importe, c'est que la police des étrangers ait les moyens de renvoyer dans leur pays les personnes qui arrivent ici uniquement pour exercer des activités illégales. J'établis une distinction très nette entre les réfugiés économiques qui viennent en Belgique pour essayer de trouver un boulot et se retrouvent ensuite tout à fait désemparés dans les rues ou au Petit-Château, et ceux qui arrivent ici en connaissance de cause non pour demander de l'aide ou pour chercher du travail mais pour exercer une activité délictueuse. Ces personnes doivent être «remballées» chez elles rapidement et la police des étrangers doit disposer de davantage de moyens à cet effet. C'est très important également pour la crédibilité des services de police et donc pour l'opinion publique.(1)»

Bruxelles serait également le cadre d'un phénomène de blanchiment de fonds dans le secteur immobilier. Une instruction est d'ailleurs en cours actuelle-

de winkel. Meestal gaat het om illegalen, die per définition naturellyk in het zwart werken.

Zij verkopen alcohol die meestal in Luxemburg wordt gekocht. Wij hebben kunnen vaststellen dat de stempel van de Luxemburgse accijnzen nog zichtbaar aanwezig was.

Deze winkels worden geregeld bezocht in samenwerking met de douane, de arbeidsinspectie en de vreemdelingenpolitie. Maar de vreemdelingenpolitie beschikt niet over voldoende middelen om deze mensen snel van ons grondgebied te verwijderen en terug te zenden naar Karachi of Delhi.»

Burgemeester de Donnéa zou «de aandacht willen vestigen op een van de grote problemen in dit verband : de ontoereikende middelen waarover de vreemdelingenpolitie beschikt om mensen die hier kennelijk illegaal verblijven en die onwettige activiteiten uitoefenen, snel te kunnen repatriëren. Ik spreek hier niet over de verwijdering van «illegalen» die geen echte misdrijven plegen. De vreemdelingenpolitie ontbeert de middelen om zich prostituerende mannen of vrouwen — die uit het buitenland komen — te kunnen uitwijzen, om de in de night-shops tewerkgestelde personen uit te wijzen, enz. Ik ben ter zake geen aanhanger van een onmenselijk beleid. Ik wil me zeker niet aansluiten bij een aantal politieke voorstellen om mensen per charter terug te sturen, enz. Indien we deze mensen die vaak op een dwaalspoor gebracht zijn of bedrogen zijn door mensendellaars, niet snel huiswaarts kunnen sturen, blijft men echter deze *filières* in de betrokken landen onderhouden. Het staat vast dat er *filières* zijn die Pakistanen voor nachtwinkels «aanvoeren», Ecuadoraanse travestieten voor de Brusselse straten, Bulgaarse vrouwen en misschien zelfs kinderen, dat weet ik niet. Het is van belang dat de vreemdelingenpolitie over de middelen beschikt om mensen die hier alleen maar komen om illegale activiteiten uit te oefenen, naar hun land terug te sturen. Ik maak een zeer duidelijk onderscheid tussen de economische vluchtelingen die naar België komen om te trachten werk te vinden en vervolgens totaal ontredderd op straat of in het Klein Kasteeltje terechtkomen, en degenen die hier wetens en willens aankomen, niet om hulp te vragen of om werk te zoeken maar om een misdadige activiteit uit te oefenen. Deze mensen moeten snel teruggestuurd worden en de vreemdelingenpolitie moet daarvoor over meer middelen beschikken. Dat is ook zeer belangrijk voor de geloofwaardigheid van de politiediensten en dus voor de publieke opinie.(1)»

In Brussel zou zich eveneens een fenomeen van witwasoperaties in de vastgoedsector afspelen. Op dit ogenblik loopt daarover een onderzoek, naar aanlei-

(1) M. de Donnéa, audition du 7 mars 1997, p. 26/7.

(1) De heer de Donnéa, hoorzitting van 7 maart 1997, blz. 26/7.

ment, suite à la visite de membres de la *Guardia di Finanza* et du FBI qui ont pris l'initiative de contacter le parquet de Bruxelles, estimant que le phénomène de blanchiment de fonds dans le secteur immobilier à Bruxelles était d'importance(1).

Le bourgmestre de Bruxelles, M. de Donnéa, remarque également: «Je ne peux pas vous garantir que des cerveaux appartenant à certaines organisations criminelles, dont l'apparence est aussi rassurante que la vôtre ou la mienne, ne sont pas établis sur le territoire de Bruxelles. Nous savons que la société faillie Comuélé, entreprise immobilière qui avait racheté une série d'immeubles sur les boulevards du centre, aurait eu des financements provenant de la mafia russe. Ce genre de criminalité, qui doit bien sûr être combattue, présente l'avantage de ne pas inquiéter la population. Il s'agit d'une criminalité en col blanc qui, sous une respectabilité apparente, se livre à des opérations de blanchiment d'argent ou organise des circuits d'évasion TVA à concurrence de sommes colossales par le biais de réseaux. Il est possible que des organisations de ce genre existent à Bruxelles mais je n'en détiens pas la preuve(2).» «L'affaire Comuélé avait également des ramifications à Anvers. Une banque anversoise a été prêté inconsidérément de l'argent à ces gens. Si on m'avait demandé des renseignements au préalable, j'aurais pu répondre, sans effectuer aucune étude financière, qu'il ne fallait par leur prêter un franc. La banque a finalement perdu des centaines de millions. C'est regrettable pour les actionnaires de cette banque, mais également pour la ville de Bruxelles. Ce cas a des conséquences urbanistiques très graves. Tous les chancres du boulevard Jacquemain et du boulevard Lemonnier créent évidemment aussi un sentiment d'insécurité. Les gens se demandent pourquoi les pouvoirs publics ne font rien. Allez donc leur expliquer que la ville ne veut pas intervenir dans une procédure de faillite. Tout cela a des répercussions énormes sur le sentiment d'insécurité en ville(3).»

Le commissaire en chef de la police de Bruxelles relève qu'en ce qui concerne le trafic de drogues, il existe des réseaux, notamment des filières provenant principalement des Pays-Bas. «À un certain moment, avec l'aide de la gendarmerie, nous contrôlions — c'était du proactif — le train venant d'Amsterdam. Je me souviens également que, voici quelques années, nous montions dans le train à hauteur de Malines et procédions à une fouille, jusqu'à la gare centrale, où le train était immobilisé. Des dealers qui avaient cons-

ding van een bezoek van leden van de *Guardia di Finanza* en van het FBI die het initiatief hebben genomen om het parket van Brussel op de hoogte te brengen omdat ze menen dat het fenomeen van het witwassen in de vastgoedsector omvangrijk is(1).

De burgemeester van Brussel, de heer de Donnéa, merkt eveneens op dat hij niet kan garanderen dat kopstukken van bepaalde misdaadorganisaties, die een even geruststellend voorkomen hebben als de leden van de commissie of als hijzelf, niet gevestigd zijn op het grondgebied van Brussel. Het is geweten dat de gefailleerde vennootschap Comuélé, een vastgoedonderneming die op de centrumlanen van de stad een reeks panden had opgekocht, haar fondsen gekregen zou hebben van de Russische maffia. Dit soort criminaliteit, dat natuurlijk moet worden bestreden, biedt het voordeel de bevolking niet te verontrusten. Het gaat om een schijnbaar eerbiedwaardige witteboordencriminaliteit die zich toelegt op witwasoperaties of die circuits voor BTW-ontduiking opzet met netwerken waarbij kolossale bedragen betrokken zijn. Het is mogelijk dat organisaties van dat soort in Brussel bestaan maar de burgemeester beschikt niet over bewijzen(2). «De zaak Comuélé had ook vertakkingen in Antwerpen. Een Antwerpse bank heeft op een onverantwoorde manier aan deze mensen geleend. Had men mij vooraf inlichtingen gevraagd, dan had ik, zonder enige financiële studie, geantwoord dat men hen nooit een frank mocht lenen. De bank heeft uiteindelijk honderden miljoenen verloren. Dat is spijtig voor de aandeelhouders van die bank, maar ook voor de stad Brussel. Dit geval heeft immers zeer ernstige stedebouwkundige gevolgen. Alle kankers op de Jacqmainlaan en de Lemonnierlaan creëren natuurlijk ook een gevoel van onveiligheid. De mensen vragen zich af waarom de openbare besturen niets doen. Leg dan maar eens uit dat de stad niet kan tussenkommen in een faillissementsprocedure ! Dit alles heeft enorme gevolgen voor het veiligheidsgevoel in de stad(3).»

De hoofdcommissaris van de politie van Brussel merkt op dat er op het vlak van de drugshandel netwerken bestaan, met name filières die hoofdzakelijk uit Nederland afkomstig zijn. «Op een bepaald ogenblik controleerde de politie — in het kader van een proactieve recherche — de trein uit Amsterdam. De hoofdcommissaris herinnert zich ook dat ze enkele jaren geleden in Mechelen op de trein stapten en dat ze de trein doorzochten tot hij in het station van Brussel-Centraal tot stilstand werd gebracht. Zo

(1) M. Godbille, audition du 21 mai 1997, p. 38/5.

(2) M. de Donnéa, audition du 7 mars 1997, p. 26/12.

(3) M. de Donnéa, audition du 7 mars 1997, p. 26/15.

(1) De heer Godbille, hoorzitting van 21 mei 1997, blz. 38/5.

(2) De heer de Donnéa, hoorzitting van 7 maart 1997, blz. 26/12.

(3) De heer de Donnéa, hoorzitting van 7 maart 1997, blz. 26/15.

titué une véritable filière entre les Pays-Bas et la Belgique ont ainsi été arrêtés.

Cette criminalité organisée est importante à Bruxelles; fatalement, c'est la capitale. Au fil des années, avec l'expérience que j'ai acquise, j'ai constaté que cette criminalité n'était plus ce qu'elle était auparavant.

En effet, par le passé, en tant que policiers communaux, nous connaissions bien les milieux. Il y avait le milieu belge avec, notamment, Jacques Dewit, qui détenait pratiquement toutes les maisons de débauche à Bruxelles, le milieu français, avec le Petit Robert que nous avions également arrêté à l'époque et qui tenait plutôt les boîtes de nuit du milieu marseillais, situées à l'avenue Louise, etc.

Actuellement, on assiste plutôt à une criminalité beaucoup plus diffuse. La «bande organisée» se crée beaucoup plus rapidement. Mais depuis deux ou trois ans à peine, le parquet de Bruxelles a énormément investi, et je m'en réjouis, en matière de lutte contre cette criminalité. Nous travaillons avec des magistrats «spécialisés» dans la gestion des bandes organisées. Cela a débuté vers les années 1991-1992, car on a fait un léger amalgame entre les émeutes et la criminalité organisée. (...) Quand j'ai fait allusion aux «émeutes», il n'y en a pas eu à Bruxelles à proprement parler. (...) je reçois suffisamment de lettres, de même que mon bourgmestre, et j'assiste à suffisamment de réunions de comités de quartier où il y a des populations d'origine immigrée qui nous demandent elles-mêmes de nettoyer leur quartier de ces bandes, lesquelles, finalement, créent une insécurité uniquement dans un but de lucre. Ces bandes n'ont aucun but social. Des mécontentements de la part de jeunes peuvent effectivement se manifester par des troubles de l'ordre public mais, si nous intervenons d'une manière répressive, ce n'est pas tellement en matière sociale et d'ordre public, c'est plutôt en matière de criminalité. À Bruxelles, entre 60 et 80 % de la criminalité urbaine, c'est-à-dire le vol dans les voitures, l'agression sur des personnes, sont dus, de près ou de loin, à la toxicomanie. C'est là que se situe le nœud du problème. Des gens profitent de nos toxicomanes, tout simplement. En général, le dealer lui-même n'est pas un usager de drogues(1).»

Toujours en ce qui concerne la problématique des drogues, le bourgmestre de Bruxelles, M. de Donnéa, estime également que 70 à 80 % de la criminalité de rue y est liée, directement ou indirectement. «En effet, presque tous les vols avec violence, de GSM, à l'étalage, de sacs à main et beaucoup de car-jacking ont pour but de financer l'achat de la dose de drogue. Beaucoup de drogués se transforment en dealers parce qu'une façon de se faire de l'argent pour sa dose est

werden dealers aangehouden die tussen België en Nederland een echte filière hadden opgezet.

Deze georganiseerde criminaliteit is omvangrijk in Brussel; onvermijdelijk omdat Brussel de hoofdstad is. Met de ervaring die de hoofdcommissaris in de loop van de jaren heeft opgedaan, heeft hij vastgesteld dat deze criminaliteit niet meer is zoals vroeger.

In het verleden kenden wij als gemeentepolitie zeer goed het milieu. Er was het Belgische milieu, met onder meer Jacques Dewit, die eigenaar was van praktisch alle bordelen in Brussel, en het Franse milieu, met Petit Robert die wij indertijd eveneens hebben aangehouden en die vooral nightclubs bezat in het Marseillaanse milieu, gelegen aan de Louisaalaan enzovoort.

Thans is de criminaliteit geografisch veel meer verspreid. Een «georganiseerde bende» komt veel vlugger tot stand. Nauwelijks twee tot drie jaar geleden is het parket van Brussel evenwel enorme inspanningen gaan doen — en ik verheug mij daarover — om die criminaliteit te bestrijden. Wij werken met magistraten die «gespecialiseerd» zijn in het beheer van de georganiseerde bendes. Alles is begonnen in de jaren 1991-1992; oorspronkelijk heerste er een lichte verwarring over rellen en georganiseerde criminaliteit (...). Wanneer ik zinspeel op «rellen» moet worden gezegd dat er in Brussel eigenlijk geen echte «rellen» zijn geweest (...). Ik ontvang voldoende brieven, net als mijn burgemeester, en ik woon voldoende vergaderingen van wijkcomités bij waarop ook de migrantenbevolking aanwezig is die ons zelf vraagt hun wijk te bevrijden van die bendes, die uiteindelijk slechts onveilighed creëren uit winstbejag. Die bendes hebben geen enkel maatschappelijk doel. Ontvredeindenheid onder de jongeren kan zich inderdaad uiten door verstoring van de openbare orde maar indien wij repressief optreden is dat niet zozeer in gevallen die te maken hebben met sociale toestanden of met de openbare orde maar veeleer in criminale aangelegenheden. In Brussel is 60 tot 80% van de stadscriminaliteit, d.w.z. diefstal in wagens, aanranding van personen, direct of indirect te wijten aan drugsverslaving. Dat is de kern van het probleem. Er zijn mensen die gewoon misbruik maken van onze drugsverslaafden. De dealer zelf is gewoonlijk geen gebruiker(1).»

In verband met het drugsprobleem merkt de burgemeester van Brussel, de heer de Donnéa, op dat 70 tot 80% van de straatcriminaliteit rechtstreeks of onrechtstreeks met drugs te maken heeft. «Nagenoeg alle diefstallen met geweld, van GSM's, in winkels, van handtassen en veel gevallen van carjacking hebben tot doel het kopen van een dosis drugs te financieren. Veel drugsverslaafden worden dealer omdat dat een manier is om aan geld te komen voor

(1) M. Van Reusel, audition du 7 mars 1997, pp. 26/26-27.

(1) De heer Van Reusel, hoorzitting van 7 maart 1997, blz. 26/26-27.

d'être soi-même dealer. Je n'ai pas d'indications sur l'existence de grands réseaux de «dispatching» de la drogue à Bruxelles. Mais il est certain qu'il existe à Bruxelles comme, malheureusement, dans toutes les villes du Royaume et d'Europe, des ramifications de grands réseaux. Les dealers sont de plus en plus jeunes. Les «patrons» savent que plus l'adolescent est jeune, moins la punition sera longue, ou moins le risque de lui voir infliger une peine de prison est important. Lorsque nous interpellons des consommateurs, nous les dirigeons vers un centre où ils peuvent être aidés et soignés. Nous ne les poursuivons donc pas. Par contre, nous continuons à poursuivre les dealers. Nous avons d'ailleurs démantelé plusieurs réseaux ces derniers mois. En effet, ces réseaux sont souvent associés à de petites bandes qui, par leur présence — groupée — en rue, créent un sentiment d'insécurité dans certains quartiers. Nous sommes donc très actifs en matière de démantèlement de telles bandes, avec ou sans l'aide de la gendarmerie ou de la police judiciaire.

Toutefois, j'ignore si de grands «cerveaux» internationaux sont établis à Bruxelles. En tout cas, je n'ai pas eu d'indications à ce sujet ces derniers temps. Il est cependant certain que les réseaux importants doivent avoir des correspondants à Bruxelles, comme ailleurs, mais il n'est pas facile de détecter ces personnes qui, en outre, jouissent parfois d'une très grande honabilité. Vous les fréquentez peut-être, comme moi, dans le cadre de différentes réceptions où nous sommes tous amenés à nous rendre de bonne foi ...(1)»

Interrogé sur la présence de la mafia chinoise dans l'arrondissement de Bruxelles, le doyen des juges d'instruction, M. Bulthé, relate: «Effectivement, on en a beaucoup parlé mais, tout comme le monstre de Loch Ness, je ne l'ai pas vu. J'ai traité des affaires impliquant des ressortissants chinois en matière de faux papiers, de faux permis de travail ... Je me suis évidemment dit que ces cinq ou six personnes s'inscrivaient probablement dans un cadre plus général, sans pour autant que je sois en mesure de faire émerger une structure criminelle(2).» «La présence de triades chinoises est néanmoins formellement reconnue par les magistrats nationaux dans les arrondissements de Charleroi et de Bruges(3).»

Essentiellement confrontée à une criminalité urbaine, la police de Bruxelles essaie «d'agir de

de dosis drugs die ze nodig hebben. Ik heb geen aanwijzingen over het bestaan van grote «verdeelnetwerken» voor drugs in Brussel. Zeker is wel dat er in Brussel, net als jammer genoeg in alle steden van het rijk en van Europa, vertakkingen van die grote netwerken aanwezig zijn. De «bazen» weten dat hoe jonger de tiener is, hoe kleiner de straf zal zijn of hoe kleiner het risico is dat er een gevangenisstraf wordt uitgesproken. Wanneer wij drugsgebruikers ondervragen, brengen wij hen naar een centrum waar ze kunnen geholpen en verzorgd worden. Wij vervolgen ze dus niet. Wij blijven daarentegen wel de dealers vervolgen. Wij hebben overigens de jongste maanden verschillende netwerken ontmanteld. Die netwerken staan immers vaak in contact met kleine bendes die door hun aanwezigheid op straat (meestal groepjes) in bepaalde wijken een gevoel van onveiligheid scheppen. Wij leggen ons dus heel erg toe op de ontmanteling van dergelijke bendes, met of zonder de hulp van de rijkswacht of de gerechtelijke politie.

Ik weet evenwel niet of zich in Brussel een groot internationaal «brein» gevestigd heeft. In ieder geval heb ik daarover de jongste tijd geen aanwijzingen gehad. Het is nochtans vrijwel zeker dat de belangrijke netwerken in Brussel zoals elders correspondenten moeten hebben maar het is niet gemakkelijk die personen op te sporen, die daarenboven wellicht vaak doorgaan voor zeer eerbare lieden. U ontmoet ze wellicht net als ik in het kader van verschillende recepties waarop wij te goeder trouw aanwezig zijn...(1)».

In antwoord op een vraag over de aanwezigheid van de Chinese maffia in het arrondissement Brussel antwoordt de deken van de onderzoeksrechters, de heer Bulthé, het volgende: «Men heeft hier inderdaad veel over gesproken, maar ik heb die maffia net zoals het monster van Loch Ness nog nooit gezien. Ik heb zaken behandeld waarbij Chinese onderdanen betrokken waren. Daarbij ging het over valse papieren, valse arbeidsvergunningen, ... Ik heb evenwel gedacht dat die vijf of zes personen wellicht in een groter kader pasten zonder dat ik evenwel in staat ben geweest een criminale structuur bloot te leggen(2)». «De nationaal magistraten hebben evenwel de aanwezigheid van Chinese triades in de arrondissementen Charleroi en Brugge formeel erkend»(3).

De politie van Brussel, die voornamelijk geconfronteerd wordt met stadscriminaliteit, poogt

(1) M. de Donnéa, audition du 7 mars 1997, p. 26/16.

(2) M. Bulthé, audition du 21 février 1997, p. 23/26.

(3) M. Vandoren, audition du 28 février 1997, p. 25/17.

(1) De heer de Donnéa, hoorzitting van 7 maart 1997, blz. 26/16.

(2) De heer Bulthé, hoorzitting van 21 februari 1997, blz. 23/26.

(3) De heer Vandoren, hoorzitting van 28 februari 1997, blz. 25/17.

manière réactive, principalement en matière de criminalité organisée, et proactive quand il s'agit de toute sa fonction de police administrative et préventive(1).» La police de Bruxelles a ainsi participé au démantèlement de plusieurs réseaux tels que la bande Haemers ou la bande de Mahache qui étaient impliquées dans les attaques de fourgons.

Relevé de quelques affaires liées au crime organisé qui ont été traitées par la police de Bruxelles(2)

Le commissaire en chef de la police de Bruxelles M. Van Reusel, a transmis à la commission l'inventaire suivant:

19 mars 1984 — Stupéfiants :

Notre section «stup» a interpellé trois ressortissants vietnamiens en possession de 915 gr d'héroïne pure à la place Reine Astrid à Jette. Deux étaient domiciliés dans la Région bruxelloise, le troisième en Allemagne. L'enquête démontra rapidement que c'était ce dernier qui était venu faire une livraison en utilisant sa voiture, immatriculée en Allemagne. Les trois intéressés ont été condamnés respectivement à 8, 6 et 4 ans de prison. L'affaire a connu une suite en Allemagne où le restant de la même «filière vietnamienne» s'est fait arrêter par le BKA lors d'une nouvelle transaction d'héroïne. Nos collègues allemands avaient entretemps eu vent des arrestations faites à Bruxelles par des écoutes téléphoniques. Le tout a fait qu'un de nos policiers a été appelé à témoigner devant le tribunal régional de Kaiserslautern, le 13 juin 1986, pour le volet qui s'était déroulé à Bruxelles.

28 mars 1986 — Banditisme :

Intervention de notre brigade judiciaire au 13 rue Jules De Becker à Koekelberg. Ce service était parvenu à établir qu'à cette adresse se situait le refuge de Maache Hassan (évacué lors de la Saint-Sylvestre) et la base logistique de sa bande, qui était alors soupçonnée d'avoir commis une série d'attaques sur des fourgons blindés, des banques, des supermarchés, etc. Tout un arsenal d'armes (mitrailleuse, riotguns, armes de poing ...), cagoules et autre matériel fut découvert à l'adresse.

Cette enquête se solda par une condamnation à 12 ans d'emprisonnement pour Maache et à des peines allant de 12 à 8 ans pour ses principaux lieute-

«reactief op te treden vooral wanneer het om georganiseerde criminaliteit gaat en proactief wanneer ze als bestuurlijke en preventieve politie optreedt»(1). De politie van Brussel heeft aldus deelgenomen aan de ontmanteling van verschillende netwerken zoals de bende Haemers of de bende van Mahache die betrokken was bij de aanvallen op geldtransporten.

Overzicht van enkele zaken in verband met georganiseerde misdaad die behandeld werden door de Brusselse politie(2)

De heer Van Reusel, hoofdcommissaris van de Brusselse politie, heeft de volgende inventaris aan de commissie bezorgd:

19 maart 1984 — Verdovende middelen :

Onze sectie «drugs» heeft op het Koningin Astridplein te Jette drie Vietnamese onderdanen aangehouden die in het bezit waren van 915 gram pure heroïne. Twee van hen hadden hun woonplaats in het Brusselse Gewest, de derde in Duitsland. Het onderzoek wees al snel uit dat laatstgenoemde een levering was komen doen met zijn wagen met Duitse nummerplaat. De drie betrokkenen werden veroordeeld tot respectievelijk 8, 6 en 4 jaar gevangenisstraf. De zaak kende een vervolg in Duitsland waar het restant van hetzelfde «Vietnamesische netwerk» gearresteerd kon worden door het BKA tijdens een nieuwe heroïne-transactie. Onze Duitse collega's waren ondertussen op de hoogte van de arrestaties in Brussel via het af luisteren van telefoongesprekken. Dit alles heeft ertoe geleid dat een van onze politiemensen op 13 juni 1986 als getuige voor de regionale rechtbank van Kaiserslautern opgeroepen werd voor het gedeelte dat zich in Brussel had afgespeeld.

28 maart 1986 — Banditisme :

Inval van onze gerechtelijke brigade in de Jules De Beckerstraat te Koekelberg. Deze dienst had uitgevist dat zich hier de schuilplaats van Maache Hassan (ontsnapt op oudejaarsavond) en de logistieke basis van zijn bende bevond die toen onder verdenking stond van een reeks aanvallen op gepantserde geldtransporten, banken, supermarkten, enz. Een heel arsenal van wapens (machinepistool, riotguns, handwapens ...), bivakmutsen en ander materiaal werden op dit adres aangetroffen.

Dit onderzoek resulteerde in een veroordeling tot een gevangenisstraf van 12 jaar voor Maache en straffen van 12 tot 18 jaar voor zijn belangrijkste helpers.

(1) M. Van Reusel, audition du 7 mars 1997, p. 26/23.

(2) M. Van Reusel, réponses écrites.

(1) De heer Van Reusel, hoorzitting van 7 maart 1997, blz. 26/23.

(2) De heer Van Reusel, schriftelijke antwoorden.

nants. Maache s'évadera quelques années plus tard, mais a été repris depuis lors (après de nouveaux exploits).

13 octobre 1986 — Banditisme :

Après avoir obtenu un nombre de renseignements sur des attaques de fourgons blindés, nos services procédèrent le 13 octobre 1986 à l'interpellation de Patrick Haemers, Philippe Lacroix et autres suspects. Lors des premières perquisitions, il a notamment été retrouvé : les clés d'un des fourgons attaqués, des armes et 3,3 millions de francs en argent liquide. Des confrontations avec témoins s'avérèrent concluantes. Le lien a de la sorte pu être établi avec plusieurs attaques, dont celle commise à l'aide d'explosifs sur un fourgon de La Poste, qui coûta la vie à deux postiers le 4 novembre 1985 à Verviers. À l'origine, cette attaque avait été imputée aux CCC.

L'enquête Haemers resta entre les mains de la police de Bruxelles, jusqu'à l'évasion sanglante de ce dernier d'un fourgon cellulaire, le 13 août 1987 à Heverlee. C'est en effet à partir de ce moment-là que l'enquête a pris une dimension internationale.

5 mars 1987 — Fausse monnaie :

Arrestation de cinq suspects et découverte de 4 688 (faux) billets de 100 dollars US.

11 juin 1987 — Stupéfiants :

Notre section stupéfiants interpella 4 suspects avec 1,045 kg de cocaïne, rue Joly à Schaerbeek, lors d'un pseudo-achat. Trois suspects habitaient la région d'Anvers, tandis que le quatrième était domicilié aux États-Unis. Il est apparu dès les premières auditions que la marchandise venait de leur être livrée par un allemand qui a pu être appréhendé quelques heures plus tard, alors qu'il attendait son argent à Anvers. Par la suite, l'enquête a permis de mettre à nu toute une filière de trafic de cocaïne. Dissimulée dans des voitures d'occasion qui étaient acheminées par bateau, la drogue était expédiée à partir de San Francisco vers l'Allemagne d'où la distribution était ensuite organisée. L'intervention en Belgique a été suivie de plusieurs arrestations faites en Allemagne — les 26 et 27 janvier 1988 — par le BKA et aux États-Unis par la DEA.

1990 — Stupéfiants (caché dans des cintres) :

Cette affaire débute par une histoire de coups et menaces. La victime — interrogée par notre brigade judiciaire — a alors avoué que l'affaire était à situer dans un vaste trafic de cocaïne (cachée dans des cintres) entre la Colombie et la Belgique. Elle-même y avait eu une participation active, avait détourné une partie de la marchandise et s'était dès lors fait passer à

Maache zou enkele jaren later ontsnappen maar is sindsdien weer ingerekend (na nieuwe «exploten»).

13 oktober 1986 — Banditisme :

Na informatie gekregen te hebben omtrent overvalen op gepantserde geldtransporten gingen onze diensten op 13 oktober 1986 over tot de aanhouding van Patrick Haemers, Philippe Lacroix en andere verdachten. Tijdens de eerste huiszoeken werd onder meer het volgende teruggevonden : de sleutels van één van de overvalen wagens en 3,3 miljoen in cash. De confrontaties met de getuigen waren overtuigend. Op die manier kon de band gelegd worden met verschillende aanvallen waaronder die met springstoffen op een geldtransport van De Post die op 4 november 1985 het leven kostte aan twee postbeamten te Verviers. Deze aanval werd aanvankelijk aan de CCC toegeschreven.

Het onderzoek Haemers bleef in handen van de Brusselse politie tot de gewelddadige ontsnapping van Haemers uit een celwagen op 13 augustus 1987 te Heverlee. Vanaf dit moment heeft het onderzoek immers een internationale dimensie gekregen.

5 maart 1987 — Valsemunterij :

Arrestatie van vijf verdachten en ontdekking van 4 688 (valse) biljetten van 100 US dollar.

11 juni 1987 — Verdovende middelen :

Onze sectie «drugs» houdt tijdens een pseudokoop in de Jolystraat te Schaarbeek 4 verdachten aan die in het bezit zijn van 1,045 kg cocaïne. Drie verdachten woonden in de regio Antwerpen en de vierde had zijn woonplaats in de Verenigde Staten. Tijdens de eerste verhoren bleek dat de koopwaar aan hen was geleverd door een Duitser die enkele uren later gearresteerd kon worden terwijl hij op zijn geld wachtte in Antwerpen. Tijdens het onderzoek daarna werd een compleet cocaïnenetwerk blootgelegd. Verstopt in tweedehandswagens werden de drugs vanuit San Francisco naar Duitsland verscheept waar de levering vervolgens georganiseerd werd. Na het optreden van onze sectie in België volgden er verschillende arrestaties in Duitsland — op 26 en 27 januari 1988 — door het BKA en in de Verenigde Staten door het DEA.

1990 — Verdovende middelen (verstopt in kleerhangers) :

Deze zaak begon met slagen en dreigementen. Het slachtoffer dat door onze gerechtelijke brigade ondervraagd werd, bekende dat de zaak te maken had met een grote cocaïnesmokkel (verborgen in kleerhangers) tussen Colombia en België. Hijzelf had er actief aan deelgenomen, een deel van de waar verduisterd en was daarna zwaar mishandeld (gevolgd door een

tabac (avec simulacre d'exécution) et finalement mettre à l'amende. Comme il s'est rapidement avéré que nos services avaient à faire à une organisation de type mafieux avec des ramifications internationales, il a été fait appel à la Brigade nationale de la Police judiciaire. Le dossier a ensuite été traité en équipe mixte Pol. Brux.-PJP. Un trafic de stupéfiants (Colombie-Belgique-Camora à Naples) qui avait tourné depuis plus d'un an, à raison de dizaines de kilos, a alors pu être démantelé avec arrestations à trois niveaux d'organisation en Belgique (mulets, accompagnateurs et organisateurs pour la Belgique). Il y en a également eu: 1 au Venezuela, 2 en Italie et 1 (colombien) aux États-Unis. Une équipe mixte Pol. Brux.-PJP a notamment exécuté des commissions rogatoires en Hollande, en Italie et au Vénézuela.

En Belgique, l'affaire s'est soldée par une centaine d'années de prison à partager entre une dizaine de prévenus. Le «repenti» a quant à lui pu bénéficier de l'article 6 de la loi sur les stupéfiants. Il est resté tout au long de la procédure sous la protection de la police de Bruxelles et encore sporadiquement lorsqu'il est allé se réfugier dans une autre région par après.

25 avril 1993 — Trafic international de voitures volées:

À la suite d'un contrôle, la Brigade judiciaire est parvenue à arrêter un responsable belge d'un réseau de maquillage et d'exportation de voitures volées au Canada, acheminées via le Luxembourg (homologation) vers la Belgique et la France.

Il a alors été pris — d'initiative — contact avec nos collègues canadiens avec lesquels un échange d'information s'est fait. Lorsqu'au cours de la suite d'enquête, il a été possible de retrouver, en Belgique et au Luxembourg, une quinzaine de véhicules suspects, les autorités canadiennes ont envoyé deux de leurs policiers en Belgique. Ceux-ci ont été admis dans la procédure belge en tant qu'experts et ont pu établir de façon certaine — grâce à leurs connaissances et techniques spécialisées — que les véhicules étaient volés et importés par ce réseau.

Lorsque le responsable du réseau au Canada a été traduit devant la justice de son pays, la Cour s'est déplacée de façon officielle en Belgique et a siégé dans les locaux de la police de Bruxelles pour y entendre un nombre de témoins.

8 juillet 1996 — Organisation d'immigration illégale à l'aide de faux documents:

Cette enquête part des informations recueillies par un policier du service de garde, comme quoi — depuis 1994 — un grand nombre de ressortissants brésiliens séjournaient illégalement dans la région de Bruxelles et plus particulièrement à Anderlecht, sous le couvert

schijnexecutie). Omdat al snel bleek dat onze diensten te maken hadden met een maffia-organisatie met internationale vertakkingen, werd er een beroep gedaan op de Nationale Brigade van de GPP. Het dossier werd vervolgens door een gemengd team van de Brusselse politie en de GPP overgenomen. Er werd een drugsnetwerk (Colombia — België — Camora te Napels) ontdekt dat sinds meer dan één jaar tientallen kilo's had binnengesmokkeld. Dit resulteerde in arrestaties op drie organisatieniveaus in België (drugskoeriers, begeleiders en organisatoren in België) alsook in 1 arrestatie in Venezuela, 2 in Italië en 1 (Colombiaan) in de Verenigde Staten. Een gemengd team van de Brusselse politie en de GPP heeft rogatoire commissies uitgevoerd in Nederland, Italië en Venezuela.

In België heeft de affaire geleid tot een gevangenisstraf van een honderdtal jaar te verdelen over een tiental beklaagden. De «pentito» heeft een beroep kunnen doen op artikel 6 van de wet op de verdoende middelen. Tijdens de hele procedure werd hij door de Brusselse politie beschermd en daarna nog sporadisch toen hij elders een schuilplaats ging zoeken.

25 april 1993 — Internationale handel in gestolen wagens:

Naar aanleiding van een controle is de gerechtelijke brigade erin geslaagd om de Belgische verantwoordelijke te arresteren van een netwerk dat in Canada gestolen wagens onherkenbaar maakte en deze via Luxembourg (homologatie) naar België en Frankrijk exporteerde.

Op eigen initiatief werd er vervolgens contact opgenomen met onze Canadese collega's met wie er informatie werd uitgewisseld. Toen er in de loop van het onderzoek een vijftiental verdachte wagens in België en Luxembourg teruggevonden konden worden, hebben de Canadese autoriteiten twee politiemensen naar België gestuurd die als experts bij de Belgische procedure betrokken werden. Dankzij hun gespecialiseerde knowhow en technieken hebben zij met zekerheid kunnen vaststellen dat de voertuigen door dit netwerk gestolen en ingevoerd werden.

Toen de verantwoordelijke van het netwerk in Canada voor het gerecht van zijn land gedaagd werd, is het hof naar België gekomen waar het een officiële zitting heeft gehouden in de lokalen van de Brusselse politie om er een aantal getuigen te horen.

8 juli 1996 — Organisatie van illegale immigratie met behulp van valse documenten:

Onderzoek op basis van informatie van een agent van de wachtdienst dat een groot aantal Braziliaanse onderdanen sinds 1994 illegaal in het Brusselse Ge west verblijven, meer bepaald in Anderlecht, onder de dekmantel van valse Portugese identiteitspapieren.

de fausses pièces d'identité portugaises. Le mot d'ordre était le suivant : à partir du Brésil, argent (700 à 1 500 dollars par document) et photos de «clients» étaient envoyés au Portugal, où des délégués locaux recrutaient des nécessiteux nationaux pour déclarer (contre rémunération) la perte de leurs papiers (CI ou passeport). En ayant obtenu de nouveaux documents, ils cédaient les papiers prétdument perdus à leurs commanditaires, qui les faisaient trafiquer (photos...) avec la complicité d'avocats et membres de l'administration portugaise. Ainsi modifiés, les documents étaient alors expédiés par la poste à Bruxelles, où ils étaient distribués à leurs nouveaux titulaires qui n'avaient plus qu'à y apposer leur empreinte. Les intéressés se servaient ensuite de ces faux pour obtenir des documents de séjour authentiques (attestations d'immatriculation) afin de pouvoir bénéficier de l'aide du CPAS, chômage et même faire des emprunts à la banque.

Un des organisateurs à Bruxelles ayant pu être localisé, avec l'accord du magistrat instructeur, son courrier fut surveillé par la Poste. Ceci a permis d'intercepter un lot de fausses cartes d'identité portugaises et l'interpellation de l'organisateur. Il a été placé sous mandat d'arrêt, après aveux partiels. Ceci donna lieu en date du 10 juillet 1996 à une vaste opération, en collaboration avec la police d'Anderlecht. Une dizaine de perquisitions ont été effectuées, avec interpellation de 32 Brésiliens, dont une bonne partie a dû quitter le territoire.

25 juillet 1996 — Faux + escroqueries, recel, chèques...

L'enquête précédente a abouti indirectement à un second dossier du même type, qui a permis de procéder au démantèlement d'un véritable atelier du parfait faussaire (matrices d'impression, sceaux communaux, appareil à plastifier, etc. récupérés). Dans ce cas-ci, les faux paraissent avant tout avoir servi à l'écoulement de chèques volés. Ces deux enquêtes suivent toujours leurs cours.

1.2.2.5. Arrondissement de Charleroi

La criminalité organisée telle qu'elle est détectée dans l'arrondissement judiciaire de Charleroi est active dans le domaine des stupéfiants, de la traite des êtres humains (dans le secteur horeca), du trafic de cigarettes, de la fraude aux subsides européens (dans le secteur textile), de la fraude fiscale (dans le secteur pétrolier), des hold-up et des attaques de fourgons. Le procureur du Roi relève en outre que les réseaux de traite des êtres humains et les salles de jeux clandestines sont encore à étudier.

Cet arrondissement, tout comme l'ensemble du sud du pays, est aussi particulièrement touché par le trafic de véhicules volés. Cette activité donne lieu à un

De werkwijze was als volgt: vanuit Brazilië werden geld (700 tot 1 500 \$ per document) en foto's van de «klanten» naar Portugal gestuurd waar lokale afgevaardigden noodlijdenden recruteerden die (tegen vergoeding) verklaarden dat ze hun papieren kwijt waren (IK of paspoort). Op het moment dat ze hun nieuwe papieren kregen, stonden ze de zogenaamde verloren papieren af aan hun geldschieters die deze verhandelden (foto's...) met de medeplichtigheid van advocaten en leden van de Portugese administratie. Aldus gewijzigd werden de documenten dan per post verstuurd naar Brussel waar ze aan hun nieuwe titulissen werden bezorgd die er alleen nog hun afdruk moesten op aanbrengen. De betrokkenen maakten vervolgens gebruik van deze valse papieren om authentieke verblijfsdocumenten (inschrijvingsbewijzen) te verkrijgen en zo steun van het OCMW, een werkloosheidsuitkering of zelfs bankleningen te bemachtigen.

Omdat een van de organisatoren in Brussel gelokaliseerd kon worden, werd zijn post met toestemming van de onderzoeksrechter gecontroleerd door De Post. Zo kon er een hoeveelheid valse Portugese identiteitskaarten onderschept worden en kon de organizer opgepakt worden. Hij bleef aangehouden na gedeeltelijke bekentenissen. Dit leidde op 10 juli 1996 tot een grote operatie in samenwerking met de politie van Anderlecht. Een tiental huiszoeken werden uitgevoerd en 32 Brazilianen werden opgepakt van wie een groot aantal het Belgisch grondgebied heeft moeten verlaten.

25 juli 1996 — Valse papieren + oplichting, heling, cheques...

Het vorige onderzoek heeft onrechtstreeks aanleiding gegeven tot een tweede dossier van hetzelfde type dat geleid heeft tot de ontmanteling van een echt atelier voor de ware vervalser (drukmatrizen, gemeentelijke zegels, machine om te plastificeren, enz. die in beslag werden genomen). In dit geval lijken de valse papieren vooral gebruikt te zijn voor het in omloop brengen van gestolen cheques. Deze twee onderzoeken zijn nog aan de gang.

1.2.2.5. Arrondissement Charleroi

De georganiseerde misdaad in het gerechtelijk arrondissement Charleroi is actief op het vlak van verdovende middelen, mensenhandel (in de horecasector), sigarettenhandel, fraude met Europese subsidies (in de textielsector), fiscale fraude (in de petroleum-sector), hold-ups en overvallen van geldtransporten. De procureur des Konings vestigt er ook nog de aandacht op dat mensenhandel en clandestiene speelzaken nog onderzocht moeten worden.

In dit arrondissement worden er, net als in het hele zuiden van het land, veel gestolen wagens verhandeld. Dat gaat gepaard met allerlei misdrijven zoals dief-

nombre important d'infractions telles que vols, recels, faux et usages de faux, fraude à la TVA, fraudes douanières, etc., mettant en présence des acteurs sur tout le territoire (voleurs spécialisés, fournisseurs de documents contrefaits, garagistes intermédiaires, qui sont autant de personnes spécialisées travaillant pour des fournisseurs répartis à travers le pays).

Outre les activités mentionnées ci-avant, le parquet de Charleroi est également confronté à des opérations de blanchiment mettant en œuvre diverses techniques telles que le change de devises, les casinos, les plus-values sur actions, les fausses factures ou encore l'achat de patrimoines immobiliers (achat d'actions de sociétés avec plus-values ou investissement immobilier dans le pays d'origine, notamment en Turquie).

Le commissaire général aux délégations judiciaires, M. De Vroom, relève également la présence, dans l'arrondissement de Charleroi, de familles turques impliquées dans le trafic de stupéfiants via la route des Balkans, de même que de la mafia italienne (surtout présente dans le sud du pays et, plus particulièrement dans la région de Charleroi) principalement active en matière d'immobilier, d'entrepreneurs et de trafic de drogue. La région de Charleroi est «probablement, à l'heure actuelle, une des régions les plus criminogènes de Belgique(1)». Cette analyse semble être confirmée par les magistrats nationaux qui relèvent notamment que le ressort de la cour d'appel de Mons est celui qui utilise le moins les techniques spéciales d'enquête, ou encore que l'arrondissement de Charleroi est également celui qui est le plus touché par le vol de voitures(2).

Les organisations détectées, d'ampleur bien souvent nationale, voir internationale, ne sont implantées que partiellement dans l'arrondissement de Charleroi. Des ramifications sont constatées tant dans d'autres arrondissements qu'à l'étranger. Il en est ainsi notamment en ce qui concerne un dossier impliquant une triade chinoise. Un dossier identique est également instruit à Bruges. M. Vandoren, magistrat national, a déclaré: «Nous avons finalement pu prouver l'existence d'un trafic lié à la traite des êtres humains, consistant à recruter de la main-d'œuvre bon marché en Chine, à l'amener par le Transsibérien jusqu'à Moscou d'où elle repart pour la Slovaquie et quelques autres pays de l'ex-bloc de l'Est avant de débarquer chez nous. Les enquêtes ont été menées à Bruges et à Charleroi, parce que ces villes sont des plaques tournantes importantes et que l'on a pu y retrouver les principaux auteurs. Nous devons toutefois souligner que cette affaire nous a conduits à effec-

stal, heling, valsheid in geschrifte en gebruik van valse documenten, BTW-fraude, fraude met douanepapieren, enz. die door personen over het hele grondgebied gepleegd worden (gespecialiseerde dieven, leveranciers van vervalste documenten, garagehouders die eveneens gespecialiseerd zijn en voor leveranciers over het hele land werken).

Naast de bovenvermelde activiteiten wordt het parket de Charleroi ook geconfronteerd met witwaspraktijken waarbij gebruik gemaakt wordt van verschillende technieken: het wisselen van geld, casino's, meerwaarden op aandelen, valse facturen of nog de aankoop van onroerend goed (aankoop van vennootschapsaandelen met meerwaarden of investeringen in onroerend goed in het land van herkomst, met name in Turkije).

De heer De Vroom, commissaris-generaal voor gerechtelijke opdrachten, vermeldt ook de aanwezigheid in het gerechtelijk arrondissement Charleroi van Turkse families die betrokken zijn bij de handel in verdovende middelen via de Balkanroute alsook van de Italiaanse maffia (vooral in het zuiden van het land en meer bepaald in de streek rond Charleroi) die voornamelijk actief is op het vlak van onroerend goed, aannemerswerken en drugstrafiek. De streek rond Charleroi is momenteel wellicht een van de meest criminogene streken van België(1). Deze analyse lijkt bevestigd te worden door de nationaal magistraten die erop wijzen dat de bijzondere opsporingsmethoden het minst gebruikt worden in het rechtsgebied van het hof van beroep van Bergen of nog dat het arrondissement Charleroi het meest te maken heeft met autodiefstallen(2).

De opgespoorde organisaties, die vaak een nationaal of zelfs internationaal bereik hebben, zijn slechts gedeeltelijk in het arrondissement Charleroi gevestigd. Er zijn vertakkingen in andere arrondissementen en in het buitenland gevonden. Dat is met name het geval voor een dossier betreffende een Chinese triade. Een identiek dossier wordt eveneens behandeld in Brugge. De heer Vandoren, nationaal magistraat, heeft verklaard: «We hebben uiteindelijk kunnen bewijzen dat er een trafiek van mensenhandel bestond voor het leveren van goedkope arbeidskrachten vanuit China via de Transsiberische spoorweg naar Moskou en vandaar naar Slovakië en enkele andere ex-Oostbloklanden. Vandaar kwamen ze naar onze streken. De onderzoeken werden gevoerd in Brugge en Charleroi omdat men daar belangrijke aanknopingspunten vond en de belangrijkste daders heeft kunnen terugvinden. We moeten echter duidelijk stellen dat we ook in deze zaak over het gehele grondge-

(1) M. De Vroom, audition du 11 décembre 1996, p. 14/27.

(2) M. Vandoren, audition du 28 février 1997, p. 25/3.

(1) De heer De Vroom, hoorzitting van 11 december 1996, blz. 14/27.

(2) De heer Vandoren, hoorzitting van 28 februari 1997, blz. 25/3.

tuer des perquisitions et des contrôles sur tout le territoire belge, dans divers restaurants(1).»

1.2.2.6. Arrondissement de Courtrai

Pour le procureur du Roi de Courtrai, aucune véritable organisation criminelle n'est à signaler dans son arrondissement. Tout au plus peut-on parler de criminalité grave. Des affaires liées au secteur des hormones sont néanmoins relevées, mais celles-ci ne concernent que des dossiers individuels.

1.2.2.7. Arrondissement de Termonde

Les principales activités des organisations criminelles rencontrées dans l'arrondissement judiciaire de Termonde sont le trafic de drogue, le trafic de fausses monnaies, le trafic d'hormones et le trafic de véhicules volés. Le secteur horeca est également marqué par la traite des êtres humains, tandis que des professions libérales sont impliquées dans des activités de blanchiment.

1.2.2.8. Arrondissement de Dinant

En se référant à la définition de la criminalité organisée telle qu'elle résulte des circulaires ministérielles relatives d'une part à la collaboration et à la coordination entre les services de police en ce qui concerne les missions de police judiciaire et d'autre part, à la recherche proactive, le procureur du Roi de Dinant relève que la criminalité organisée dans son arrondissement se rapporte au trafic de véhicules volés et au secteur des hormones.

En ce qui concerne le trafic de véhicules volés, outre le grand nombre de véhicules volés, maquillés et revendus, cette criminalité se double généralement d'escroquerie à l'assurance, de recel et de fraude à la TVA. Le traitement de ces dossiers est rendu particulièrement complexe du fait que les véhicules sont fréquemment revendus à l'étranger, ce qui complique les recherches et entraîne des retards considérables de telle sorte que les auteurs doivent presque toujours être remis en liberté avant le jugement. Cela leur permet de replonger dans cette activité criminelle très rémunératrice, les sanctions ne suffisant pas à y mettre fin. Le procureur du Roi relève également que les organisations criminelles impliquées dans cette activité sont souvent implantées dans l'arrondissement voisin de celui de Charleroi.

Les organisations criminelles détectées et actives dans le secteur des hormones (trafic d'hormones et vente de bétail ainsi engrangé) sont quant à elles souvent implantées en Flandre. L'enquête en cours dans ce domaine, et dont les ramifications dépassent

bied huiszoekingen en controles in verschillende restaurants hebben gedaan(1).»

1.2.2.6. Arrondissement Kortrijk

Volgens de procureur des Konings van Kortrijk valt er in zijn arrondissement geen echte criminale organisatie te melden. Hoogstens is er sprake van zware criminaliteit. Toch zijn er de hormonenzaken maar die betreffen enkel individuele dossiers.

1.2.2.7. Arrondissement Dendermonde

De belangrijkste activiteiten van de georganiseerde misdaad in het gerechtelijk arrondissement Dendermonde betreffen de drugshandel, vals geld, hormonen en gestolen voertuigen. In de horecasector komt ook mensenhandel voor terwijl vrije beroepen betrokken zijn bij witwaspraktijken.

1.2.2.8. Arrondissement Dinant

Verwijzend naar de definitie van georganiseerde misdaad in de ministeriële circulaires omtrent enerzijds de samenwerking en coördinatie tussen de politiediensten wat de opdrachten van de gerechtelijke politie betreft en anderzijds de proactieve opsporing, meldt de procureur des Konings van Dinant dat de georganiseerde misdaad in zijn arrondissement betrekking heeft op de handel in gestolen voertuigen en de hormonenhandel.

Wat de handel in gestolen voertuigen betreft, gaat deze criminaliteit, naast het grote aantal wagens dat gestolen, onherkenbaar gemaakt en vervolgens verkocht wordt, gewoonlijk ook gepaard met het oplichten van de verzekeringen, met heling en met BTW-fraude. De behandeling van deze dossiers is bijzonder complex omdat de voertuigen vaak in het buitenland verkocht worden, wat de opsporing bemoeilijkt en voor aanzielijke vertraging zorgt zodat de daders bijna altijd opnieuw in vrijheid gesteld moeten worden nog vóór het vonnis. Dat biedt hen de mogelijkheid om zich opnieuw op deze zeer winstgevende criminale activiteiten te storten; de sancties volstaan immers niet om er een einde aan te maken. De procureur des Konings meldt ook dat de criminale organisaties die in deze activiteiten verwikkeld zijn, vaak in het naburige arrondissement Charleroi gevestigd zijn.

De criminale organisaties die actief zijn in de hormonensector (hormonenhandel en verkoop van vetgemest vee) hebben vaak hun thuisbasis in Vlaanderen. Het onderzoek dat hierover loopt en dat vertraging heeft die het arrondissement Dinant ver

(1) M. Vandoren, audition du 28 février 1997, p. 25/17.

(1) De heer Vandoren, hoorzitting van 28 februari 1997, blz. 25/17.

largement l'arrondissement de Dinant, n'a pas encore permis de démontrer entièrement le mécanisme mis en place.

1.2.2.9. Arrondissement d'Eupen

L'arrondissement judiciaire d'Eupen, seul arrondissement germanophone de notre pays, borde les frontières luxembourgeoise, néerlandaise et allemande. Selon le procureur du Roi, cette situation géographique explique pourquoi cet arrondissement a été confronté à la criminalité liée à la drogue, à la traite des êtres humains, au trafic d'armes, au vols de voitures et aux vols avec effraction par des bandes organisées venant de l'ancien bloc de l'Est. Plusieurs de ces bandes peuvent être qualifiées d'organisations criminelles. Il est frappant de constater que l'on n'a utilisé aucune technique spéciale d'enquête contre ces organisations.

La lutte contre la criminalité organisée dans l'arrondissement d'Eupen souffre en tout cas du fait que le cadre du parquet local n'est rempli qu'à moitié. Deux des quatre emplois sont vacants depuis déjà plus de deux ans. Dans ces circonstances, le procureur du Roi et son premier substitut sont pour ainsi dire dans l'impossibilité de prendre des initiatives en vue de lutter contre la criminalité organisée. Le parquet s'efforce malgré tout d'endiguer cette criminalité en restant en contact étroit avec les arrondissements judiciaires belges voisins et les autorités judiciaires du Grand-Duché de Luxembourg, des Pays-Bas et de la République fédérale d'Allemagne. Le parquet tente également de dissuader les bandes organisées en menant des actions policières ciblées de grande envergure et en mettant des suspects en détention.

1.2.2.10. Arrondissement de Gand

Selon le procureur de Gand, l'arrondissement judiciaire de Gand est particulièrement confronté au trafic de drogue organisé par le milieu turc, aux bandes organisées des pays de l'Est spécialisées dans le vol, au trafic d'êtres humains (principalement des femmes d'origine bulgare) et à la problématique des mariages de complaisance ainsi qu'aux opérations de blanchiment.

1.2.2.11. Arrondissement de Hasselt

Les principales activités criminelles perpétrées par des organisations criminelles détectées dans cet arrondissement concernent le trafic de drogue, le trafic de véhicules volés, le trafic d'êtres humains (des femmes essentiellement), les mariages fictifs et les carrousels TVA.

L'arrondissement judiciaire d'Hasselt est un arrondissement frontalier (avec les Pays-Bas), ce qui n'est pas sans influence sur le trafic de drogues qui consti-

overschrijden, is er nog niet in geslaagd de structuren te ontmantelen.

1.2.2.9. Arrondissement Eupen

Het gerechtelijk arrondissement Eupen, het enige Duitstalige arrondissement van ons land, grenst aan het Groothertogdom Luxemburg, Nederland en de Bondsrepubliek Duitsland. Deze ligging verklaart volgens de procureur des Konings waarom het arrondissement te maken heeft gehad met drugscriminaliteit, mensenhandel, wapenhandel, autodiefstallen en diefstallen met braak door georganiseerde benden uit het voormalige Oostblok. Een aantal van deze benden kunnen als criminale organisaties worden bestempeld. Het valt op dat tegen deze organisaties geen bijzondere opsporingsmethoden werden aangewend.

De aanpak van de georganiseerde criminaliteit in het arrondissement Eupen heeft alleszins te lijden onder het feit dat de personeelsformatie van het plaatselijk parket slechts voor de helft is ingevuld. Twee van de vier betrekkingen staan al meer dan twee jaar open. In zulke omstandigheden is het voor de procureur des Konings en zijn eerste substituut vrijwel onmogelijk initiatieven te nemen met het oog op de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit. Toch streeft het parket ernaar deze criminaliteit te bekampen door nauwe contacten te onderhouden met de aangrenzende Belgische gerechtelijke arrondissementen en de gerechtelijke overheden in het Groothertogdom Luxemburg, Nederland en de Bondsrepubliek Duitsland. Tevens poogt het parket georganiseerde benden af te schrikken met gerichte, grootscheepse politieke acties en de inhechtenisneming van verdachten.

1.2.2.10. Arrondissement Gent

Volgens de procureur des Konings van Gent wordt het gerechtelijk arrondissement Gent in het bijzonder geconfronteerd met drugshandel georganiseerd door het Turkse milieu, met georganiseerde bendes uit de voormalige Oostbloklanden die gespecialiseerd zijn in diefstal, met mensenhandel (voornamelijk van Bulgaarse vrouwen) en met de problematiek van schijnhuwelijken en witwaspraktijken.

1.2.2.11. Arrondissement Hasselt

De belangrijkste criminale activiteiten die door criminale organisaties in dit arrondissement gepleegd worden, betreffen drugshandel, handel in gestolen voertuigen, mensenhandel (hoofdzakelijk vrouwen), schijnhuwelijken en BTW-carrousels.

Het gerechtelijk arrondissement Hasselt is een grensarrondissement (met Nederland), wat een invloed heeft op de drugshandel, de belangrijkste

tue la principale problématique liée à la criminalité organisée. Selon le procureur du Roi de cet arrondissement, la même remarque est valable également pour le trafic d'hormones. Une enquête impliquant les deux pays frontaliers est d'ailleurs en cours.

Le rapport annuel 1998 sur le crime organisé en Belgique en 1997 précise également qu'une enquête impliquant la criminalité organisée italienne a été menée dans cet arrondissement. Active dans le trafic d'armes et de stupéfiants ainsi que les faux papiers, cette organisation utilisait une pizzeria pour cacher des personnes recherchées en Italie.

Si l'on n'a souvent pas réussi à mettre à nu en détail les techniques que le milieu utilise en vue de blanchir de l'argent et, de manière plus générale, pour dissimuler le produit de ses activités, c'est par manque d'effectifs et de savoir-faire. Les organisations visées ont généralement des ramifications en dehors de l'arrondissement, ce qui empêche parfois de déterminer où elles ont leur base.

1.2.2.12. Arrondissement de Huy

Le parquet de Huy est confronté, en matière de criminalité organisée, à des infractions liées aux stupéfiants ainsi qu'à des agressions graves sur les personnes (transporteurs de fonds ou de biens). Sont également citées par le procureur du Roi, les activités se rattachant au trafic de véhicules volés. Les organisations détectées ne sont, à quelques exceptions près, généralement pas implantées dans l'arrondissement de Huy et possèdent des ramifications dans d'autres arrondissements, voire à l'étranger. Ces ramifications sont souvent difficiles à établir et à prouver. Caractérisées par une grande mobilité de leurs membres, ces organisations ne sont bien souvent touchées par la justice que via les exécutants. Les «décideurs» ne sont que difficilement interceptés.

1.2.2.13. Arrondissement de Liège

Selon le commissaire en chef de la police de Liège, M. Delrez, «il est évident que, par son importance et sa situation géographique, la ville de Liège présente un profil favorable au développement d'une criminalité organisée. D'autant plus que les moyens de communication existants sont assez développés. Et, assurément, l'ouverture vers les pays de l'Est et l'état de guerre qu'a connu l'ex-Yugoslavie ont amplifié le problème d'une manière considérable. De ce fait, les forces de police ont été confrontées à ce phénomène, et la police urbaine de la ville de Liège, bien qu'à vocation locale — il convient de le souligner — et avec les moyens dont elle peut disposer, a pris une certaine

problematiek in verband met de georganiseerde misdaad. Volgens de procureur des Konings van dit arrondissement geldt dezelfde opmerking evenzeer voor de hormonenhandel. Een onderzoek is overigens aan de gang waarin beide grenslanden betrokken zijn.

In het jaarverslag 1998 omtrent de georganiseerde criminaliteit in België in 1997 staat ook dat er in dit arrondissement onderzoek werd gevoerd naar de Italiaanse georganiseerde misdaad. De betrokken organisatie, die actief was op het vlak van de wapen- en drugshandel en valse papieren, gebruikte een pizzeria om personen schuil te houden die gezocht worden in Italië.

De technieken aangewend door het milieu ter witwassing van gelden en om, meer algemeen, de opbrengst van hun activiteiten te verdoezelen, konden zeer dikwijls niet ontrafeld worden, bij gebreke aan mankracht en know-how. Meestal hebben de bedoelde organisaties vertakkingen buiten het arrondissement zodat niet steeds kan uitgemaakt worden waar hun eigenlijke basis gelegen is.

1.2.2.12. Arrondissement Hoei

Het parket van Hoei wordt op het vlak van georganiseerde misdaad geconfronteerd met misdrijven die verband houden met verdovende middelen alsook met ernstige aanrandingen van personen (geld- of goederentransport). De procureur des Konings meldt ook activiteiten die betrekking hebben op gestolen wagens. De opgespoorde organisaties zijn, op enkele uitzonderingen na, gewoonlijk niet gevestigd in het arrondissement Hoei en hebben vertakkingen in andere arrondissementen of zelfs in het buitenland. Deze vertakkingen zijn vaak moeilijk te achterhalen en te bewijzen. Gezien de grote mobiliteit van hun leden komen deze organisaties slechts via hun uitvoerders in aanraking met het gerecht; de «beslissers» zijn moeilijk op te pakken.

1.2.2.13. Arrondissement Luik

Volgens de heer Delrez, hoofdcommissaris van de Luikse politie, is het evident dat de stad Luik door haar omvang en geografische ligging een gunstig profiel vertoont voor de ontwikkeling van de georganiseerde misdaad, te meer daar de bestaande communicatiemiddelen redelijk ontwikkeld zijn. En door het openstellen van de grenzen met de voormalige Oostbloklanden en de staat van oorlog in ex-Joegoslavië is het probleem zeker aanzienlijk verergerd. Zodoende worden de politiediensten met dit fenomeen geconfronteerd en is dus ook de gemeentepolitie van Luik, hoewel deze een lokale taak heeft — dit moet benadrukt worden — met de middelen waarover ze

part à la confrontation avec ce type de criminalité.(1)»

À Liège, c'est la mafia des Balkans, «vraisemblablement gérée par la mafia russe(1) qui semble notamment active. La présence de la mafia russe dans l'arrondissement de Liège est également confirmée par le procureur du Roi de cet arrondissement, ainsi que par les magistrats nationaux»(2).

En 1995, des Albanais et des ressortissants de l'ex-Yougoslavie, souvent en situation illégale, s'alliaient avec des Turcs déjà présents à Liège. Ils étaient actifs dans le secteur horeca du centre ville (dans le «Carré») en rackettant, en prenant des emplois de «sorteurs» ou d'hommes à tout faire, en faisant usage d'armes à feu, d'extorsion, d'intimidation ou de vols avec violence. La condamnation du sieur Servet avait permis de mettre un terme aux activités de ce groupe. Mais selon la police communale, ce milieu referait surface dans le secteur des salles de jeux : «selon nos sources et nos informateurs, il semble que le milieu ressorte un tant soit peu de sa torpeur toute relative et prenne à nouveau pied, non plus dans le secteur horeca, mais dans le milieu des salles de jeux, notamment deux salles qui viennent d'être ouvertes rue Louvrex et au pont d'Avroye. Concevoir qu'un blanchiment d'argent s'opérerait via ce moyen n'est pas à exclure. Toutefois, le constat ne s'établit encore sur aucun fait objectif, mais uniquement par déduction et relations entre personnes.(3)»

Liège était aussi le cadre de trafics de voitures internationaux, soit comme lieu de vol, soit comme lieu d'entreposage momentané de véhicules haut de gamme dérobés notamment dans la péninsule ibérique et devant trouver acquéreurs en Pologne, en ex-URSS et même en Afrique. Ce trafic était l'œuvre d'Africains du Nord travaillant dans des garages privés et aujourd'hui condamnés.

Le secteur de la traite des blanches est à mentionner aussi à propos de la ville de Liège. Selon le rapport de la commission spéciale de la Chambre sur la traite des êtres humains, tout porte à croire qu'il existe de véritables réseaux de prostitution affectant la région liégeoise. Une «filière luxembourgeoise» est ainsi dénoncée, impliquant des ressortissants des pays de l'Europe de l'Est et d'Amérique latine, et organisée à partir du Luxembourg(4). Les autorités de police

beschikt, voor een deel in confrontatie gegaan met deze vorm van criminaliteit.(1)

In Luik zit de maffia van de Balkan, wellicht geleid door de Russische maffia(1), die bijzonder actief lijkt. De aanwezigheid van de Russische maffia in het arrondissement Luik wordt eveneens bevestigd door de procureur des Konings van dat arrondissement alsook door de nationaal magistraten(2).

In 1995 gingen Albanezen en onderdanen afkomstig uit ex-Joegoslavië, vaak illegaal hier, een verbond aan met de Turken die zich reeds in Luik ophielden. In de horecasector in het centrum van de stad (in de «Carré») pleegden ze misdaden terwijl ze als buitenwipper of manusje-van-alles werkten, dit met behulp van vuurwapens, afpersing, intimidatie of diefstal met geweld. De veroordeling van de heer Servet had een einde gemaakt aan de activiteiten van deze groep. Maar volgens de gemeentepolitie kwam dit milieu opnieuw aan de oppervlakte in de sector van de speelzalen : «Volgens onze bronnen en informant ziet het ernaar uit dat het milieu enigszins uit zijn relatieve versuftheid opstaat en vast voet aan de grond krijgt, niet in de horeca maar in de sector van de speelzalen, met name twee zalen die net geopend zijn in de «rue Louvrex» en aan de «pont d'Avroye». Het is niet uit te sluiten dat er via deze weg geld word witgewassen. Deze vaststelling is nog niet op een objectief feit gestoeld maar enkel op deductie en relaties tussen personen(3).

Luik vormde ook het kader voor de internationale handel in gestolen wagens, ofwel als locatie voor de diefstal ofwel als tijdelijke opslagplaats van klasse-wagens die met name op het Iberisch schiereiland gestolen werden en een koper moesten vinden in Polen, ex-USSR of zelfs Afrika. Deze handel was het werk van Noord-Afrikanen die in privé-garages werkten en inmiddels veroordeeld zijn.

De sector van de handel in blanke slavinnen moet eveneens vermeld worden in verband met de stad Luik. Volgens het verslag van de speciale Kamercommissie omrent mensenhandel lijkt alles erop te wijzen dat er echte prostitutienetwerken bestaan in de Luikse regio. Een «Luxemburgse vertakking» werd zo aan het licht gebracht : deze werd vanuit Luxemburg georganiseerd en betrof onderdanen uit de voormalige Oostbloklanden en uit Latijns-Amerika(4). De

(1) M. Delrez, audition du 7 février 1997, p. 20/3.

(2) M. Vandoren, audition du 28 février 1997, p. 25/18.

(3) M. Delrez, audition du 7 février 1997, p. 20/4.

(4) Rapport fait au nom de la commission spéciale par M. Didier Reynders et M. Daniël Vanpoucke, Examen des rapports sur la traite des êtres humains, Doc. Chambre, 30 janvier 1998, 1997-1998, n° 1399/1, p. 64.

(1) De heer Delrez, hoorzitting van 7 februari 1997, blz. 20/3.

(2) De heer Vandoren, hoorzitting van 28 februari 1997, blz. 25/18.

(3) De heer Delrez, hoorzitting van 7 februari 1997, blz. 20/4.

(4) Verslag namens de speciale commissie uitgebracht door de heer Didier Reynders en de heer Daniël Vanpoucke, Onderzoek van de verslagen over de mensenhandel, Stuk Kamer, 30 januari 1998, 1997-1998, nr. 1399/1, blz. 64.

liégeoises déclarent « contrôler les mouvances dans ce milieu de prostitution établie » en interaction avec les brigades judiciaires d'Anvers et de Seraing(1).

Toujours dans le domaine des mœurs, mais cette fois en matière d'abus sexuels et de pédophilie, une nouvelle criminalité semble également s'organiser sur les réseaux de communication informatique, à savoir sur Internet.

Le commissaire en chef de la police de Liège déclare : « Une criminalité organisée a également été démontrée chez les gitans. Des adultes provenant d'autres régions, surtout d'Allemagne, déposaient les enfants en ville avec mission de faire l'aumône mais, surtout, de dérober des valeurs dans des habitations, même parfois lorsque les occupants étaient présents. Il est à noter que ce problème est cyclique et est en partie endigué par un contrôle anthropométrique et, surtout, un examen dentaire pointu de ces enfants interceptés qui se font souvent passer pour des mineurs »(2).

D'après les déclarations de M. Delrez, il se trouverait également à Liège, à l'instar d'autres métropoles européennes, une « tête de pont, voire une passerelle pour un groupe mafieux provenant d'ex-Yougoslavie. Si nous ne pouvons l'affirmer, il n'est pas exclu que ce groupe soit l'une des tentacules de la pieuvre citée précédemment. Des confidences dignes de foi ont précisé que la tête oeuvrerait à partir de Cologne. Des exactions seraient commanditée à tel endroit. Une fois réalisées, le ou les auteurs seraient acheminés vers l'une des métropoles, à l'antipode bien entendu, aux fins de « se refaire une santé ». En étroite collaboration avec la gendarmerie, il a été démontré que des établissements tels que « L'étoile du Sud » et le café « À l'Italia » correspondaient à ce genre de refuge. Les nombreux contrôles et opérations effectués par les deux services, tantôt isolément, tantôt conjointement, ont permis de découvrir des sujets de ce type dépourvus, bien entendu, de tous documents d'identité et, dès lors, difficiles à identifier. Nous avons quand même pu obtenir quelques renseignements, les déférer au parquet et la situation a quelque peu pu rentrer dans l'ordre. Finalement, les établissements ont été frappés d'arrêt de fermeture par l'autorité administrative(3). »

Le commissaire en chef de la police de Liège ajoute encore : « Enfin, chargés d'enquêtes par le parquet en

autoriteiten van de Luikse politie verklaren dat ze dit gevestigde prostitutiemilieu onder controle hebben in samenwerking met de gerechtelijke brigades van Antwerpen en Seraing(1).

Met betrekking tot seksueel misbruik en pedofilie lijkt er zich eveneens een nieuwe vorm van criminaliteit te organiseren op computernetwerken, met name op Internet.

De hoofdcommissaris van de Luikse politie heeft verklaard dat « er ook georganiseerde misdaad is aangetoond bij de zigeuners. Volwassenen afkomstig uit andere streken, voornamelijk uit Duitsland, brachten hun kinderen naar de stad met als opdracht te bedelen maar vooral ook om waardevolle zaken uit woningen te stelen, zelfs wanneer de inwoners aanwezig waren. Er moet op gewezen worden dat dit probleem cyclisch is en voor een gedeelte is ingedijkt dankzij een antropometrische controle en vooral degelijk tandonderzoek van de opgepakte kinderen die zich vaak als minderjarigen voordoen »(2).

Volgens de verklaringen van de heer Delrez zou er in Luik, naar het voorbeeld van de andere Europese metropolen, ook « een bruggenhoofd of zelfs een doorgangsroute bestaan voor een maffiagroep afkomstig uit ex-Joegoslavië. Hoewel wij dit niet kunnen bevestigen, is het niet uitgesloten dat deze groep een van de tentakels is van de al genoemde maffiose groep. Volgens geloofwaardige vertrouwelijke mededelingen zou het hoofd vanuit Keulen opereren. Vanuit die plaats zouden er afpersingen opgedragen worden. Eenmaal uitgevoerd zouden de dader of daders naar andere metropolen, ver weg natuurlijk, overgebracht worden om « weer gezond te worden ». In nauwe samenwerking met de rijkswacht werd bewezen dat etablissementen zoals « L'étoile du Sud » en het café « À l'Italia » aan dit soort schuilplaats beantwoordden. Dankzij de talrijke controles en operaties uitgevoerd door de twee diensten — soms afzonderlijk, soms gezamenlijk — konden personen opgespoord worden die natuurlijk over geen enkel identiteitspapier beschikten en dus moeilijk te identificeren waren. Wij hebben toch enkele inlichtingen kunnen inwinnen, hen aan het parket overgedragen en de orde is enigszins teruggekeerd. Uiteindelijk heeft de administratieve overheid de sluiting van deze etablissementen bevolen »(3).

De hoofdcommissaris van de Luikse politie heeft er nog aan toegevoegd dat « bij onderzoek naar

(1) M. Delrez, audition du 7 février 1997, p. 20/6.

(2) M. Delrez, audition du 7 février 1997, p. 20/4.

(3) M. Delrez, audition du 7 février 1997, p. 20/5.

(1) De heer Delrez, hoorzitting van 7 februari 1997, blz. 20/6.

(2) De heer Delrez, hoorzitting van 7 februari 1997, blz. 20/4.

(3) De heer Delrez, hoorzitting van 7 februari 1997, blz. 20/5.

matière de mariages mixtes, il est apparu que les organisations existaient bel et bien aux fins de permettre à des sujets originaires principalement d'Afrique de s'établir en notre Royaume en épousant des autochtones. De fait, sur la base du travail effectué par la section des étrangers de la brigade judiciaire, certains mariages ont été annulés. Malheureusement, la quantité d'enquêtes a fait en sorte que ladite section n'œuvre quasiment plus que sur ce type de dossier, devant laisser de côté les aspects de pénétration, d'intrusion, de séjours illégaux, des milieux étrangers dans la cité(1).»

À noter que ni le parquet, ni le parquet général, ni la gendarmerie, ni la police communale ou judiciaire, ni personne d'autre n'ont, à aucun moment, informé le bourgmestre sur la criminalité organisée à Liège(2). Le bourgmestre, M. Dehousse, distingue trois types de criminalité organisée: «Si l'on s'en tient strictement aux termes, à partir du moment où deux personnes préparent un cambriolage, il s'agit de criminalité organisée. Manifestement, ce n'est pas cela qui intéresse votre commission. À l'inverse et à l'opposé, il peut s'agir de la définition américaine de l'Organised Crime, soit une association sur un territoire aussi étendu que possible, dans le but de créer une action délinquante permanente, voire multi-forme. Il s'agit alors bien d'une organisation criminelle et on est confronté notamment au problème de la ou des mafia(s). Entre ces deux extrêmes se situent des niveaux d'organisation moins complets que le crime organisé dont je viens de donner la définition, mais qui sont beaucoup plus que la simple association de fait. Il s'agit d'associations plus durables, dont je trouve la trace dans l'organisation de bandes de jeunes, de bandes brutales, prônant par exemple la violence dans le sport et, bien entendu, dans la drogue. À cet égard, il existe une organisation, à plusieurs niveaux, dont on trouve la trace dans la vie de tous les jours.

En ce qui concerne le crime organisé de type mafieux, aucun rapport particulier ne m'a été communiqué par la police. Aucun problème extérieur ne s'est posé qui m'ait conduit à solliciter la police en ce sens, sauf de manière fractionnelle. En effet, comme le commissaire en chef a eu l'occasion de vous l'expliquer, des règlements de compte ont eu lieu dans certains cafés tout à fait typés. C'est la police qui s'en occupe. Il n'y a pas eu lieu que le bourgmestre donne des directives. On ne lui en a pas demandé et il n'a pas éprouvé le besoin d'en transmettre. Je précise d'emblée que des signes alarmants ne sont pas apparus non plus au travers des contacts avec la gendarmerie. En deux ans et trois mois, nous nous sommes

gemengde huwelijken is gebleken dat er wel degelijk organisaties bestaan die aan personen, voornamelijk afkomstig uit Afrika, de mogelijkheid bieden om zich in België te vestigen door met autochtonen in het huwelijk te treden. Op basis van dat onderzoek, dat werd gevoerd door de afdeling vreemdelingen van de gerechtelijke brigade, zijn bepaalde huwelijken inderdaad geannuleerd. Als gevolg van de omvang van dat onderzoek werkt deze afdeling helaas nog alleen aan dit soort van dossiers en moet men de aspecten van binnendringing en illegaal verblijf van vreemdelingen links laten liggen(1).»

Er moet op worden gewezen dat noch het parket, noch het parket-generaal, noch de rijkswacht, noch de gemeente- of gerechtelijke politie, noch eerder wie de burgemeester op de hoogte heeft gebracht van de georganiseerde misdaad in Luik(2). De heer Dehousse, burgemeester, onderscheidt drie soorten van georganiseerde misdaad: «Indien men de woorden letterlijk interpreteert, is er van georganiseerde misdaad sprake wanneer twee personen een inbraak voorbereiden. Maar dat is duidelijk niet wat uw commissie voor ogen heeft. Het kan ook om de Amerikaanse definitie van Organised Crime gaan: namelijk een vereniging van misdadigers op een zo ruim mogelijk territorium met als doel een permanente of zelfs veelvormige, misdadige activiteit uit te bouwen. Het betreft dan wel degelijk een criminale organisatie en men wordt dan geconfronteerd met het probleem van de maffia('s). Tussen deze twee uitersten zitten er organisatieneiveaus die niet zo volledig zijn als de georganiseerde misdaad waarvan ik de definitie gegeven heb maar die wel meer zijn dan gewone bendevorming. Het betreft meer duurzame vormen van samenwerking die hun oorsprong vinden in jeugdbendes, brutale bendes die geweld in de sport ophemelen bijvoorbeeld en drugs natuurlijk. In dit verband bestaat er een organisatie met meerdere niveaus die sporen nalaat in het leven van alledag.

Wat de maffia-achtige georganiseerde misdaad betreft, werd er mij geen enkel specifiek verslag overgezonden door de politie. Er is geen enkel extern probleem gerezen dat mij ertoe noopte een beroep te doen op de politie tenzij nu en dan. Zoals de hoofdcommissaris heeft uitgelegd, vonden er enkele afrekeningen plaats in bepaalde zeer typische cafés. De politie houdt zich ermee bezig. De burgemeester heeft geen richtlijnen terzake moeten geven. Dat werd hem trouwens ook niet gevraagd en de noodzaak ertoe rees al evenmin. Ik verduidelijk meteen dat er zich ook geen alarmerende signalen manifesteerden tijdens contacten met de rijkswacht. In twee jaar en drie maanden tijd werden wij geconfronteerd met

(1) M. Delrez, audition du 7 février 1997, p. 20/5.

(2) M. Dehousse, audition du 16 mai 1997, p. 36/9.

(1) De heer Delrez, hoorzitting van 7 februari 1997, blz. 20/5.

(2) De heer Dehousse, hoorzitting van 16 mei 1997, blz. 36/9.

trouvés devant des incidents ponctuels qui, dans certains cas, pouvaient être liés notamment à la rupture intervenue en 1989. En effet, l'effondrement du mur de Berlin, s'il a eu des effets éminemment positifs dans certains domaines, a également eu des effets négatifs dans le domaine qui nous occupe. Nous avons assisté à une invasion de Slaves. Les événements des Balkans ont également généré des problèmes particuliers. Toutefois, en ce qui concerne la gestion de ces problèmes, le commissaire en chef et moi-même n'avons éprouvé le besoin d'intervenir qu'au cas par cas(1).»

Pour le reste, le procureur du Roi de Liège dit être confronté à de la criminalité dans tous les secteurs, criminalité qui, «si elle nécessitait une certaine intelligence de la part des auteurs», ne relevait pas pour autant «d'une organisation du crime». Ce point de vue semble partagé par M. Dehousse qui, en matière de trafic de drogue par exemple, parle de plusieurs réseaux de drogues, d'un certain fourmillement «mais (...) celui-ci n'indique pas une conception générale, fortement structurée, (...), mais bien un mouvement beaucoup plus multiforme, ce qui n'exclut pas l'existence de dealers plus ou moins organisés(2)».

Si le travail réalisé par la police communale de la ville de Liège semble efficace en matière de lutte contre la criminalité organisée, le commissaire en chef, M. Delrez, précise que ses efforts sont surtout axés sur la criminalité urbaine. Selon M. Delrez, «il est plus important d'assurer l'ordre public, la tranquillité, la sécurité au sein de la ville, que d'entamer des enquêtes à la suite d'un hold-up ou d'une agression, ou d'identifier des gens venant de Milan, avec un relais à Charleroi ou à La Louvière, alors que l'enquête nous échappera rapidement. Au niveau de la direction de la police, nous avons toujours eu conscience du fait que nous étions une police urbaine qui devait rester à sa place, même si elle est élaborée, organisée. Elle ne doit pas outrepasser les limites de son territoire, entrer dans les créneaux qui sont ceux de services de police plus spécialisés, telles que la police judiciaire, les BSR qui ont des compétences territoriales plus importantes(3).»

Selon le même témoin, la ville de Liège est en effet confrontée à une «organisation de la criminalité au sein de la ville, notamment en matière de toxicomanie. Il n'est nullement nécessaire de rappeler la problématique d'un quartier très chaud à Liège, qui s'appelle Cathédrale Nord, où sévissent des bandes organi-

plaatselijke incidenten die in bepaalde gevallen verband kunnen houden met wat in 1989 is gebeurd. De val van de Berlijnse muur heeft — naast buitenge-woon positieve effecten — op bepaalde vlakken ook negatieve effecten gehad. We hebben een invasie van Slaven meegemaakt. De gebeurtenissen in de Balkan hebben eveneens bijzondere problemen met zich gebracht. Wat de aanpak van deze problemen betreft echter, zijn de hoofdcommissaris en mezelf slechts in bepaalde gevallen moeten tussenkommen(1).»

Voor de rest zegt de procureur des Konings van Luik geconfronteerd te worden met misdaad in alle sectoren, een criminaliteit die «weliswaar een bepaalde intelligentie vanwege de daders vereist, maar daarom nog geen georganiseerde misdaad blijkt te zijn». Met dit standpunt lijkt de heer Dehousse in te stemmen die op het vlak van drugshandel bijvoorbeeld van meerdere drugsnetwerken spreekt, «maar (...) dit vertoont geen algemeen, sterk gestructureerd concept, (...) maar veeleer een pluriforme beweging wat niet uitsluit dat er min of meer georganiseerde dealers zijn(2)».

Hoewel het werk van de gemeentepolitie van de stad Luik in haar strijd tegen de georganiseerde misdaad doeltreffend lijkt, verduidelijkt de heer Delrez, hoofdcommissaris, dat de inspanningen vooral gericht zijn op de stedelijke criminaliteit. Volgens de heer Delrez «is het belangrijker de openbare orde, de rust en de veiligheid in de stad te verzekeren dan een onderzoek te starten naar aanleiding van een hold-up of een aanranding, of personen te identificeren die van Milaan komen via een tussenpersoon van Charleroi of La Louvière omdat het onderzoek ons al snel afgrenomene zal worden. Bij de politie zijn wij ons altijd bewust van het feit dat wij een stadspolitie zijn die op haar plaats moet blijven, ook al is onze dienst uitgebreid en georganiseerd. Zij mag de grenzen van haar territorium niet overschrijden, noch in kringen binnendringen die bestemd zijn voor meer gespecialiseerde politiediensten zoals de gerechtelijke politie of de BOB die over een grotere territoriale bevoegdheid beschikken(3)».

Volgens dezelfde getuige wordt de stad Luik inderdaad geconfronteerd met «een vorm van georganiseerde» misdaad binnenin de stad met name op het vlak van de toxicomanie. We hoeven niet te wijzen op het probleem van een heel kwartier in Luik dat «Cathédrale Nord» heet en waar georganiseerde

(1) M. Dehousse, audition du 16 mai 1997, p. 36/8.

(2) M. Dehousse, audition du 16 mai 1997, p. 36/9.

(3) M. Delrez, audition du 7 février 1997, p. 20/7.

(1) De heer Dehousse, hoorzitting van 16 mei 1997, blz. 36/8.

(2) De heer Dehousse, hoorzitting van 16 mei 1997, blz. 36/9.

(3) De heer Delrez, hoorzitting van 7 februari 1997, blz. 20/7.

sées qui développent une criminalité urbaine certaine, notamment en matière de stupéfiants, de prostitution et de racolage, deal, vol simple et vol qualifié(1)». En matière de drogue, les autorités judiciaires de l'arrondissement de Liège ne poursuivent que le commerce de drogue en provenance essentiellement de Maastricht. «Les acteurs de la vie communale sont condamnés à lutter contre les effets d'un phénomène sans pouvoir en maîtriser les causes, qui ne sont pas communales(2)».

«En matière de racket, il est apparu que des groupes de jeunes, prenant exemple sur leurs aînés, probablement, sévissaient dans les écoles et posaient de sérieux problèmes. Nous avons trouvé des solutions en la matière. Par contre, nous sommes confrontés à la problématique des pickpockets qui sévissent au centre de la ville. Plusieurs d'entre eux ont été identifiés lors des campagnes qui ont été organisées. Nous nous trouvons devant des organisations comprenant des gens qui proviennent de milieux français, brésiliens et nord-africains(3).»

1.2.2.14. Arrondissement de Louvain

L'arrondissement judiciaire de Louvain est confronté à une série d'aspects de la criminalité organisée liés tant à sa manifestation (locale) qu'à l'organisation en tant que telle.

La manifestation:

1. Plusieurs hold-up graves (p.ex. les transports de fonds Brink's Ziegler au GB de Korbeek-Lo, GMIC sur l'échangeur E40-A2).
2. Effractions avec circonstances aggravantes dans des habitations (y compris les effractions visant manifestement un véhicule de luxe). Géographiquement, ce phénomène se concentre essentiellement dans la périphérie bruxelloise (Tervuren, Kortenberg).
3. Effractions systématiques dans les maisons communales et les bureaux de police.
4. Vols de voitures — trafic de véhicules volés.
5. Cambriolages organisés de conteneurs.
6. Trafic de drogue (à grande et à petite échelle, principalement localisé à Louvain et dans la région Diest-Aarschot, le long de la frontière limbourgeoise).

(1) M. Delrez, audition du 7 février 1997, p. 20/5.

(2) M. Dehousse, audition du 16 mai 1997, p. 36/12.

(3) M. Delrez, audition du 7 février 1997, p. 20/6.

bendes heersen die crimineel gedrag verkozen met name op het vlak van verdovende middelen, straat- en raamprostitutie, dealen, gewone en gekwalificeerde diefstal(1)». Wat drugs betreft, vervolgen de gerechtelijke instanties van het arrondissement Luik slechts de handel in drugs die voornamelijk van Maastricht komt. «We kunnen alleen de gevolgen bestrijden van een fenomeen zonder de oorzaken te kunnen aanpakken, die niet in de gemeente liggen(2)».

«Op het vlak van zwendel is gebleken dat groepen jongeren, wellicht naar het voorbeeld van iets ouderen, de scholen teisterden en voor serieuze problemen zorgden. Wij hebben daar oplossingen voor gevonden. Wij worden echter ook geconfronteerd met de problematiek van zakkenrollers die het centrum van de stad teisteren. Een aantal onder hen werd geïdentificeerd tijdens georganiseerde campagnes. We hebben te maken met organisaties waartoe personen behoren die uit Franse, Braziliaanse en Noord-Afrikaanse milieus afkomstig zijn(3).»

1.2.2.14. Arrondissement Leuven

Het gerechtelijk arrondissement Leuven wordt geconfronteerd met een aantal aspecten van de georganiseerde criminaliteit en dit zowel naar de (lokale) verschijningsvorm als naar de organisatie als dusdaag.

De verschijningsvorm:

1. Een aantal zware hold-ups (bijvoorbeeld waardetransporten — Brinks's Ziegler aan de GB van Korbeek-Lo, GMIC op de verkeerswisselaar E40-A2).
2. Inbraken met verzwarende omstandigheden in woningen (inclusief die inbraken waar men duidelijk het aanwezige luxuevoertuig viseert). Naar geografische situering manifesteert dit fenomeen zich voornamelijk in de periferie rond Brussel (Tervuren, Kortenberg).
3. Systematische inbraken in gemeentehuizen en politiekantoren.
4. Autodiebstallen — trafiek in gestolen voertuigen.
5. Georganiseerde containerdiebstallen.
6. Drugshandel (groot- en kleinhandel, voornamelijk gelokaliseerd in Leuven en in de regio Diest-Aarschot, langs de Limburg).

(1) De heer Delrez, hoorzitting van 7 februari 1997, blz. 20/5.

(2) De heer Dehousse, hoorzitting van 16 mei 1997, blz. 36/12.

(3) De heer Delrez, hoorzitting van 7 februari 1997, blz. 20/6.

7. Traite des êtres humains (notamment les Sikhs et les Indiens) et traite des femmes.

8. Hormones.

9. Extorsions, fraudes et faillites frauduleuses organisées et opérations de blanchiment d'argent par le biais de firmes ou sociétés que l'on crée pour finir par les laisser tomber en faillite.

10. Jeux selon le modèle de la pyramide.

L'organisation en tant que telle

La criminalité dont le parquet de Louvain a connaissance dépasse presque toujours les limites de l'arrondissement judiciaire et les limites du territoire belge. Le parquet est bien sûr confronté à des manifestations locales (par exemple, vols de voiture et trafic de drogue) et à des personnes qui, soit commettent des délits dans l'arrondissement judiciaire soit y sont domiciliées, soit qui y séjournent. La région de Diest-Scherpenheuvel héberge plus que d'autres des criminels qui l'utilisent comme base opérationnelle ou terrain d'action. L'on constate cependant *post factum* qu'en ce qui concerne la criminalité lourde, seuls 10 % des délits sont commis au sein de l'arrondissement judiciaire de Louvain. Il faut noter, pour le reste, que certains individus ont formé des bandes dans le but de commettre des vols avec effraction dans les maisons communales et dans les habitations de particuliers, mais que ces bandes ne correspondent pas entièrement à la définition de la criminalité organisée.

1.2.2.15. Arrondissement de Marche-en-Famenne

Le procureur du Roi de Marche-en-Famenne déclare avoir été amené à constituer deux dossiers relatifs au crime organisé, le premier relatif à des placements immobiliers importants, le deuxième lié à l'utilisation des systèmes bancaires et à la constitution de sociétés-écran. Les secteurs ainsi touchés par le crime organisé dans l'arrondissement de Marche-en-Famenne sont essentiellement le secteur bancaire, les sociétés d'import-export et les professions libérales, utilisées à des fins de blanchiment d'argent en provenance d'Italie et des Pays-Bas. Implantées dans l'arrondissement, mais aussi dans d'autres, et à l'étranger, les organisations procédaient à l'achat de patrimoines immobiliers importants et à des mouvements financiers en vue de blanchir l'argent.

1.2.2.16. Arrondissement de Malines

Le procureur du Roi de Malines signale être dans l'impossibilité de réaliser une approche des infractions liées au crime organisé dans son arrondissement, par manque de moyens financiers et être dans l'impossibilité, dès lors, de procéder à la moindre analyse criminelle. Trois secteurs particulièrement touchés par la criminalité organisée dans cet arrondis-

7. Mensenhandel (onder andere Sikhs en Indiërs) en vrouwenhandel.

8. Hormonen.

9. Georganiseerde oplichtingen, fraudes, bedrieglijke bankbreuken, ook witwasoperaties bij firma's of vennootschappen, welke men opricht en desnoods failliet laat gaan.

10. Piramidespelen.

De organisatie als dusdanig

De door het parket van Leuven gekende georganiseerde criminaliteit overstijgt bijna altijd zowel het gerechtelijk arrondissement als het Belgisch grondgebied. Natuurlijk wordt het parket geconfronteerd met lokale verschijningsvormen, bijvoorbeeld inzake voertuigdiefstallen en drugs, en met personen die in het gerechtelijk arrondissement strafbare feiten plegen of er wonen of verblijven. Vooral de regio Diest — Scherpenheuvel herbergt een aantal criminelen die deze regio als uitvalsbasis of als werkterrein gebruiken. Post factum wordt echter vastgesteld dat bij zware criminaliteit, de strafbare feiten slechts tot beloop van 10 % binnen het gerechtelijk arrondissement Leuven plaatsvinden. Voorts moet worden aangestipt dat een aantal personen zich groepeerden om diefstallen met braak te plegen in gemeentehuizen en woningen, doch deze bendes beantwoorden evenwel niet helemaal aan de definitie van georganiseerde criminaliteit.

1.2.2.15. Arrondissement Marche-en-Famenne

De procureur des Konings van Marche-en-Famenne verklaart twee dossiers te hebben aangelegd omtrent georganiseerde misdaad, het eerste heeft betrekking op belangrijke investeringen in onroerend goed, het tweede op het gebruik van banksystemen en de oprichting van brievenbusbedrijven. De sectoren waarin deze georganiseerde misdaad plaatsvindt in het arrondissement Marche-en-Famenne, zijn voornameleijk de banksector, de import-exportondernemingen en de vrije beroepen die werden gebruikt om geld wit te wassen dat afkomstig is uit Italië en Nederland. De organisaties met vestiging in dit arrondissement maar ook in andere arrondissementen en in het buitenland, doen belangrijke investeringen in onroerend goed en voeren grote geldbewegingen uit om geld wit te wassen.

1.2.2.16. Arrondissement Mechelen

De procureur des Konings van Mechelen meldt dat hij niet in de mogelijkheid verkeert om een overzicht te geven van de georganiseerde misdaad in zijn arrondissement bij gebrek aan financiële middelen en dat hij bijgevolg ook geen misdaadanalyse kan geven. Toch worden er drie sectoren vermeld die bijzonder getroffen worden door de georganiseerde misdaad in

sement peuvent néanmoins être cités: le secteur bancaire, le secteur des hormones et le secteur des armes.

Dans une affaire, on a enquêté sur des faits de faillite, d'escroquerie, d'abus de confiance, de faux en écriture, d'insolvabilité frauduleuse et d'association de malfaiteurs, dans le cadre desquels on a utilisé des structures commerciales et exercé une influence sur les entreprises et les médias, notamment en créant une structure de holding élaborée, en tissant un réseau de firmes de gestion en Belgique et à l'étranger, en siphonnant les fonds d'une société de financement existante, en mettant sur pied une société privée de placement et en procédant à des publications dans des magazines spécialisés.

Une instruction a été ouverte sur le blanchiment, par l'intermédiaire d'une société de bourse, de millions en provenance de *koffieshops* néerlandais dont le chiffre d'affaires annuel global est estimé entre 1,5 et 2 milliards. L'instruction a été axée sur l'incrimination de blanchiment d'avantages patrimoniaux illicites, en tant qu'activité subsidiaire intégrée d'un groupement criminel organisé. La méthode de blanchiment utilisée en l'espèce consistait en une série d'opérations manuelles de change dans des sociétés de bourse locales. Il s'agissait d'activités d'un groupement criminel moyennement organisé. L'approche axée sur le patrimoine a permis de se forger une bonne idée du fonctionnement et de l'ampleur de l'organisation.

On a également enquêté sur le blanchiment d'argent en provenance du trafic de stupéfiants par l'intermédiaire d'un réseau international de sociétés. Une organisation criminelle organisée à l'échelle internationale fait appel à des habitants de roulettes pour blanchir de l'argent d'origine criminelle. L'organisation recourt aux menaces et aux violences ou tentatives de violence, notamment vis-à-vis de magistrats belges et néerlandais.

Les montages sérieux conçus par des «liquidateurs professionnels» est une autre forme de criminalité organisée. Des collaborateurs partent à la recherche d'entreprises en difficulté. On élabore alors un système dans lequel — moyennant une solide rémunération — les actifs sont transférés à une autre société qui reprend l'activité de l'ancienne. Celle-ci est alors mise en liquidation. Les liquidateurs font écran entre les administrateurs et leurs créanciers. À la fin, on laisse l'ancienne société sombrer dans la faillite et le curateur ne trouve plus aucun actif mais seulement une montagne de dettes.

On a également pu se faire une idée du fonctionnement d'une organisation criminelle chilienne. On a confié à la police judiciaire l'ensemble de l'enquête de

dit arrondissement: de banken, de hormonen en de wapens.

In één zaak werd gespeurd naar bankbreuk, oplichting, misbruik van vertrouwen, valsheid in geschriften, bedrieglijk onvermogen en bendevorming, waarbij gebruik werd gemaakt van commerciële结构en en invloed uitgeoefend werd op het bedrijfsleven en de media, meer bepaald door het creëren van een uitgebreide holdingstructuur, door het creëren van een web van binnen- en buitenlandse managementsfirma's, door het leeghalen van een bestaande financieringsmaatschappij, door het opzetten van een *private placement* en door publicaties in gespecialiseerde tijdschriften.

Er werd onderzoek gevoerd naar het witwassen via een beursvennootschap van miljoenen aan gelden afkomstig van Nederlandse koffieshops, waarvan de gezamenlijke jaarlijkse omzet geschat wordt op 1,5 tot 2 miljard. Het gerechtelijk onderzoek richtte zich op het strafbare feit van het witwassen van illegale vermogensvoordelen als geïntegreerde deelactiviteit van een georganiseerde criminale groepering. De witwasmethode betrof hier manuele wisselverrichtingen in lokale beursvennootschappen. Het betrof activiteiten van een middelhoog georganiseerde criminale groepering. Door de buitgerichte aanpak werd een goed zicht verworven op de werking en de omvang van de organisatie.

Er werd eveneens onderzoek gedaan naar het witwassen van gelden afkomstig van handel in verdoende middelen via een internationaal netwerk van vennootschappen. Een internationaal georganiseerde criminale organisatie doet een beroep op woonwaagbewoners voor het witwassen van gelden van criminale oorsprong. De organisatie neemt haar toevlucht tot bedreigingen en geweld of pogingen daartoe, onder andere tegenover Belgische en Nederlandse magistraten.

Een andere vorm van georganiseerde criminaliteit betreft het georganiseerd opzetten van zogenaamde «sterfhuisconstructies» door «professionele vereffenaars». Door medewerkers worden vennootschappen in moeilijkheden opgezocht. Er wordt dan een systeem ontwikkeld waarbij — uiteraard tegen fikse vergoeding — de activa worden overgeheveld naar een nieuwe vennootschap, die de activiteit van de oude overneemt. In deze fase wordt de oude vennootschap in vereffening gesteld. De bestuurders worden door de vereffenaars afgeschermd van hun schuldeisers. Uiteindelijk laat men de oude vennootschap failiet gaan. De curator treft alleen nog een schuldenberg aan, maar geen activa.

Er kon eveneens een inzicht worden verworven in de werking van een Chileense criminale organisatie. Aan de gerechtelijke politie werd het volledige wit-

blanchiment dans le but d'axer celle-ci sur le patrimoine et de frapper l'organisation criminelle dans sa structure financière. Cette méthode a permis d'acquérir une bonne compréhension de la structure de l'organisation, de sa structure de décision, de son fonctionnement et de son ampleur, de sa répartition du travail ainsi que de la forme d'organisation adoptée. Il s'agissait en l'espèce d'un groupement criminel organisé au niveau international, dont l'une des activités subsidiaires était le blanchiment d'avantages patrimoniaux illicites par *smurfing*.

Enfin, on a mené une enquête sur la provenance et le transport d'un chargement d'anhydride d'acide acétique (un précurseur servant de matière première dans la fabrication de l'héroïne). Le réseau criminel, qui avait des ramifications aux Pays-Bas, en Turquie et en France et qui assurait ce transport, a été démasqué. Il s'est avéré que les criminels belges impliqués dans cette affaire avaient presque tous des liens avec l'organisation qualifiée de «maffia des hormones».

1.2.2.17. Arrondissement de Mons

Selon le procureur du Roi de l'arrondissement de Mons, bien que la criminalité organisée fasse partie de ses préoccupations, aucune organisation criminelle, aucune véritable structure de criminalité organisée n'a, à ce jour, été signalée dans son arrondissement. Il est cependant fait état de l'activité d'associations de malfaiteurs agissant dans le secteur des hormones, dans celui des armes, et dans celui du trafic de voitures. Des professions libérales ont également été impliquées dans certaines affaires.

Au niveau de la cour d'appel, le procureur général de Mons a créé la cellule C10 chargée de lutter contre la criminalité organisée italienne. C'est notamment dans le cadre de cette cellule que se développe le projet BICOT visant à étudier l'influence du milieu italien(1).

Un indicateur de l'approche de la criminalité organisée dans les différents ressorts du pays peut se déduire de l'usage qui est fait de certaines techniques spéciales d'enquête. La technique du pseudo-achat, par exemple, a été utilisée dans les ressorts des cours d'appel, principalement de Bruxelles et d'Anvers, ensuite de Gand et enfin de Liège et de Mons(2). Un membre s'est étonné du peu d'usage qui était fait de cette technique dans le ressort de la cour d'appel de Mons alors qu'apparemment, c'est l'endroit le plus crimogène du pays. Le magistrat national déclare à ce sujet: «L'année dernière, nous avons organisé à Mons une réunion entre les différents services de police, précisément dans le but de les mettre en évidence et

wasonderzoek toegewezen, met als doelstelling de buitgerichte aanpak, het raken van de criminale organisatie in de financiële onderbouw. Door deze methodiek werd een goed inzicht verworven in de structuur van de organisatie, de interne zeggenschap, haar working en omvang, de werkafspraken, taakverdeling en organisatievorm. Het betrof hier een georganiseerde internationale criminale groepering, met als deelactiviteit het witwassen van illegale vermogensvoordelen via de *smurfing* verplaatsingsmethode.

Tenslotte werd een onderzoek gevoerd naar de herkomst en het transport van een lading azijnzuur-anhydride (precursoren die als grondstof dienen voor de aanmaak van heroïne). Een criminale netwerk, met vertakkingen in Nederland, Turkije en Frankrijk, dat achter dit transport zat, werd blootgelegd. De Belgische criminelen betrokken in deze zaak bleken bijna allen bindingen te hebben met de organisatie die als «hormonenmaffia» wordt betiteld.

1.2.2.17. Arrondissement Bergen

Hoewel de procureur des Konings van het arrondissement Bergen de bestrijding van de georganiseerde misdaad tot één van zijn taken rekent, is er volgens hem tot nog toe geen enkele criminale organisatie gesignalerd in zijn arrondissement. Er is echter wel gewag gemaakt van bendevorming in de hormonensector, de wapensector en de handel in gestolen auto's. Ook de vrije beroepen zijn bij bepaalde zaken betrokken.

De procureur-generaal van Bergen heeft ter bestrijding van de Italiaanse georganiseerde misdaad bij het hof van beroep de cel C10 in het leven geroepen. Het is met name in het kader van die cel dat voor de bestudering van de invloed van het Italiaanse milieu het project BICOT wordt ontwikkeld(1).

Een indicator voor de aanpak van de georganiseerde misdaad in de verschillende rechtsgebieden van het land is de toepassing van bepaalde bijzondere opsporingsmethoden. Zo is de pseudokoop bijvoorbeeld al aangewend in de rechtsgebieden van de hoven van beroep van in de eerste plaats Brussel en Antwerpen, daarna Gent en tenslotte Luik en Bergen(2). Een lid heeft zich al verbaasd over het feit dat er zo weinig gebruik wordt gemaakt van die methode in het rechtsgebied van het hof van beroep van Bergen, hoewel het hier gaat om het meest criminogene deel van het land. De nationaal magistraat verklaarde in verband daarmee: «Vorig jaar hebben we in Bergen een vergadering georganiseerd met de

(1) M. Elise, audition du 11 décembre 1996, pp. 14/26.

(2) M. Vandoren, audition du 28 février 1997, p. 25/5.

(1) De heer Elise, hoorzitting van 11 december 1996, blz. 14/26.

(2) De heer Vandoren, hoorzitting van 28 februari 1997, blz. 25/5.

d'attirer l'attention sur eux. Il est un fait qu'à divers endroits, l'utilisation des techniques spéciales d'enquête est inversement proportionnelle aux chiffres de la criminalité(1).»

1.2.2.18. Arrondissement de Namur

Le parquet de Namur est confronté, essentiellement, à une criminalité dans le secteur des voitures impliquant des vols, du recel, des escroqueries à l'assurance, des carrousels TVA et du blanchiment. Compte tenu des moyens dont il dispose, le parquet de Namur qui ne compte que de deux juges d'instruction, n'est, selon le procureur du Roi de Namur, pas en mesure de faire face efficacement à ce type de criminalité.

1.2.2.19. Arrondissement de Neufchâteau

Bien que non implantées dans l'arrondissement de Neufchâteau, des organisations criminelles y ont été détectées. Ces organisations, qui avaient des ramifications dans d'autres arrondissements, voire à l'étranger, opéraient dans le secteur des armes et le secteur bancaire, les réseaux de pédophilie, le terrorisme et les trafics internationaux, notamment de véhicules.

1.2.2.20. Arrondissement de Nivelles

Le parquet de Nivelles est, depuis 1983, confronté à des affaires de grand banditisme (*hold-ups* de grandes surfaces, de bureaux de postes, d'agences bancaires, attaques de transports de fonds) qui se caractérisent par une préparation minutieuse. D'autres affaires «ressortissant de toute évidence à la criminalité organisée» ont également pris cours dans cet arrondissement: affaire dites des tueries du Brabant, affaire Mendez.

1.2.2.21. Arrondissement d'Audenaerde

Selon le procureur du Roi, la criminalité organisée n'existe pratiquement pas dans son arrondissement. Il n'a pas connaissance d'une infiltration éventuelle des secteurs économiques licites dans son arrondissement. Il a donc déclaré que la lutte contre la criminalité organisée ne retenait pas beaucoup son attention. C'est la raison pour laquelle, au cours de la période 1994-1997, on n'a pas utilisé d'informateurs, ni recouru aux techniques spéciales d'enquête. Le procureur du Roi n'a pas pu fournir d'informations sur une éventuelle recherche proactive.

Pourtant, le rapport annuel 1998 sur le crime organisé en Belgique en 1997 relève qu'une organisation

verschillende politiediensten, precies om deze cijfers naar voren te brengen en er de aandacht op te vestigen. Het is een feit dat het gebruik van de bijzondere opsporingsmethoden op verschillende plaatsen omgekeerd evenredig is met de cijfers van de criminaliteit(1).»

1.2.2.18. Arrondissement Namen

Het parket van Namen wordt voornamelijk geconfronteerd met criminaliteit in de autosector, hetgeen wil zeggen diefstal, heling, oplichting van verzekeringsmaatschappijen, BTW-carrousels en het witwassen van geld. Volgens de procureur des Konings van Namen is het parket van Namen, gezien de geringe middelen waarover het beschikt — er zijn slechts twee onderzoeksrechters beschikbaar —, niet in staat om doeltreffend op te treden tegen die vorm van criminaliteit.

1.2.2.19. Arrondissement Neufchâteau

Hoewel er zich in het arrondissement Neufchâteau geen misdaadorganisaties hebben gevestigd, konden ze er wel worden opgespoord. Die organisaties, die vertakkingen hadden in andere arrondissementen en in het buitenland, waren actief in de sector van de wapenhandel en de banksector, en waren betrokken bij pedofiele netwerken, terrorisme en internationale handel in gestolen voertuigen.

1.2.2.20. Arrondissement Nijvel

Het parket van Nijvel wordt sinds 1983 geconfronteerd met gevallen van zware criminaliteit (overvallen op grootwarenhuizen, post- en bankkantoren en geldtransporten) die werden gekenmerkt door een minutieuze voorbereiding. Ook andere zaken «die duidelijk voortvloeien uit de georganiseerde misdaad», hebben zich in dit arrondissement voorgedaan: de overvallen van de bende van Nijvel, de zaak-Mendez.

1.2.2.21. Arrondissement Oudenaarde

Volgens de procureur des Konings is de georganiseerde criminaliteit in zijn arrondissement vrijwel onbestaande. Van de eventuele aantasting van legale economische sectoren in zijn arrondissement heeft hij geen weet. Hij verklaarde dan ook weinig aandacht te besteden aan de bestrijding ervan. Dat komt tot uiting in het feit dat er tijdens de jaren 1994 tot 1997 niet met informant werden gewerkt, noch bijzondere opsporingsmethoden werden aangewend. Over eventuele proactieve recherche kon hij geen inlichtingen verstrekken.

Nochtans vestigde het jaarverslag 1998 over de georganiseerde criminaliteit in België in 1997 er de

(1) M. Elise, audition du 11 décembre 1996, pp. 14/26.

(1) De heer Elise, hoorzitting van 11 december 1996, blz. 14/26.

impliquant principalement des tsiganes a pu être démantelée dans la région d'Audenaerde. Cette organisation active dans le trafic d'antiquités et d'œuvres d'art, est connue pour des faits similaires dans d'autres pays tels que la France, la Suisse, l'Espagne et l'Italie. Le total des gains estimés pour les cas connus à ce jour en Belgique s'élève à environ 200 000 000 de francs.

1.2.2.22. Arrondissement de Tongres

Directement lié à sa situation géographique qui lui fait partager ses « frontières » avec les Pays-Bas et l'Allemagne, l'arrondissement de Tongres est principalement confronté au trafic de drogues et au blanchiment d'argent orchestrés à partir des Pays-Bas.

L'on peut affirmer globalement que les cerveaux de ces bandes vivent généralement aux Pays-Bas, où ils mènent un train de vie fort luxueux, entourés de gardes du corps. Ils s'y sont faits exploitants de commerces, ou gérants de firmes etc., toujours pour dissimuler leurs activités criminelles et blanchir de l'argent venant du trafic de drogue. Ils ont plusieurs personnes à leur service, par exemple des courriers qui s'occupent des transports d'argent, des contacts qui servent d'intermédiaires entre eux ou les dirigeants et les passeurs ou transporteurs, des locataires d'entrepôts, etc. L'on constate, dans le cadre des enquêtes sur les faits connus au sein de l'arrondissement judiciaire de Tongres, que cette dernière catégorie de personnes réside généralement dans l'arrondissement même.

1.2.2.23. Arrondissement de Tournai

Le procureur du Roi de Tournai a fait savoir: «Actuellement, la lutte contre la criminalité organisée ne figure pas au rang des préoccupations essentielles du parquet.» En l'occurrence, aucune initiative particulière n'a été prise en cette matière. Les préoccupations prioritaires, telles qu'elles ont notamment été définies au sein de la concertation pentagonale locale, sont liées à la sécurité des citoyens dans la vie quotidienne. Au sein de cette problématique générale de sécurité quotidienne, le parquet de Tournai est confronté à une criminalité préoccupante en matière de stupéfiants, à laquelle des réponses ponctuelles sont apportées. C'est essentiellement dans ce secteur que se rencontre la criminalité organisée à l'œuvre dans cet arrondissement. À de rares exceptions, cette criminalité est d'envergure locale. «Au niveau local, jusqu'à présent, il n'a pas paru nécessaire de mettre sur pied une structure spécifique de lutte contre la criminalité organisée.»

1.2.2.24. Arrondissement de Turnhout

Tout comme l'arrondissement de Tongres, l'arrondissement de Turnhout est confronté au trafic

aandacht op dat een organisatie waarbij vooral zigeuners waren betrokken, in de streek van Oudenaarde kon worden ingerekend. Van die organisatie, die actief was in de zwendel met antiquiteiten en kunstwerken, is geweten dat ze gelijkaardige feiten heeft gepleegd in landen als Frankrijk, Zwitserland, Spanje en Italië. De totale opbrengst van de zaken die in België aan het licht zijn gebracht, bedroeg ongeveer 200 000 000 frank.

1.2.2.22. Arrondissement Tongeren

Wegens zijn geografische ligging, waardoor het gemeenschappelijke «grenzen» heeft met Nederland en Duitsland, wordt het arrondissement Tongeren voornamelijk geconfronteerd met de handel in drugs en het witwassen van geld, beide georganiseerd vanuit Nederland.

Men kan grosso modo stellen dat de kopstukken van dergelijke bendes meestal in Nederland vertoeven, ze er een zeer luxueuze levensstijl op nahouden en zich omringen met bodyguards. Tevens baten zij handelszaken uit, zijn zaakvoerders van firma's en dergelijke, alles onder het mom om hun criminale activiteiten te verbergen en drugsgelden wit te wassen. Zij hebben diverse personen als het ware in hun dienst, bijvoorbeeld geldkoeriers, contactpersonen tussen henzelf of de kopstukken en vrachtaanvoerders of transporteurs, huurders van loodsen en dergelijke. Men stelt vast dat in de onderzoeken gekend in het gerechtelijk arrondissement Tongeren de laatste categorie van personen meestal in het gerechtelijk arrondissement Tongeren woont.

1.2.2.23. Arrondissement Doornik

De procureur des Konings van Doornik verklaart het volgende: «Momenteel behoort de georganiseerde misdaad niet tot de voornaamste bezorgden van het parket.» Er werd bijgevolg nog geen enkel initiatief op dat vlak genomen. Tijdens het plaatselijk vijfhoeksoverleg is overeengekomen prioriteit te geven aan de veiligheid van de burgers in hun dagelijks bestaan. Binnen deze algemene problematiek van de dagelijkse veiligheid wordt het parket van Doornik geconfronteerd met een zorgwekkende drugscriminaliteit, waarop het zeer gericht reageert. Het is voornamelijk in die sector dat de georganiseerde misdaad actief is in dit arrondissement. Afgezien van een enkele uitzondering speelt die criminaliteit zich op het lokale vlak af. «Tot nog toe is het op plaatselijk niveau niet nodig gebleken een specifieke organisatie op het getouw te zetten om de georganiseerde misdaad te bestrijden.»

1.2.2.24. Arrondissement Turnhout

Net als Tongeren wordt het arrondissement Turnhout geconfronteerd met de handel in drugs en het

de drogues et au blanchiment d'argent en raison de la frontière qu'il partage avec les Pays-Bas. Des organisations criminelles sont cependant actives dans d'autres secteurs tels que celui des hormones, celui des placements et le trafic d'êtres humains.

En ce qui concerne le secteur des hormones, il paraît évident que la fourniture de substances illicites aux divers élevages est assurée par des courriers. Le fabricant et le grossiste restent presque toujours dans l'ombre, et donc hors d'atteinte. La loi du silence est très bien respectée dans ce secteur.

En ce qui concerne le blanchiment d'argent, il s'agit de grandes quantités de devises étrangères, notamment des livres sterlins et des francs français en petites et moyennes coupures, qui sont converties en florins néerlandais. Pour échapper à la notification obligatoire par les banques des Pays-Bas et de Belgique, les intéressés s'adressent à de petites institutions financières et à des agents de change, lesquels ne sont pas soumis pour l'instant à l'obligation de notification. L'argent est amené par les courriers et converti sur compte.

Il ressort de plusieurs dossiers relatifs au secteur des placements, qui ont été traités au cours des deux dernières années, que l'on s'est adressé à des particuliers, par téléphone ou par l'intermédiaire d'un représentant, pour leur proposer des placements en monnaie étrangère ou dans des fonds de placement étrangers, en leur faisant miroiter des bénéfices planifiés. Celui qui accepte de telles propositions, apparemment attrayantes, reçoit la visite d'un représentant qui vient prendre livraison de l'argent en espèces. Selon le contrat douteux qui est rédigé, l'investissement semble à première vue offrir un rendement effectif, mais le château de cartes finit par s'écrouler et les investisseurs naïfs finissent par subir des pertes considérables. Les individus qui opèrent dans ce secteur travaillent généralement sous le couvert de firmes bidons, si bien qu'il est difficile de retrouver leur trace. Dans les cas concrets qui ont été traités dans l'arrondissement de Turnhout, les dossiers ont été transmis aux parquets allemands compétents, dès lors qu'il y avait des présomptions que les organisateurs se trouvaient dans ce pays.

Enfin, il y a des indices sérieux de l'existence, dans l'arrondissement de Turnhout, des laboratoires où l'on produit des amphétamines et de l'XTC. Si l'on pensait initialement avoir affaire à des activités développées par un individu isolé ou par de petites bandes, le parquet dispose aujourd'hui d'informations selon lesquelles les individus impliqués dans celle-ci font partie du milieu de la drogue qui a sa base aux Pays-Bas. À cet égard, le procureur du Roi est convaincu qu'il y a, dans l'arrondissement de Turnhout, des individus qui servent de courrier à d'autres individus ou à des organisations, dans le cadre du trafic international de la drogue.

witwassen van geld door de nabijheid van Nederland. De misdaadorganisaties zijn er echter ook actief in andere sectoren, namelijk in de hormonenhandel, de beleggingssector en de mensenhandel.

Wat de hormonensector betreft, lijkt het duidelijk dat de levering van verboden stoffen op de diverse veeteeltbedrijven via koeriers gebeurt. De fabrikant en de groothandelaar blijven vrijwel steeds onbekend en derhalve buiten schot. De zwijgplicht in deze sector wordt zeer goed nageleefd.

Wat het witwassen van geld betreft, gaat het om grote hoeveelheden vreemde valuta (ondermeer Brits en Frans geld) in kleine of relatief kleine coupures die omgewisseld worden in Nederlandse guldens. Om te ontsnappen aan de meldingsplicht van de banken in Nederland en België wordt een beroep gedaan op kleine financiële instellingen, meer bepaald wisselkantoren, die vooralsnog aan deze verplichting ontsnappen. Het geld wordt daar aangeboden door koeriers en via rekeningen omgezet.

In de sector van de beleggingen werden in de voorbije twee jaar een aantal dossiers behandeld waaruit bleek dat particulieren telefonisch of via een vertegenwoordiger werden benaderd om beleggingen te doen in vreemde valuta of in vreemde beleggingsfondsen. Er werden enorme winsten voorgespiegeld. Als iemand op deze schijnbaar aanlokkelijke voorstellen ingaat, wordt hij bezocht door een vertegenwoordiger die het geld cash ophaalt. Een dubieus contract wordt opgesteld dat aanvankelijk tot gevolg lijkt te hebben dat de investering werkelijk rendeert. Uiteindelijk stort het kaartenhuis in mekaar en lijden de naïeve beleggers zware verliezen. In deze sector wordt in de regel geopereerd via nepfirma's die moeilijk op te sporen zijn. In de concrete gevallen welke in het arrondissement Turnhout zijn behandeld, werden de dossiers naar de bevoegde Duitse parketten overgezonden, omdat de organisatoren vermoedelijk in dat land te vinden waren.

Tenslotte zijn er ernstige aanwijzingen dat in het arrondissement Turnhout laboratoria actief zijn waar amfetamines en XTC worden aangemaakt. Waar aanvankelijk gedacht werd dat het hier ging om éénmansoperaties of activiteiten van een kleine bende, beschikt het parket nu over informatie dat deze personen zouden betrokken zijn in het Nederlands drugsmilieu. In datzelfde kader is de procureur des Konings ervan overtuigd dat personen uit het arrondissement Turnhout koerierdiensten verlenen aan personen of organisaties in de internationale drugshandel.

1.2.2.25. Arrondissement de Verviers

Ne disposant que d'un «demi-substitut» pouvant se consacrer à la criminalité organisée, le parquet de Verviers se dit néanmoins préoccupé au premier plan par la criminalité organisée. Cette dernière «passe» davantage par l'arrondissement qu'elle n'y est véritablement installée. C'est «dès lors sous tous les aspects que l'arrondissement en subit les retombées».

1.2.2.26. Arrondissement de Furnes

La criminalité organisée locale concerne essentiellement le commerce des hormones (ou des maillons de celui-ci) sur lequel on enquête quotidiennement. L'on a pu obtenir des informations ou arrêter des criminels sans lien réel avec l'arrondissement, après une pseudo-vente dans le cadre du trafic d'armes, du trafic d'œuvre d'arts et d'antiquités et de la contrefaçon de monnaies. Outre le fait qu'il existe des liens inextricables entre le secteur de l'engraissement, celui des entreprises productrices d'aliments pour bétails, les médecins vétérinaires et le commerce des hormones, il y a la constatation que les informations réunies dans le cadre d'autres dossiers sont trop divergentes pour que l'on puisse en distiller des caractéristiques de la criminalité organisée.

1.2.2.27. Arrondissement d'Ypres

Le procureur du Roi d'Ypres souligne qu'en raison du caractère agraire de son arrondissement, il est régulièrement confronté à des faits de trafic d'hormones. Il précise en outre qu'en cette matière, seuls les intermédiaires ou exécutants peuvent en réalité être interpellés par ses services. Les organisations impliquées dans ces activités sont structurées de façon assez pyramidale, génèrent énormément de fonds et s'étendent même à l'international. Lorsque l'on arrête un individu, l'on ne cite jamais aucun nom, et l'on s'arrange pour qu'il bénéficie des services d'avocats de renom dont les émoluments proviennent manifestement d'une caisse collective.

Un autre problème relevé par le procureur du Roi d'Ypres est celui des vols commandités par des bandes implantées en France. Cette criminalité est particulièrement difficile à enrayer en raison de la nationalité des auteurs, qui les fait bénéficier d'une immunité dès lors que la France n'exporte pas ses nationaux et semble peu encline à poursuivre les dénonciations de faits réalisées par le procureur du Roi. D'autres activités perpétrées par des organisations criminelles ont pour cible le secteur pharmaceutique.

1.2.2.28. Conclusions

Compte tenu du caractère manifestement supraregional du phénomène de la criminalité organisée, la

1.2.2.25. Arrondissement Verviers

Hoewel de enige substituut zich slechts halftijds aan de strijd tegen de georganiseerde misdaad kan wijden, zegt het parket van Verviers verontrust te zijn over de georganiseerde misdaad in het arrondissement. De georganiseerde misdaad heeft er zich niet zozeer gevestigd, maar ze «trekt erdoor». Vandaar dat «het arrondissement er ook alle gevolgen van ondervindt.»

1.2.2.26. Arrondissement Veurne

De lokale georganiseerde criminaliteit betreft in hoofdzaak (schakels in) de hormonenhandel waarvoor dagdagelijks opsporingen worden verricht. Aanbrengen van informatie of inrekenen van misdaigers na pseudokoop, zonder eigenlijke binding met het arrondissement, gebeurde inzake wapenhandel, de sector kunsthandel en antiek en de valsnummerij. Behalve de verstrengeling tussen de sector vestmesting veevoederbedrijven — veeartsenkunde en hormonenhandel zijn de gegevens van andere dossiers al te verschillend om er kenmerken van georganiseerde criminaliteit uit te kunnen afleiden.

1.2.2.27. Arrondissement Ieper

De procureur des Konings van Ieper verklaart dat hij door het agrarische karakter van zijn arrondissement regelmatig wordt geconfronteerd met feiten die te maken hebben met de handel in hormonen. Bovendien benadrukt hij dat in feite enkel de tussen personen en de uitvoerders door zijn diensten kunnen worden aangehouden. De organisaties die bij de hormonenhandel zijn betrokken, zijn zeer piramidaal gestructureerd, verdienen enorm veel geld en strekken zich uit tot in het buitenland. Wanneer er iemand wordt opgepakt, worden er nooit namen genoemd, maar men zorgt ervoor dat de opgepakte persoon gerenommeerde raadslieden krijgt, die blijkbaar uit een gemeenschappelijke kas worden betaald.

Een ander probleem waar de procureur van Ieper de aandacht op vestigt, is dat van de diefstallen die worden gepleegd door bendes die hun basis Frankrijk hebben. Die vorm van misdaad is bijzonder moeilijk onder controle te houden wegens de nationaliteit van de daders. Ze zijn immers onschendbaar aangezien Frankrijk zijn staatsburgers weigert uit te leveren en weinig genegegt lijkt om feiten te vervolgen die door de procureur des Konings zijn gesignaleerd. Andere activiteiten van criminelle organisaties zijn gericht tegen de farmaceutische sector.

1.2.2.28. Besluiten

Daar het fenomeen van de georganiseerde criminaliteit het plaatselijke niveau duidelijk overstijgt, ver-

commission s'est étonnée de la valeur inégale des réponses fournies par les différents arrondissements, et notamment par des arrondissements voisins.

Dans certains d'entre eux, une analyse approfondie de la présence de la criminalité organisée a déjà été opérée.

D'autres semblent au contraire ne pas encore avoir pris conscience de l'existence de ce phénomène ou, à tout le moins, de son ampleur et de la menace qu'il représente.

Il convient par conséquent de souligner la valeur relative de certaines des données recueillies, et la prudence qui s'impose dans la comparaison entre les divers arrondissements.

Sous cette réserve, on peut conclure des réponses obtenues auprès des procureurs du Roi suite au questionnaire qui leur a été transmis par la commission, que les principaux types de criminalité auxquels ils sont confrontés en matière de criminalité organisée sont des affaires liées au trafic de stupéfiants et au blanchiment d'argent. Vennent ensuite les affaires liées au trafic des êtres humains ainsi qu'au trafic d'hormones, d'armes et de voitures.

Notons que d'une manière générale, l'ensemble des réponses fournies par les procureurs du Roi permet de considérer qu'aucune analyse criminelle n'a en fait pu être réalisé à grande échelle au sein des parquets. Tout au plus apprend-on que chaque arrondissement est conscient du fait que ce type de criminalité dépasse les frontières de l'arrondissement considéré, qu'il s'agit d'un phénomène multi-localisé et de surcroît très régulièrement international. De manière générale, et quelle que soit la taille des arrondissements judiciaires, la criminalité organisée y « passe », indépendamment du fait qu'elle n'y soit pas véritablement installée. C'est dès lors sous tous ses aspects que les services des parquets en subissent les retombées, sans se rendre compte généralement, au moment des enquêtes, que les faits qui font l'objet d'investigations s'intègrent dans le phénomène plus vaste que la commission étudie.

Les procureurs du Roi de Bruxelles et de Louvain, en revanche, soulignent opportunément qu'il faut être attentif à un type de criminalité organisée dont la forme se détache de la violence visible. Ces deux procureurs du Roi citent notamment à titre d'exemple les organisations d'immigration clandestine, la traite des êtres humains, les infractions liées aux moyens de paiement, au trafic d'hormones, les carrousels TVA et la fraude fiscale internationale. Mme le substitut Coninx a en outre souligné les liens qui peuvent exister entre la criminalité organisée et le terrorisme : « Le dossier du PKK, qui est toujours pendant, peut être considéré comme un bel exemple de combinaison de plusieurs formes de criminalité organisée puisqu'il se situe en partie au niveau du droit commun, en partie

baast de commissie zich over de ongelijke waarde van de antwoorden uit de verschillende arrondissementen, met name ook uit aangrenzende arrondissementen.

In sommige arrondissementen is duidelijk al een diepgaande analyse gebeurd van de aanwezigheid van de georganiseerde criminaliteit.

In andere arrondissementen lijkt men zich daarentegen niet bewust van het bestaan van dit fenomeen of toch niet van zijn omvang en van de dreiging die ervan uitgaat.

Daarom moet de betrekkelijke waarde van bepaalde verzamelde gegevens worden benadrukt, en is enige voorzichtigheid geboden bij de vergelijking van de verschillende arrondissementen.

Met dit voorbehoud kunnen we uit de antwoorden van de procureurs des Konings op de vragenlijst van de commissie besluiten dat zij vooral met georganiseerde criminaliteit worden geconfronteerd in de vorm van drugshandel en witwassen van geld. Pas op de tweede plaats komen zaken in verband met mensen-, hormonen- en wapenhandel en met handel in gestolen voertuigen.

Uit de antwoorden van de procureurs des Konings kan in het algemeen worden afgeleid dat in de parketten geen grootscheepse criminale analyses zijn uitgevoerd. Hoogstens stipt men aan dat men wel beseft dat een bepaalde vorm van criminaliteit de grenzen van het betrokken arrondissement overschrijdt, dat het gaat om een fenomeen dat op verschillende plaatsen tegelijk optreedt en dat bovendien vaak internationale vertakkingen heeft. Ongeacht hun omvang, geven alle gerechtelijke arrondissementen aan dat de georganiseerde criminaliteit er « doortrekt », los van het feit of ze er ook werkelijk « gevestigd » is. De diensten van het parket zullen dus met alle aspecten van het fenomeen geconfronteerd worden zonder dat ze tijdens hun onderzoeken echt beseffen dat de feiten die ze onderzoeken deel uitmaken van het grotere fenomeen dat de commissie bestudeert.

De procureurs des Konings van Brussel en Leuven benadrukken daarentegen terecht dat aandacht moet worden besteed aan een vorm van georganiseerde criminaliteit die niet gepaard gaat met zichtbaar geweld. Deze twee procureurs des Konings geven het voorbeeld van de organisaties die actief zijn in de clandestiene immigratie, de mensenhandel, in strafbare feiten die verband houden met betaalmiddelen, de hormonenhandel, de BTW-carrousels en de internationale fiscale fraude. Mevrouw de substituut Coninx wees bovendien op de banden die kunnen bestaan tussen de georganiseerde criminaliteit en het terrorisme. « Het PKK-dossier dat thans nog hangende is, kan worden beschouwd als een mooi voorbeeld van een combinatie van georganiseerde

sur le plan fiscal et en partie dans le domaine de la sécurité sociale, mais aussi au niveau du blanchiment et du terrorisme.

À défaut de législation sur le terrorisme, le ministère public doit se rabattre sur la législation sur les armes, la loi sur les milices privées, les bandes organisées, le séjour illégal et le chantage»(1).

Dans le cadre de leurs compétences en matière de coordination de l'exercice de l'action publique et de coopération internationale, les magistrats nationaux ont été amenés en 1996 à prendre connaissance de 1 388 dossiers localisables dans le ressort d'un arrondissement belge. Cela représente une augmentation de 41,2 % par rapport à l'année 1995.

Seuls les parquets de Tongres, Courtrai, Furnes et Marche-en-Famenne, enregistrent un chiffre légèrement inférieur à celui de l'année passée. Cette diminution reste toutefois très limitée. À Tongres, par exemple, ce chiffre qui passe de 34 à 29 peut être considéré comme une diminution relative du nombre de dossiers. À Louvain, Gand et Liège, c'est le statu quo. À Gand, le nombre de dossiers passe de 60 à 59. Dans les 20 autres parquets, le nombre de dossiers est en augmentation(2).

Bruxelles représente plus d'un tiers des dossiers traités par les magistrats nationaux (34,2%). Anvers prend la deuxième place avec 15 % des dossiers. Neufchâteau a connu une hausse spectaculaire du nombre de dossiers dans lesquels sont intervenus les magistrats nationaux, puisque ce petit parquet représente 7 % du total des dossiers portés à la connaissance des magistrats nationaux, soit plus que ceux localisés dans les arrondissements de Liège et ou Gand. Tout comme la hausse spectaculaire de dossiers localisés à Bruxelles, il s'agit là de «l'effet Dutroux», les hausses spectaculaires de ces deux arrondissements devant être attribuées presque entièrement aux affaires d'enlèvement et de disparition d'enfants.

«Mais nous devons nous garder de nous servir de ces chiffres pour tirer des conclusions sur la coopération entre les parquets locaux et les magistrats nationaux. Il faut d'abord avoir une image précise de l'évolution dans le temps du nombre de dossiers. Voilà pourquoi les chiffres de deux années successives sont présentés séparément. À l'heure actuelle, nous pouvons constater un léger recul, très limité, dans quatre parquets; tous les autres parquets enregistrent soit une augmentation du nombre de dossiers, soit un statu quo. Dans la plupart des cas, cependant, le nombre de dossiers augmente, ce qui est révélateur

criminalité, deels op gemeenrechtelijk vlak, deels op fiscaal vlak en deels op het gebied van de sociale zekerheid, en op het vlak van het witwassen en het terrorisme.

Bij gebreke van terrorismewetgeving, dient het openbaar ministerie zich te behelpen met de wapenwet, de wet op de privé-milities, bendevorming, illegaal verblijf en afpersing»(1).

In 1996 hebben de nationaal magistraten in het kader van hun bevoegdheden met betrekking tot de coördinatie van de strafvordering en de internationale samenwerking, kennis genomen van 1 388 dossiers in de rechtsgebieden van de Belgische arrondissementen. Dat is een toename van 41,2 % in vergelijking met 1995.

Alleen de parketten van Tongeren, Kortrijk, Veurne en Marche-en-Famenne scoren dit laatste jaar iets lager dan het vorige jaar. Deze daling blijft echter zeer beperkt. Tongeren bijvoorbeeld daalt van 34 tot 29. Dat wordt beschouwd als een relatieve vermindering van het aantal zaken. Leuven, Gent en Luik blijven status quo. Voor Gent is er een verschil van één dossier, van 60 naar 59. De overige 20 parketten kennen een stijging van het aantal dossiers(2).

Brussel neemt meer dan een derde van de door de nationaal magistraten behandelde dossiers voor zijn rekening (34,2 %). Antwerpen bekleedt de tweede plaats met 15 % van de dossiers. Neufchâteau kende een spectaculaire toename van het aantal dossiers waarin de nationaal magistraten tussenkwamen: dit kleine parket leverde 7 % van het aantal dossiers waarvan de nationaal magistraten kennis namen, dat wil zeggen méér dan de arrondissementen Luik of Gent. Net als de spectaculaire toename van dossiers gesitueerd in Brussel, is dit een gevolg van de zaak-Dutroux, met andere woorden de toename in beide arrondissementen is bijna volledig toe te schrijven aan zaken in verband met de ontvoering en verdwijning van kinderen.

«Maar, uit deze cijfers mogen we zeker niet zomaar conclusies trekken over de samenwerking tussen de lokale parketten en de nationaal magistraten. We moeten eerst een klaar beeld krijgen van de evolutie van het aantal zaken in de tijd. Om die reden worden de cijfers van twee opeenvolgende jaren afzonderlijk voorgesteld. Op dit ogenblik kunnen we een lichte, zeer beperkte terugval vaststellen bij vier parketten; bij alle andere is er hetzij een vooruitgang, hetzij een status quo. In de meeste gevallen neemt het aantal zaken echter toe, dat wijst op een tendens. Dat wijst er ook op dat contacten die vroeger met deze parketten

(1) Mme Coninsx, audition du 16 mai 1997, p. 37/32.

(2) M. Duinslaeger, audition du 28 février 1997, p. 24/16.

(1) Mevrouw Coninsx, hoorzitting van 16 mei 1997, blz. 37/32.

(2) De heer Duinslaeger, hoorzitting van 28 februari 1997, blz. 24/16.

d'une tendance. Cela montre aussi que les contacts noués antérieurement avec ces parquets subsistent. Je n'ai pas l'impression que certains parquets veulent délibérément traiter certains dossiers de manière isolée et méconnaître manifestement l'instrument que constitue le magistrat national (...)»(1).

Interrogés sur les parquets les moins performants, les magistrats nationaux ont apporté la réponse suivante : «Lorsque je compare les chiffres de l'année passée à ceux d'il y a deux ans, je constate que le parquet de Charleroi qui, à mon avis mais aussi de l'avis des services de police, se situe dans un environnement assez criminogène, est en dessous de la moyenne et réalise un score peu brillant. Je répète cependant que je ne suis pas en mesure à ce jour d'analyser ce retard et que dans cette région aussi, la situation semble s'améliorer depuis ces dernières années (...).

Il y a encore d'autre bizarries. De par le caractère spécifique de leur arrondissement, certains parquets obtiennent des scores assez peu élevés. Le territoire de l'arrondissement d'Audenarde est assez étendu, et pourtant, le parquet y obtient un faible score. Le parquet d'Ypres, lui, est situé dans un arrondissement frontalier et son score est pratiquement nul. Tout cela soulève des questions»(2).

«Le but n'est pas non plus de coller une étiquette sur les parquets en se basant sur ces chiffres. En l'espèce, il était question d'input. Je répète que les chiffres que nous avons sous les yeux sont basés sur le constat selon lequel, dans un dossier donné, soit le parquet ou le juge d'instruction ont pris contact avec le magistrat national, soit celui-ci a pris contact avec le parquet. Il ne faut pas chercher davantage. Par conséquent, ces chiffres ne fournissent pas une image précise de la criminalité dans l'arrondissement concerné. C'est pourquoi il y a lieu de les utiliser avec beaucoup de prudence. Ce sont des chiffres vus sous l'angle du magistrat national. Ils permettent cependant de se faire une idée de l'activité et du sens de l'initiative de certains parquets(3).»

1.2.3. Analyses de la gendarmerie (rapports annuels 1994-1995) et du ministère de la Justice (rapports annuels 1997 et 1998 sur le crime organisé en Belgique respectivement en 1996 et 1997)

Les informations suivantes sont, sauf mention expresse d'une autre source, issues des rapports annuels sur la criminalité organisée. Les rapports existants sur les années 1994 et 1995 sont des rapports

werden gelegd, blijven bestaan. Ik heb niet de indruk dat sommige parketten bepaalde zaken bewust geïsoleerd willen afhandelen en het instrument van de nationaal magistraat manifest zouden miskennen (...)»(1).

Met betrekking tot de minder goed scorende parketten zeiden de nationaal magistraten het volgende : «Als ik echter de cijfers van vorig jaar (1996) en van twee jaar geleden bekijk, dan stel ik vast dat het parket van Charleroi, dat niet alleen volgens mij, maar ook volgens de politiediensten, in een vrij criminogene omgeving is gelegen, onder de lat ligt en laag scoort. Toch moet ik nogmaals bekennen dat ik daarvan tot op heden geen analyse kan voorleggen en dat de toestand de laatste jaren ook in die regio schijnt te verbeteren (...).

Er zijn nog andere eigenaardigheden. Sommige parketten scoren lager door het specifieke karakter van hun arrondissement. Het grondgebied van het arrondissement Oudenaarde is vrij uitgestrekt en toch scoort het parket er laag. Het parket van Ieper ligt in een grensarrondissement en scoort nagenoeg niet. Dat alles doet vragen rijzen»(2).

«Het is ook niet de bedoeling om op basis van deze cijfers op bepaalde parketten een etiket te kleven. Men sprak hier over de input. Ik herhaal dat de cijfers die wij hier zien, gebaseerd zijn op de vaststelling dat in een bepaald dossier contact werd opgenomen door het parket of de onderzoeksrechter met de nationaal magistraat of door de nationaal magistraat met het parket. Meer dan dat is het niet. Het is dus geen vastlegging van een bepaald criminaliteitsbeeld in een bepaald arrondissement. Men moet deze cijfers voorzichtig gebruiken. Het is cijfermateriaal gezien door de ogen van de nationaal magistraat. Het kan wel een beeld geven van de activiteit en van de zin voor initiatief van bepaalde parketten(3).»

1.2.3. Analyses van de rijkswacht (jaarverslagen 1994-1995) en van het ministerie van Justitie (jaarverslagen 1997 en 1998 over de georganiseerde criminaliteit in België in respectievelijk 1996 en 1997)

De volgende informatie komt uit de jaarrapporten over de georganiseerde criminaliteit, tenzij uitdrukkelijk een andere bron wordt vermeld. De bestaande rapporten over de jaren 1994 en 1995 zijn rapporten

(1) M. Duinslaeger, audition du 28 février 1997, p. 24/26.

(2) M. Duinslaeger, audition du 28 février 1997, p. 24/18.

(3) M. Duinslaeger, audition du 28 février 1997, p. 24/20.

(1) De heer Duinslaeger, hoorzitting van 28 februari 1997, blz. 24/26.

(2) De heer Duinslaeger, hoorzitting van 28 februari 1997, blz. 24/18.

(3) De heer Duinslaeger, hoorzitting van 28 februari 1997, blz. 24/20.

réalisés par la seule gendarmerie(1) sur base des enquêtes menées par ses services. Les rapports sur les années 1996 et 1997 du ministère de la Justice(2) se basent sur une toute autre méthodologie et sont réalisés à partir des enquêtes menées par les trois services de police. L'évolution de la méthodologie utilisée pour l'élaboration de ces différents rapports ne permet pas à la commission d'opérer de comparaison fiable ni d'approche dynamique du phénomène.

Les données chiffrées fournies ici à titre indicatif permettent cependant de tirer des conclusions intéressantes.

1.2.3.1. Nombre d'enquêtes relatives à la criminalité organisée

1994: 90 organisations criminelles;

1995: 84 organisations criminelles;

1996: 162 organisations criminelles;

1997: 238 organisations criminelles.

L'augmentation de 50 % rencontrée entre 1996 et 1997, bien que significative, doit, selon les auteurs du rapport, être relativisée. D'une part, 33 enquêtes initiées en 1996 ont, conformément à la méthodologie développée, été comptabilisées en 1997. D'autre part, les améliorations apportées à la méthode de collecte des données, ainsi qu'une plus grande prise de conscience face à la problématique du crime organisé, ont permis d'accroître le flux d'informations vers les services chargés de l'élaboration du rapport.

die uitsluitend door de rijkswacht werden opgesteld (1) op basis van onderzoeken die door haar diensten werden verricht. De rapporten over de jaren 1996 en 1997 van het ministerie van Justitie (2) steunen op een totaal andere methode en zijn opgesteld uitgaande van onderzoeken die door de drie politiediensten werden gevoerd. Daar de methode die werd toegepast voor het opstellen van die verschillende rapporten mettertijd werd aangepast, kan de commissie geen betrouwbare vergelijking maken of het fenomeen dynamisch benaderen.

De cijfergegevens die hieronder ter illustratie worden meegedeeld, maken het evenwel mogelijk interessante conclusies te trekken.

1.2.3.1. Aantal onderzoeken over de georganiseerde criminaliteit

1994: 90 criminelle organisaties;

1995: 84 criminelle organisaties;

1996: 162 criminelle organisaties;

1997: 238 criminelle organisaties.

De stijging met 50 % tussen 1996 en 1997 is weliswaar veelbetekend doch moet volgens de auteurs van het rapport gerelateerd worden. Enerzijds kwamen 33 onderzoeken waarmee in 1996 gestart werd, overeenkomstig de ontwikkelde methode in de statistieken van 1997 terecht. Anderzijds nam de informatiestroom naar de diensten die belast waren met het opstellen van het rapport, enorm toe door de verbeteringen die werden aangebracht in de methoden om gegevens te verzamelen alsmede door een grotere bewustwording van de problematiek van de georganiseerde criminaliteit.

1.2.3.2. Nombre de suspects

Nombre de suspects par organisation

	1994	1995
de 3 à 10	63	52
de 11 à 20	19	18
de 21 à 30	3	6
de 31 à 40	4	3
de 41 à 50	0	2
de 51 à 60	1	1
de 61 à 70	0	2

Aantal verdachten per organisatie

	1994	1995
van 3 tot 10	63	52
van 11 tot 20	19	18
van 21 tot 30	3	6
van 31 tot 40	4	3
van 41 tot 50	0	2
van 51 tot 60	1	1
van 61 tot 70	0	2

(1) Analyse de la criminalité organisée en Belgique en 1994, gendarmerie

Analyse de la criminalité organisée en Belgique en 1995, gendarmerie.

(2) Rapport annuel 1997 sur le crime organisé en Belgique en 1996.

Rapport annuel 1998 sur le crime organisé en Belgique en 1997.

(1) Analyse van de georganiseerde criminaliteit in België in 1994, rijkswacht.

Analyse van de georganiseerde criminaliteit in België in 1995, rijkswacht.

(2) Jaarverslag 1997 over de georganiseerde criminaliteit in België in 1996.

Jaarverslag 1998 over de georganiseerde criminaliteit in België in 1997.

Nombre total de suspects en 1994: 1 067; en 1995: 1 212.

Nombre total d'organisations: en 1994: 90; en 1995: 84.

Totaal aantal verdachten in 1994: 1 067; in 1995: 1 212.

Totaal aantal organisaties: in 1994: 90; in 1995: 84.

Nombre de suspects par organisation — Aantal verdachten per organisatie	1996			1997		
	Nombre d'organisations — Aantal organisaties	%	% cum. gecum. %	Nombre d'organisations — Aantal organisaties	%	% cum. gecum. %
Moins de 5. — <i>Minder dan 5</i>	37	22,8	22,8	57	23,9	23,9
De 5 à 9. — <i>Van 5 tot 9</i>	67	41,4	64,2	114	47,9	71,8
De 10 à 14. — <i>Van 10 tot 14</i>	26	16,0	80,2	46	19,3	91,1
De 15 à 19. — <i>Van 15 tot 19</i>	18	11,1	91,3	10	4,2	95,3
De 20 à 35. — <i>Van 20 tot 35</i>	13	8,0	99,3	11	4,6	100
Plus de 35. — <i>Meer dan 35</i>	1	0,6	100			
Total. — <i>Totaal</i>	162	100		238	100	

«Le nombre total de suspects identifiés en 1997 s'élève à 1 978. Comme l'année précédente, on peut constater que ce nombre par organisation est relativement restreint. Les personnes mentionnées dans les formulaires de signalement sont identifiables au minimum par leur nom et prénom; 23,9 % des organisations (57) comptent moins de 5 suspects connus, 47,9 % (114) comptent de 5 à 9 suspects connus. Ces deux catégories représentent ensemble 71,8% des organisations (soit 171). Toutefois, les organisations qui comptent de 10 à 14 et de 15 à 19 suspects connus représentent respectivement 19,3 % (46) et 4,2 % (10) de l'ensemble; 11 organisations comptent de 20 à 35 membres connus. Il n'y a pas d'enquête portant sur une organisation plus étendue, comme cela s'était présenté l'an passé (pour rappel, une organisation criminelle comportait 72 membres).

Si l'on compare les pourcentages cumulés de 1996 et 1997, on constate que la part des organisations criminelles composées de moins de 15 membres a augmenté de 11 %. On peut se poser la question de savoir si cette augmentation est uniquement due à une recherche plus systématique des enquêtes sur la criminalité organisée (ce qui peut avoir eu pour effet de prendre systématiquement en compte toutes les enquêtes, même si elles n'impliquent pas nécessairement beaucoup de personnes) ou si ce sont les organisations criminelles qui ont tendance à réduire le nombre de leurs membres, ou encore si ce sont les contre-stratégies développées par les organisations criminelles qui empêchent les services de police

«Het totaal aantal in 1997 geïdentificeerde verdachten bedraagt 1 978. Zoals in het vorig jaar (1996) kan opnieuw worden vastgesteld dat het aantal verdachten per organisatie nogal beperkt is. Van de personen vermeld in de meldingsformulieren zijn ten minste de naam en de voornaam gekend. 23,9 % van de organisaties (57) tellen minder dan 5 bekende verdachten. 47,9 % (114) bestaan uit 5 tot 9 bekende verdachten. Deze twee categorieën vertegenwoordigen samen 71,8 % van de organisaties (171). De organisaties met respectievelijk 10 tot 14 en 15 tot 19 bekende verdachten vertegenwoordigen respectievelijk 19,3 % (46) en 4,2 % (10) van het geheel. 11 organisaties bestaan uit 20 tot 35 bekende leden. Er wordt geen onderzoek gevoerd met betrekking tot organisaties die uit nog meer leden bestaan, zoals zich dat vorig jaar heeft voorgedaan (ter herinnering kan worden gesteld dat een bepaalde criminale organisatie uit 72 leden bestond).

Indien de gecumuleerde percentages van 1996 en 1997 met elkaar worden vergeleken, kan worden vastgesteld dat de categorie van criminale organisaties samengesteld uit minder dan 15 leden met 11 % is toegenomen. De vraag kan worden gesteld of deze toename uitsluitend te wijten is aan een meer systematische opsporing van de onderzoeken inzake georganiseerde criminaliteit (wat tot gevolg had kunnen hebben dat systematisch alle onderzoeken in aanmerking werden genomen, zelfs indien daarbij niet noodzakelijkerwijs veel personen betrokken waren), of aan het feit dat de criminale organisaties ertoe neigen hun ledenaantal te verminderen of ze veeleer het gevolg is van het feit dat de door de criminale organi-

d'identifier l'entièreté des membres des organisations»(1).

L'âge des suspects.

«L'âge moyen des suspects recensés en 1997 reste élevé. La tranche d'âge de 30-39 ans est le groupe le plus représenté avec 634 suspects, (soit 34,3 %), suivie par la tranche de 40-49 ans (486 suspects, soit 26,3 %) et enfin la tranche de 20-29 ans (398 suspects, soit 21,5 %). 57 suspects ont plus de 60 ans (3,1 %).

La moyenne d'âge des auteurs est de 38 ans. Actuellement, la personne la plus âgée de 84 ans.

Comme constaté l'an dernier, cette moyenne d'âge reste supérieure à l'âge des suspects ou des auteurs répertoriés dans les banques de données policières pour la criminalité en général.

La tranche d'âge supérieure à 30 ans est plus représentée au niveau de la prise de décisions et des fonctions dirigeantes, ce qui semble logique. Les suspects de moins de 30 ans sont principalement des exécutants (225 des 423 jeunes, soit 53,2 %, ce qui confirme les constatations faites l'an passé(2).»

1.2.3.3. Nationalité des auteurs

	1994	1995	1996	1997
Belges. — <i>Belgen</i>	464 43,5 %	386 31,8 %	540 34,6 %	860 43,5 %
Italiens. — <i>Italianen</i>	78 7,3 %	62 5,1 %	173 11,1 %	5,6 %
Néerlandais. — <i>Nederlanders</i>	89 8,3 %	73 6,0 %	139 8,9 %	9 %
Marocains. — <i>Marokkanen</i>	17 1,6 %	70 5,8 %	47 3,0 %	3,8 %
Turcs. — <i>Turken</i>	75 7,0 %	63 5,2 %	81 5,2 %	7,1 %
Français. — <i>Fransen</i>	27 2,5 %	74 6,1 %	54 3,5 %	1,6 %
Russes (CEI). — <i>Russen (GOS)</i>	34 3,2 %	92 7,6 %	40 2,5 %	2,1 %
Ex-Yougoslaves — <i>Ex-Joegoslaven</i>	71 6,7 %	36 3,0 %	40 2,5 %	3,9 %
Chinois. — <i>Chinezen</i>	17 1,6 %	30 2,5 %		
Colombiens. — <i>Colombianen</i>	9 0,8 %	46 3,8 %		

(1) Rapport annuel 1998 sur le crime organisé en Belgique en 1997, p. 21.

(2) Rapport annuel 1998 sur le crime organisé en Belgique en 1997, p. 29.

saties ontwikkelde verweerstrategieën de politiediensten beletten het geheel van hun leden te identificeren»(1).

Leeftijd van de verdachten

«In 1997 blijft de gemiddelde leeftijd van de verdachten hoog. De leeftijds groep van 30-39 jaar was het sterkst vertegenwoordigd met 634 verdachten (34,3 %), gevolgd door de leeftijds groep van 40-49 jaar (486 verdachten, hetzij 26,3 %) en daarna de groep van 20-29 jaar (398 verdachten, hetzij 21,5 %). 57 verdachten zijn meer dan 60 jaar oud (3,1 %).

De gemiddelde leeftijd van de daders is 38 jaar. Tot op heden is de oudste verdachte 84 jaar.

Net als vorig jaar ligt deze gemiddelde leeftijd hoger dan de leeftijd van de verdachten of de daders opgenomen in de politiële gegevensbanken voor de criminaliteit in het algemeen.

De leeftijds groep van meer dan 30 jaar was sterker vertegenwoordigd op het stuk van beslissingen en leidinggeving, wat logisch lijkt. De verdachten jonger dan 30 jaar waren hoofdzakelijk uitvoerders (225 van de 423 jongeren, hetzij 53,2 %), hetgeen de vaststellingen van vorig jaar bevestigt (2)».

1.2.3.3. Nationaliteit van de daders

	1994	1995	1996	1997
Belges. — <i>Belgen</i>	464 43,5 %	386 31,8 %	540 34,6 %	860 43,5 %
Italiens. — <i>Italianen</i>	78 7,3 %	62 5,1 %	173 11,1 %	5,6 %
Néerlandais. — <i>Nederlanders</i>	89 8,3 %	73 6,0 %	139 8,9 %	9 %
Marocains. — <i>Marokkanen</i>	17 1,6 %	70 5,8 %	47 3,0 %	3,8 %
Turcs. — <i>Turken</i>	75 7,0 %	63 5,2 %	81 5,2 %	7,1 %
Français. — <i>Fransen</i>	27 2,5 %	74 6,1 %	54 3,5 %	1,6 %
Russes (CEI). — <i>Russen (GOS)</i>	34 3,2 %	92 7,6 %	40 2,5 %	2,1 %
Ex-Yougoslaves — <i>Ex-Joegoslaven</i>	71 6,7 %	36 3,0 %	40 2,5 %	3,9 %
Chinois. — <i>Chinezen</i>	17 1,6 %	30 2,5 %		
Colombiens. — <i>Colombianen</i>	9 0,8 %	46 3,8 %		

(1) Jaarverslag 1998 over de georganiseerde criminaliteit in België in 1997, blz. 28-29.

(2) Jaarverslag 1998 over de georganiseerde criminaliteit in België in 1997, blz. 29.

	1994	1995	1996	1997
Chiliens. — <i>Chilenen</i>	101 9,5 %			
Allemands. — <i>Duitsers</i>		36 2,3 %		
Roumains. — <i>Roemenen</i>			26 1,7 %	
Israéliens. — <i>Israeli's</i>				2,3 %
Autres. — <i>Anderen</i>	85 8,0 %	280 23,1 %	385 24,7 %	419 21,2 %
Total. — <i>Totaal</i>	1067 100 %	1212 100 %	1561 100 %	1978 100 %

Le rapport annuel 1998 sur le crime organisé en Belgique en 1997 précise que «la criminalité organisée en Belgique se caractérise par un très large cosmopolitisme, qui englobe des membres de pays aussi divers que le Bénin, la Guinée, le Cameroun, l'Argentine, le Brésil, la Nouvelle-Zélande, Singapour, la Syrie, le Chili, ... (au total, on recense 81 nationalités différentes)»(1). Mais, associées aux 860 suspects de nationalité belge (ce groupe comprenant néanmoins des personnes d'origines ethniques différentes), les nationalités néerlandaise, turque, italienne, yougoslave, marocaine, israélienne et russe représentent 77,2 % des suspects.

«L'approche de l'organisation par la nationalité peut également donner une idée de l'homogénéité(2) ou de l'hétérogénéité du groupe. Il y a 85 (35,7 %) organisations totalement homogènes. 41 sont de nationalité belge, 9 de nationalité turque, 9 également de nationalité russe, 5 organisations sont de nationalité chinoise, 5 de nationalité néerlandaise et 5 de nationalité marocaine(...).

Une analyse plus poussée permet d'affiner la notion d'homogénéité et de déterminer l'importance de certaines nationalités vis-à-vis d'autres. On peut ainsi

(1) Rapport annuel 1998 sur le crime organisé en Belgique en 1997, p. 24.

(2) L'homogénéité de l'organisation a été déterminée sur la base de la nationalité des suspects. Lorsqu'une organisation ne se compose que d'une seule nationalité, elle est homogène par définition. Certains réseaux criminels ont également été inclus dans cette catégorie lorsque l'ensemble de leurs membres chargés de l'exécution ou les organisateurs ainsi que leurs collaborateurs directs ont tous la même nationalité. De cette façon, une organisation criminelle est considérée comme homogène du point de vue de la nationalité, lorsqu'au moins 80 % de ses membres sont de la même origine ethnique et occupent la majorité des fonctions dirigeantes. Il arrive ainsi que deux nationalités se distinguent clairement. Une organisation est hétérogène lorsqu'aucune nationalité principale ne ressort.

In het jaarverslag 1998 over de georganiseerde criminaliteit in België in 1997 wordt opgemerkt: «De georganiseerde criminaliteit in België wordt ook gekenmerkt door een groot kosmopolitisme. Zo heeft zij leden uit tal van landen, zoals Benin, Guinea, Kameroen, Argentinië, Brazilië, Nieuw-Zeeland, Singapore, Syrië, Chili, ... (in totaal zijn 81 verschillende nationaliteiten geteld)»(1). Samen met de 860 verdachten met de Belgische nationaliteit (waaronder evenwel personen van uiteenlopende etnische oorsprong), vormen de Nederlanders, Turken, Italianen, Joegoslaven, Marokkanen, Israëliërs en Russen 77,2 % van de verdachten.

«Op grond van de benadering van de criminale organisaties per nationaliteit kan ook een beeld worden gevormd van de homogeniteit(2) of van de heterogeniteit van de groep. Er bestaan 85 (35,7%) volledig homogene organisaties. Het gaat hierbij onder meer om 41 Belgische, 9 Turkse, 9 Russische, 5 Chinese, 5 Nederlandse en 5 Marokkaanse organisaties.

Aan de hand van een grondigere analyse kan het begrip homogeniteit worden verfijnd en kan het belang van bepaalde nationaliteiten ten opzichte van

(1) Jaarverslag 1998 over de georganiseerde criminaliteit in 1997, blz. 33.

(2) De homogeniteit van een organisatie wordt bepaald op grond van de nationaliteit van de verdachten. Wanneer een organisatie slechts is samengesteld uit leden van eenzelfde nationaliteit, is zij per definitie homogeen. Bepaalde criminale netwerken zijn eveneens in deze categorie ondergebracht wanneer het geheel van de leden belast met de uitvoering of de organisatoren en hun rechtstreekse medewerkers allen dezelfde nationaliteit hebben. Aldus wordt een criminale organisatie vanuit het oogpunt van de nationaliteit als homogeen beschouwd wanneer ten minste 80% van haar leden dezelfde etnische origine hebben en de meeste leidinggevende functies uitoefenen. Het kan derhalve voorkomen dat twee nationaliteiten duidelijk kunnen worden onderscheiden. Een organisatie wordt als heterogeen beschouwd wanneer geen enkele overwegende nationaliteit kan worden vastgesteld.

voir que parmi les organisations constituées de deux nationalités principales (qui ensemble composent plus de 80 % des membres de l'organisation), c'est le binôme néerlandais/belges qui revient le plus souvent (12 cas, soit 15,6 % des 78 organisations homogènes à deux nationalités). Cela veut dire que l'on a 12 organisations dont les dirigeants sont néerlandais et les exécutants belges. Le binôme belgo/néerlandais revient également 12 fois. Les organisations criminelles turques/belges suivent avec 10 cas (13,0 %), viennent ensuite les organisations italo/belges (7 cas soit 9,1 %), marocaines/belges (6 cas soit 7,8 %) et belgo/françaises (4 cas soit 5,2 %). Le reste comprend des nationalités diverses»(1).

À titre de comparaison, et dans le domaine plus spécifique de la criminalité économique et financière, on peut se référer aux données fournies par l'OCDEFO et la CTIF.

Donnant suite au rapport de la première commission parlementaire sur le banditisme et le terrorisme, le gouvernement développa un plan d'action contenu dans un document intitulé «Plan de Pentecôte», daté du 5 juin 1990.

Le «Plan de Pentecôte», dans le chapitre traitant de la police judiciaire, énonçait que, pour répondre à la menace du crime organisé et des profits importants qu'il génère, le gouvernement désignerait le service qui, sur une base nationale, lutterait plus efficacement contre la criminalité économique et financière. Le 1^{er} janvier 1994, l'Office central de lutte contre la délinquance économique et financière organisée (OCDEFO), créé par une directive du 1^{er} juin 1993, entrait effectivement en exercice. L'OCDEFO constitua donc un service d'enquête et d'appui spécialisé dans la lutte contre la délinquance économique et financière.

Sur un total de 151 dossiers traités par le team d'enquêtes de l'OCDEFO de 1994 à 1996(2), ce service a rencontré 82 organisations criminelles actives, notamment, dans la criminalité économique et financière organisée.

A) Données fournies par l'OCDEFO

Nationalité des structures identifiées par l'OCDEFO

(1) Rapport annuel 1998 sur le crime organisé en 1997, p. 24.

(2) OCDEFO, 2^e rapport d'activités, années 1994-1995-1996, p. 5.

andere worden bepaald. Zo kan worden vastgesteld dat onder organisaties bestaande uit 2 nationaliteiten (die van meer dan 80 % van de leden van de organisatie), te weten de combinatie Nederlands/Belgisch het vaakst voorkomt (12 gevallen, te weten 15,6 % van de 78 homogene organisaties met twee nationaliteiten). Dit betekent dat in 12 organisaties de leiders de Nederlandse nationaliteit bezitten en de uitvoerders Belg zijn. De combinatie Belgisch/Nederlands komt ook 12 maal voor. Hierna volgen Turks/Belgische criminale organisaties (10, hetzij 13 %), Italiaans/Belgische (7, hetzij 9 %), Marokkaans/Belgische (6, hetzij 7,8 %) en Belgisch/Franse (4, hetzij 5,2 %). De rest omvat diverse nationaliteiten»(1).

Ter vergelijking kunnen we op het meer specifieke vlak van de economische en financiële criminaliteit verwijzen naar de gegevens van de CDGEFID en de CFI.

Naar aanleiding van het verslag van de eerste parlementaire commissie ter bestrijding van het banditisme en het terrorisme, heeft de regering een actieplan ontwikkeld in een document van 5 juni 1990 dat de titel «Pinksterplan» meekreeg.

In het hoofdstuk over de gerechtelijke politie kondigde de regering in dit Pinksterplan aan dat zij in het kader van de strijd tegen de georganiseerde misdaad en de enorme winsten die eruit voortkomen een dienst zou oprichten die op nationale basis de economische en financiële criminaliteit efficiënter zou aanpakken. Op 1 januari 1994 trad de Centrale Dienst ter bestrijding van de georganiseerde economische en financiële delinquentie (CDGEFID), opgericht bij richtlijn van 1 juni 1993, effectief in werking. De CDGEFID is een onderzoeks- en steundienst die gespecialiseerd is in de strijd tegen de economische en financiële delinquentie.

Tussen 1994 en 1996 behandelde het onderzoeks-team van de CDGEFID in totaal 151 dossiers(2), en werd daarbij geconfronteerd met 82 criminale organisaties die voornamelijk actief waren in georganiseerde economische en financiële criminaliteit.

A) Gegevens van de CDGEFID

Nationaliteit van de door de CDGEFID geïdentificeerde groepen

(1) Jaarverslag 1998 betreffende de georganiseerde criminaliteit in 1997, blz. 33-34.

(2) CDGEFID, 2e activiteitenverslag, jaren 1994-1995-1996, blz. 5.

Structures/groupes de ressortissants marocains	42	Marokkaanse onderdanen	42
Structures/groupes de ressortissants belges	11	Belgische onderdanen	11
Structures/groupes de ressortissants égyptiens	11	Egyptische onderdanen	11
Mafia italienne	6	Italiaanse maffia	6
Structures/groupes de ressortissants pakistanais	4	Pakistaanse onderdanen	4
Structures poly-ethniques	3	Multi-etnische organisaties	3
Secte japonaise	1	Japanse sekte	1
Structure/groupe de ressortissants néerlandais	1	Nederlandse onderdanen	1
Mafia russe	1	Russische maffia	1
Organisation asiatique (Chinois/Laotiens)	1	Aziatische organisaties (China/Laos)	1
Structure/groupe de ressortissants turcs	1	Turkse onderdanen	1
 Total	 82	 Totaal	 82

«Plus de 50 % des organisations criminelles identifiées dans les dossiers de l'OCDEFO sont constituées de ressortissants marocains principalement localisés sur le territoire des Pays-Bas. Pour l'essentiel, ceux-ci se livrent au trafic de stupéfiants et au blanchiment de profits tirés de telles activités. Il en est de même pour les structures composées de ressortissants égyptiens et pakistanais.

Les organisations criminelles belges sont principalement impliquées dans des faits de blanchiment et de carrousels TVA (avec répercussions aux Pays-Bas, en Allemagne, en France, en Grande-Bretagne, en Italie, ...). Le schéma détecté à l'égard de la structure néerlandaise et des groupes poly-ethniques porte sur des faits de trafics de stupéfiants, de blanchiment, de carrousels TVA et d'escroqueries internationales.

En ce qui concerne les faits imputables à la mafia italienne, il s'agit d'organisations implantées dans les régions de Trapani, Firenze, Salerne, Prato, Milano, Genova. Les faits recensés portent sur des infractions de blanchiment, de fraudes douanières et d'escroqueries fiscales (carrousels TVA).

La mafia russe et la secte japonaise sont suspectées d'opérations de blanchiment de capitaux criminels. L'organisation asiatique est impliquée dans des faits de carrousels TVA, de fraudes douanières et d'escroqueries(1).

B) Données fournies par la CTIF

Créée par la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux, la Cellule de Traitement des Informations financières (CTIF) est une autorité administrative indépendante dont le but est de prévenir l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux. Sur base des informations que le secteur financier, les services de police et les services administratifs de l'État sont légalement tenus de lui communiquer, la CTIF est amenée à dénoncer aux parquets les opérations de blanchiment qu'elle a pu détecter. Les formes de criminalité en

«In meer dan 50 % van de dossiers bij CDGEFID bestaan de criminale organisaties hoofdzakelijk uit Marokkaanse onderdanen woonachtig in Nederland. Deze houden zich voornamelijk bezig met de handel in verdovende middelen en het witwassen van de opbrengsten ervan. Hetzelfde geldt voor de organisaties die bestaan uit Egyptische en Pakistaanse onderdanen.

De Belgische criminale organisaties zijn vooral betrokken bij witwasoperaties en BTW-carrousels (met uitwerking in Nederland, Duitsland, Frankrijk, Spanje, Groot-Brittannië, Italië,...) Tevens blijkt dat de Nederlandse en de multi-etnische organisaties vooral betrokken zijn bij de handel in verdovende middelen, witwassen, BTW-carrousels en internationale oplichtingen.

Wat de feiten betreft die worden toegedicht aan de Italiaanse maffia, betreft het organisaties die hun thuisbasis hebben in de streek van Trapani, Firenze, Salerno, Prato, Milaan en Genua. Het gaat voornamelijk om inbreuken inzake witwassen, douanefraude en fiscale oplichting (BTW-carrousel).

De Russische maffia en de Japanse sekte worden verdacht van witwassen van criminell kapitaal. De Aziatische organisaties zijn betrokken bij BTW-carrousels, douanefraude en oplichtingen(1).

B) Gegevens van de CFI

De Cel voor financiële informatieverwerking is opgericht bij de wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld. Ze is een onafhankelijke administratieve autoriteit en heeft tot doel het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld te voorkomen. Op basis van de gegevens die de financiële sector, de politiediensten en de administratieve overhedsdiensten haar krachtens de wet moeten meedelen, moet de Cel de aandacht van de parketten vestigen op witwasoperaties die zij op het spoor is gekomen. De vormen van criminaliteit die

(1) OCDEFO, 2e rapport d'activités. Années 1994-1995-1996, p. 53.

(1) CDGEFID, 2e activiteitenverslag. Jaren 1994-1995-1996, blz. 53.

amont des opérations de blanchiment visées par la CTIF sont principalement «le terrorisme, la criminalité organisée sous toutes ses formes et la criminalité économique et financière grave, en ce compris la fraude fiscale grave et organisée, qui met en œuvre des mécanismes complexes ou qui use de procédés à dimensions internationales, ainsi que tous les délits boursiers comme le délit d'initié et cette criminalité annexe qu'est la corruption de fonctionnaires publics.(1)»

La CTIF est donc une sorte d'interface entre le secteur financier et le secteur judiciaire et policier, chargé de dénoncer aux parquets les opérations suspectes présentant des indices sérieux de blanchiment. De décembre 1993 à juin 1997, la CTIF a reçu 15 663 déclarations de soupçon sur des opérations financières suspectes. Au cours de cette même période, après examen de ces dossiers, la CTIF a transmis au procureur du Roi 873 dossiers présentant des indices sérieux de blanchiment au sens de la loi du 11 janvier 1993. Ces 873 dossiers comprennent 9 366 déclarations de soupçon, soit 59,8 % du total des déclarations(2).

En fonction de la nationalité de l'intervenant principal dans ces 873 dossiers relatifs à des opérations de blanchiment, la CTIF opère le classement suivant(3):

Nationalité	Total	%
Néerlandaise	278	31,9
Belge	203	23,2
Marocaine	89	10,3
Italienne	27	3,1
Turque	25	2,9
Allemande	24	2,7
Britannique	22	2,5
Egyptienne	22	2,5
Pakistanaise	21	2,4
Russe	18	2,1
Israélienne	17	1,9
Française	12	1,4
Espagnole	9	1
Indienne	8	0,9
Grecque	7	0,8
Portugaise	6	0,7
Libanaise	5	0,6
Nigériane	5	0,6
Suédoise	5	0,6
Surinamienne	5	0,6
Algérienne	5	0,6

(2) Spreutels, audition du 18 avril 1997 a.m., p. 32/6.

(3) CTIF, 4^e rapport d'activités, 1996/1997, p. 50.

(3) CTIF, 4^e rapport d'activités, 1996/1997, p. 67.

gepaard gaan met de witwasoperaties die de CFI onderzoekt, zijn voornamelijk «terrorisme, georganiseerde criminaliteit in al haar vormen en zware economische en financiële criminaliteit, met inbegrip van zware en georganiseerde fiscale fraude, waarbij ingewikkelde constructies worden gebruikt met een vaak internationale omvang, en ook alle beursmisdrijven zoals het misdrijf van voorkennis en de aanverwante vorm van criminaliteit die bestaat in de omkoping van openbare ambtenaren.(1)»

De CFI is dus een soort tussenpersoon tussen de financiële sector enerzijds en de gerechtelijke instanties en de politiediensten anderzijds, die tot taak heeft de parketten te wijzen op verdachte operaties waarbij ernstige aanwijzingen zijn van het witwassen van geld. Tussen december 1993 en juni 1997, heeft de cel 15 663 meldingen gekregen van verdachte financiële operaties. Na onderzoek van deze dossiers heeft de CFI tijdens dezelfde periode 873 dossiers doorgedonden naar de procureur des Konings waarvoor ernstige aanwijzingen waren in de richting van witwassen in de zin van de wet van 11 januari 1993. Deze 873 dossiers stemmen overeen met 9 366 meldingen, dat wil zeggen 59,8 % van het totaal aantal meldingen(2).

Op basis van de nationaliteit van de voornaamste dader in deze 873 dossiers met betrekking tot witwas-operaties, komt de CFI tot de volgende tabel(3):

Nationaliteit	Totaal	%
Nederlandse	278	31,9
Belgische	203	23,2
Marokkaanse	89	10,3
Italiaanse	27	3,1
Turkse	25	2,9
Duitse	24	2,7
Britse	22	2,5
Egyptische	22	2,5
Pakistaanse	21	2,4
Russische	18	2,1
Israëlieke	17	1,9
Franse	12	1,4
Spaanse	9	1
Indische	8	0,9
Griekse	7	0,8
Portugese	6	0,7
Libanese	5	0,6
Nigeriaanse	5	0,6
Zweedse	5	0,6
Surinaamse	5	0,6
Algerijnse	5	0,6

(2) Spreutels, hoorzitting, 18 april 1997 a.m., blz. 32/6.

(3) CFI, 4e activiteitenverslag, 1996/1997, blz. 50.

(3) CFI, 4e activiteitenverslag, 1996/1997, blz. 67.

Nationalité	Total	%
Polonaise	4	0,4
Angolaise	3	0,3
Tunisienne	3	0,3
Irlandaise	3	0,3
Autres	47	5,4
<hr/>	<hr/>	<hr/>
Total	873	100

1.2.3.4. Principales organisations criminelles

En 1996, les services de police avaient dénombré 162 organisations criminelles actives en Belgique, dont 40 peuvent être classées en fonction de l'origine ethnique. Parmi celles-ci, 12 organisations appartenaient à la mafia italienne, 12 aux organisations criminelles turques, 10 à la criminalité organisée russe, 3 aux cartels colombiens et 3 aux triades chinoises(1).

En 1997, 238 organisations criminelles ont été répertoriées par les services de police, dont 35 sont des «organisations criminelles classiques»(2), à savoir : 11 organisations criminelles italiennes, 10 organisations criminelles turques, 7 appartenant à la mafia russe, 5 cartels colombiens et 2 triades chinoises.

Le nombre somme toute restreint d'organisations criminelles dites «classiques», proportionnellement au nombre total d'organisations détectées, témoigne de ce que «la criminalité organisée présente et active en Belgique recouvre des aspects forts variés(3).» Le rapport annuel 1998 sur le crime organisé en Belgique en 1997 précise en outre que l'utilisation de termes génériques tels que «mafia» «cartel» et «triade» risque de masquer des réalités fort différentes si d'aventure, cette terminologie devait se généraliser. Tout au plus l'utilisation de cette typologie permet-elle, selon le rapport annuel, une comparaison avec la situation existante à l'étranger(4).

La commission présente ci-après un aperçu des principales organisations criminelles détectées en Belgique. La commission s'est basée pour ce faire sur les auditions qu'elle a menées, les documents qui lui ont été remis, ainsi que sur les rapports annuels sur le crime organisé en Belgique, réalisés par le ministère de la Justice.

(1) Rapport annuel 1997 sur le crime organisé en Belgique en 1996, p. 28.

(2) Rapport annuel 1998 sur le crime organisé en Belgique en 1997, p. 7.

(3) Rapport annuel 1998 sur le crime organisé en Belgique en 1997, p. 25.

(4) Rapport annuel 1998 sur le crime organisé en Belgique en 1997, p. 25.

Nationaliteit	Totaal	%
Poolse	4	0,4
Angolese	3	0,3
Tunesische	3	0,3
Ierse	3	0,3
Andere	47	5,4
<hr/>	<hr/>	<hr/>
Totaal	873	100

1.2.3.4. Belangrijkste criminale organisaties

In 1996 telden de politiediensten 162 criminale organisaties met activiteiten op het Belgische grondgebied, waarvan er 40 ingedeeld kunnen worden volgens hun etnische origine. Twaalf daarvan behoorden tot de Italiaanse maffia, 12 tot de Turkse criminale organisaties, 10 tot de Russische georganiseerde criminaliteit, 3 tot de Colombiaanse drug kartels en 3 tot de Chinese triades(1).

In 1997 hebben de politiediensten 238 criminale organisaties geteld, waarvan 35 klassieke criminale organisaties, te weten 11 Italiaanse criminale organisaties, 10 Turkse criminale organisaties, 7 organisaties van de Russische maffia, 5 Colombiaanse kartels en 2 Chinese triades(2).

Het al bij al vrij klein aantal zogeheten «klassieke» criminale organisaties in verhouding tot het totaal aantal opgespoorde organisaties, wijst uit dat «de in België bestaande actieve georganiseerde criminaliteit zeer uiteenlopende aspecten omvat»(3). Het jaarverslag 1998 over de georganiseerde criminaliteit in België in 1997 voegt eraan toe dat «een veralgemening door het gebruik van generieke termen (maffia, triade, kartel) het gevaar meebrengt dat zeer uiteenlopende situaties worden verhuld» en in het beste geval kan met deze typologie, zo vervolgt het jaarverslag, de vergelijking met de toestand in het buitenland worden gemaakt(4).

Hierna geeft de commissie een overzicht van de belangrijkste in België opgespoorde criminale organisaties. De commissie heeft daartoe als uitgangspunt genomen de door haar gehouden hoorzittingen, de ontvangen documenten alsook de jaarverslagen over de georganiseerde misdaad in België van het ministerie van Justitie.

(1) Jaarverslag 1997 over de georganiseerde criminaliteit in België in 1996, blz. 28.

(2) Jaarverslag 1998 over de georganiseerde criminaliteit in België in 1997, blz. 7.

(3) Jaarverslag 1998 over de georganiseerde criminaliteit in België in 1997, blz. 34.

(4) Jaarverslag 1998 over de georganiseerde criminaliteit in België in 1997, blz. 34.

1.2.3.4.1. Organisations latino-américaines

Enumérant devant la commission la liste des différentes organisations contre lesquelles la police judiciaire lutte, aussi bien seule que, parfois, avec la gendarmerie, le commissaire général De Vroom (1) relève la présence des cartels colombiens qui s'occupent du trafic de cocaïne et de blanchiment dans la région d'Anvers. «Très présentes»(2) en Belgique, les organisations criminelles latino-américaines sont essentiellement actives dans le trafic de drogue. Si à ce jour, seul le trafic de cocaïne et de cannabis a pu être démontré en Belgique, les organisations criminelles latino-américaines sont, au niveau international, impliquées également dans le trafic d'héroïne(2).

Contrôlant la totalité du processus de la production à l'importation (par les ports maritimes d'Anvers et de Zeebrugge et l'aéroport de Zaventem), les organisations criminelles latino-américaines délaissent généralement la distribution des lots de produits stupéfiants à d'autres organisations. Le rapport annuel 1997 sur le crime organisé en Belgique en 1996 précise en outre que les organisations criminelles latino-américaines utilisent trois types d'entreprises pour mener à bien leurs activités. «En premier lieu, l'entreprise complètement illégale (plutôt de petite taille et «débutante»), ensuite leur propre entreprise légale d'importation et d'exportation créée avec un objectif illégal et, enfin, l'entreprise légale existante (par exemple, une société de transport), dont il est abusé par les organisations»(3).

Les organisations criminelles sud-américaines, dont les activités ne peuvent être dissociées de leur déploiement aux Pays-Bas, se caractérisent par un niveau d'organisation élevé à structure cellulaire. Leur faculté à évoluer aisément dans un environnement international les amène à coopérer avec d'autres organisations criminelles d'origine ethnique différente. Usant peu de la violence, il n'est cependant pas impossible que ces organisations fassent usage de la corruption. Actives dans le secteur du blanchiment d'argent (notamment en «sous-traitance» pour les organisations criminelles turques), les organisations criminelles latino-américaines rapatrient leurs gains en Amérique du sud par le biais de transactions financières(2).

1.2.3.4.2. Organisations turques

Les familles turques sont principalement installées au Limbourg, à Anvers, à Gand et à Charleroi. Pour

(1) M. De Vroom, audition, 11 décembre 1996 a.m., p. 14/27.

(2) Rapport annuel 1997 sur le crime organisé en Belgique en 1996, p. 45.

(3) Rapport annuel 1997 sur le crime organisé en Belgique en 1996, p. 46.

1.2.3.4.1. Latijns-Amerikaanse organisaties

Commissaris-generaal De Vroom(1) deelt aan de commissie de lijst mee van de verschillende organisaties waarmee de gerechtelijke politie zowel alleen als in bepaalde gevallen samen met de rijkswacht, de strijd heeft aangebonden. Hij wijst op de aanwezigheid van de Colombiaanse kartels die zich in het Antwerpse bezighouden met de cocaïnehandel en het witwassen.(2). De Latijns-Amerikaanse criminale organisaties houden zich in hoofdzaak bezig met drugshandel en zijn zeer actief in België. Tot heden heeft men alleen kunnen bewijzen dat ze zich bezig houden met de cocaïne- en cannabishandel in België maar op het internationale vlak zijn zij ook betrokken bij de heroïnehandel(2).

De Latijns-Amerikaanse criminale organisaties controleren het hele proces vanaf de productie tot de invoer via de zeehaven van Antwerpen en Zeebrugge en de luchthaven van Zaventem doch doen in de regel een beroep op andere organisaties om de drugs te verdelen. Het jaarrapport 1997 over de georganiseerde misdaad in België in 1996 wijst er bovendien op dat de Latijns-Amerikaanse criminale organisaties drie types van bedrijven gebruiken om hun doel te bereiken. «Allereerst het compleet illegale bedrijf (eerder kleinschalig en «beginner»). Vervolgens het eigen legale in- en uitvoerbedrijf dat wordt opgezet met een illegaal doel en tenslotte het bestaande legale bedrijf (bijvoorbeeld een transportbedrijf) dat wordt misbruikt door de organisaties»(3).

De Zuid-Amerikaanse criminale organisaties, waarvan de activiteiten niet losgekoppeld kunnen worden van die in Nederland, «worden gekenmerkt door een vrij hoge organisatiegraad met celstructuur». Hun vermogen om vlotjes te werken in een internationaal milieu brengt hen ertoe samen te werken met andere criminale organisaties van een verschillende etnische origine. Veel geweld gebruiken zij niet, doch het is wel mogelijk dat zij corruptie hanteren. Zij zijn actief in de sector van het witwassen van geld onder meer als ondераannemer voor Turkse criminale organisaties, en sturen hun winsten via financiële transacties terug naar Zuid-Amerika(2).

1.2.3.4.2. Turkse organisaties

De Turkse families vindt men voornamelijk in Limburg, in Antwerpen, in Gent en in Charleroi.

(1) De heer De Vroom, hoorzitting, 11 december 1996 a.m., blz. 14/27.

(2) Jaarverslag 1997 over de georganiseerde criminaliteit in België in 1996, blz. 53.

(3) Jaarverslag 1997 over de georganiseerde criminaliteit in België in 1996, blz. 53.

les magistrats nationaux on peut situer géographiquement les organisations criminelles turques dans un triangle Amsterdam, Bruxelles-Anvers et Düsseldorf-région de la Ruhr. Dans ce périmètre, on trouve des organisations qui exercent diverses activités criminelles.»(1).

Caractérisées par une structure organisationnelle rigide fortement hiérarchisée et basée sur les liens de parenté, les organisations criminelles turques sont actives au niveau européen et entretiennent des liens mutuels. N'hésitant pas à recourir à la violence, les organisations criminelles turques sont essentiellement actives dans le trafic international d'héroïne, mais également, entre autres, dans le domaine de l'extorsion, de la traite des êtres humains, et du blanchiment(2).

Si, en Belgique, les activités de ces organisations sont à 44 % orientées vers le trafic de stupéfiants(3) (héroïne principalement, mais aussi cocaïne et amphétamines), les enquêtes menées en 1996 ont mis en évidence que les réseaux turcs sont également impliqués dans la falsification de documents, les enlèvements et l'immigration clandestine. Des armes et des véhicules volés ont de surcroît été saisis.

Le rapport annuel 1997 sur le crime organisé en Belgique en 1996 précisait en outre «que les membres d'organisations criminelles turques se distancient de plus en plus du niveau d'exécution et font, pour ce dernier niveau, appel à des criminels de nationalités différentes (tel que des Albanais). Pour certains types de délits, ils concluent des conventions de collaboration internationales avec d'autres organisations traditionnelles (ils font, par exemple, appel à l'expertise des cartels colombiens dans le cadre du blanchiment de fonds de provenance criminelle)»(4).

Le recours croissant à la violence de la part des organisations criminelles turques se double également de mesures visant à protéger au mieux leurs activités, notamment par l'observation des méthodes policières, la corruption et l'utilisation des techniques modernes de communication.

1.2.3.4.3. Crime organisé russe

La mafia russe, ou «israélo-russe» la plupart du temps, connaît un terrain d'accueil favorable à

(1) M. Vandoren, audition du 28 février 1997, p. 25/17.

(2) Rapport annuel 1997 sur le crime organisé en Belgique en 1996, p. 47.

(3) Rapport annuel 1997 sur le crime organisé en Belgique en 1996, p. 39.

(4) Rapport annuel 1997 sur le crime organisé en Belgique en 1996, p. 47.

Voor de nationaal magistraten kan men «de Turkse criminale organisaties geografisch in een driehoek plaatsen tussen Amsterdam, Brussel-Antwerpen en Düsseldorf-Ruhrgebied. In dit gebied vindt men organisaties terug die zich bezighouden met verschillende criminale activiteiten»(1).

Turkse criminale organisaties vertonen de kenmerken van een sterke hiërarchische structuur, gebaseerd op familiale verwantschap. Zij werken in heel Europa en onderhouden nauwe banden met elkaar. Zij schuwen het geweld niet en zijn vooral bedrijvig in de internationale heroïnehandel doch maken zich voorts ook schuldig aan afpersing, mensenhandel, witwassen(2).

In België bestaat 44 % van de activiteiten van deze organisaties uit drugshandel(3) (vooral heroïne, maar ook cocaïne en amfetamines). In 1996 heeft het onderzoek aan het licht gebracht dat de Turkse netwerken ook betrokken zijn bij het vervalsen van documenten, bij ontvoering en bij clandestiene immigratie. Daar komt nog bij dat er wapens en gestolen voertuigen in beslag werden genomen.

Het jaarverslag 1997 over de georganiseerde criminaliteit in België in 1996 zegt bovendien het volgende: «Verder is gebleken dat de leden van Turkse criminale organisaties zich meer en meer distantiëren van het uitvoeringsniveau en daarvoor een beroep doen op criminelen van een andere nationaliteit (zoals Albanezen). Voor bepaalde delictdomeinen gaan ze internationale samenwerkingsverbanden aan met andere traditionele groeperingen (zij doen bijvoorbeeld een beroep op de deskundigheid van de Colombiaanse kartels voor het witwassen van criminale gelden)(4).

De Turkse criminale organisaties gaan almaar gewelddadiger tewerk en nemen tegelijkertijd ook maatregelen om hun activiteiten zo goed mogelijk te beschermen, onder meer door het observeren van de politiële methode, corruptie en het gebruik van moderne communicatietechnieken.

1.2.3.4.3. Russische georganiseerde criminaliteit

De Russische of de zogeheten Israëlistisch-Russische maffia voelt zich veelal zeer goed thuis te Antwerpen.

(1) De heer Vandoren, hoorzitting van 28 februari 1997, blz. 25/17.

(2) Jaarverslag 1997 over de georganiseerde criminaliteit in België in 1996, blz. 53.

(3) Jaarrapport 1997 over de georganiseerde criminaliteit in België in 1996, blz. 39.

(4) Jaarrapport 1997 over de georganiseerde criminaliteit in België 1996, blz. 47.

Anvers. Mais les magistrats nationaux précisent que ses activités s'étendent sur tout le territoire belge(1). Les principales activités en Belgique sont la contrefaçon des produits de marque, le blanchiment d'argent et le trafic des diamants et de l'or. En 1996, 25 % des activités exercées par les organisations criminelles russes se situaient dans le domaine du blanchiment. «Des tentatives d'infiltration dans d'autres secteurs sont également entreprises»(2). Pour leurs opérations de blanchiment, les organisations criminelles russes n'hésitent pas à utiliser des structures commerciales et financières et à avoir recours à des experts juridiques et financiers. Cette sophistication est renforcée par des moyens financiers et matériels importants, ainsi que par une grande faculté de déplacement des membres de ces organisations, qui ont bien souvent une double nationalité (surtout israélienne et géorgienne).

Le rapport annuel 1997 sur le crime organisé en Belgique en 1996 soulignait en outre «la formation au niveau international de cartels avec d'autres organisations criminelles traditionnelles (Cartel de Medellin, la Camorra italienne, les triades chinoises), qui entraîne, par exemple, un déplacement des itinéraires classiques du trafic des stupéfiants»(3).

1.2.3.4.4. Organisations italiennes

La mafia italienne, active essentiellement dans le secteur de l'immobilier et des entrepreneurs, ainsi qu'en matière de blanchiment, de délits financiers (en 1996, 25 % des activités des clans italiens concernaient des délits économiques ou financiers) et de trafic de drogues, est surtout présente dans le sud du pays, et plus particulièrement dans la région de Charleroi(4), la région liégeoise et le Borinage, ainsi qu'en partie à Bruxelles(5). Mais d'autres régions semblent également touchées par les organisations italiennes. À titre d'exemple, une enquête menée à Hasselt a permis de découvrir un trafic d'armes et de stupéfiants au départ d'une pizzeria établie dans le Limbourg. Cette pizzeria servait également de «planque» à des personnes recherchées en Italie(6).

De nationaal magistraten wijzen er evenwel op dat haar activiteiten het hele Belgische grondgebied beslaan(1). In België maakt zij zich vooral schuldig aan het namaken van merkproducten, het witwassen van geld en de diamant- en goudsmokkel. In 1996 bestond een kwart van haar activiteiten uit witwas-operaties. «Infiltratiepogingen in andere sectoren doen zich eveneens voor»(2). Bij hun witwasoperaties deinen de Russische criminale organisaties er niet voor terug commerciële en financiële structuren te gebruiken en een beroep te doen op juridische en financiële deskundigen. Deze verfijning wordt nog aangescherpt door de omvangrijke financiële en materiële middelen alsook door de hoge mobiliteit van de leden van die organisaties, die vaak de dubbele nationaliteit bezitten (vooral de Israëlische en de Georgische).

In het jaarrapport 1997 over de georganiseerde criminaliteit in België in 1996 lezen wij voorts het volgende: «Andere belangrijke vaststelling is de internationale kartelvorming met andere traditionele criminale organisaties (Medellin Kartel, de Italiaanse Camorra, de Chinese triades), waardoor men bijvoorbeeld een verschuiving in de klassieke aanvoerroutes van de verdovende middelen krijgt»(3).

1.2.3.4.4. Italiaanse organisaties

De Italiaanse maffia is in hoofdzaak «werkzaam» in de vastgoedsector en in het wereldje van de aannemers. Zij houdt zich ook bezig met het witwassen en met financiële misdrijven. In 1996 bestond een kwart van de activiteiten van de Italiaanse groeperingen uit economische of financiële misdrijven. Ze houdt zich voorts ook bezig met de drugshandel. Ze is vooral aanwezig in het zuidelijk landsgedeelte, meer bepaald in de streek van Charleroi(4), in het Luikse en in de Borinage alsook gedeeltelijk in Brussel(5). Het ziet er evenwel naar uit dat de Italiaanse organisaties ook nog andere streken teisteren. Via een onderzoek in Hasselt is men bijvoorbeeld op het spoor gekomen van wapensmokkel en drugshandel vanuit een in Limburg gevestigde pizzeria. Deze pizzeria fungeerde tevens als schuilplaats voor in Italië gezochte personen(6).

(1) M. Vandoren, audition, 28 février 1997, p. 25/18.

(2) Rapport annuel 1997 sur le crime organisé en Belgique en 1996, p. 48.

(3) Rapport annuel 1997 sur le crime organisé en Belgique en 1996, p. 48.

(4) M. De Vroom, audition, 11 décembre 1996 a.m.

(5) M. Vandoren, audition, 28 février 1997, p. 25/17.

(6) Rapport annuel 1998 sur le crime organisé en Belgique en 1997, p. 40.

(1) De heer Vandoren, hoorzitting, 28 februari 1997, blz. 25/18.

(2) Jaarverslag 1997 over de georganiseerde criminaliteit in België in 1996, blz. 56.

(3) Jaarverslag 1997 over de georganiseerde criminaliteit in België in 1996, blz. 57.

(4) De heer De Vroom, hoorzitting, 11 december 1996 a.m.

(5) De heer Vandoren, hoorzitting, 28 februari 1997, blz. 25/17.

(6) Jaarverslag 1998 over de georganiseerde criminaliteit in België in 1997, blz. 60.

1.2.3.4.5. Organisations asiatiques

Depuis 1993, les services de police soupçonnent la présence d'organisations criminelles asiatiques en Belgique, actives dans le domaine du commerce de la drogue, des fausses cartes de crédit, du racket et du trafic d'êtres humains. Cette présence s'est confirmée au fil des ans.

En 1996 27 % des activités du crime organisé chinois se situaient dans le domaine de la traite des êtres humains.

En 1997, à titre d'exemple, les services de police ont arrêté quatre Malaisiens appartenant à une triade malaise. Ces individus, condamnés aujourd'hui, étaient actifs dans le trafic de pilules d'XTC(1).

1.2.3.4.6. Organisations nord-africaines

La police judiciaire est également confrontée aux trafics avec l'Afrique, et aux grandes escroqueries africaines, ainsi qu'aux organisations nord-africaines. Ces dernières s'orientent surtout, à l'heure actuelle, vers l'attaque des fourgons postaux ou autres. Les projets «Magoule» et «Cagoule», ont déjà permis d'élucider une soixantaine d'attaques de fourgons. Une étude des magistrats nationaux révèle qu'en ce qui concerne les attaques de fourgons, 89 % d'entre elles ont eu lieu dans les ressort des cours d'appel de Mons, Liège et Bruxelles. «Un deuxième élément que nous avons retiré des statistiques est le nombre d'attaques par firme. Il s'avère que c'est Securitas, la plus grande firme de transport de fonds, qui a subi la plupart des attaques. On peut presque dire que le nombre d'attaques est proportionnel au chiffre d'affaire de la firme. Une dernière statistique concerne le nombre d'attaques fructueuses et le nombre d'attaques qui n'ont rien rapporté à leurs auteurs. Attaques avec butin: 51 %. Attaques sans butin: 49 %. Examinons ces chiffres à la lumière de l'accroissement de la violence qui accompagne ces attaques. Dans différents cas — et je pense ici à l'attaque perpétrée dans la région d'Oostkamp —, nous avons pu véritablement, avec beaucoup de chance, éviter un bain de sang. La constatation que dans 49 % des cas, il n'y a pas eu de butin suscite quand même de nombreuses questions. Une analyse plus approfondie du phénomène démontre que dans beaucoup de cas — pour ne pas dire la plupart —, il a été fait usage d'armes et d'explosifs en provenance des pays de l'ancien bloc de l'Est, et plus particulièrement de l'ex-Yougoslavie. Les grenades, explosifs et kalachnikovs qui ont été retrouvés et examinés proviennent de ces pays. Voici quelques années, l'usage de pareilles armes était exceptionnel, mais depuis la chute du mur de Berlin, on peut acheter à

1.2.3.4.5. Aziatische organisaties

Sedert 1993 vermoeden de politiediensten dat er Aziatische criminale organisaties in België opereren die zich bezighouden met de drugshandel, de handel in valse creditcards, met afpersing en mensenhandel. In de loop der jaren werden hun vermoedens bewaarde.

In 1996, bestond 27 % van de activiteiten van de Chinese georganiseerde criminaliteit uit mensenhandel.

Zo hebben de politiediensten in 1997 bijvoorbeeld vier Maleisiërs aangehouden die lid waren van een Maleisische triade. Die personen zitten thans achter de tralies en hielden zich bezig met de handel in XTC-pillen(1).

1.2.3.4.6. Noord-Afrikaanse organisaties

De gerechtelijke politie krijgt ook te kampen met smokkelactiviteiten naar en vanuit Afrika en omvangrijke gevallen van oplichting door Afrikanen, alsook met Noord-Afrikaanse organisaties. Thans houden die zich bezig met het overvallen van geldtransporten van de Post of andere firma's. Met het project «Magoule» en «Cagoule» heeft men reeds een zestigtal overvallen op geldtransporten kunnen ophelderen. Uit een onderzoek van de nationaal magistraten blijkt dat 89 % van de overvallen van geldtransporten plaatsheeft in het rechtsgebied van de hoven van beroep te Brussel, Luik en Bergen. «Een tweede element dat wij uit de statistieken hebben gehaald, is het aantal overvallen per firma. Het blijkt dat Securitas, die de grootste geldtransportfirma is, het merendeel van de overvallen heeft ondergaan. Men kan bijna zeggen dat het aantal overvallen in verhouding staat tot de omzet van de firma. Een laatste statistiek heeft betrekking op het aantal overvallen waarbij er buit werd gemaakt en het aantal overvallen waarbij men niets heeft meegenomen. Overvallen met buit: 51 %. Overvallen zonder buit: 49 %. Bekijken we dat even in het licht van de toename van het geweld dat gebruikt werd om die overvallen te plegen. In verschillende gevallen, en ik denk hier aan de overval in de streek van Oostkamp, hebben wij met veel geluk echt een bloedbad kunnen voorkomen. De vaststelling dat er in 49 % van de overvallen geen buit werd gemaakt, doet toch heel wat vragen rijzen. Een verdere analyse van het fenomeen toont aan dat in veel — om niet te zeggen in het merendeel — van de gevallen gebruik wordt gemaakt van wapens en explosieven uit de vroegere Oostbloklanden, in het bijzonder uit ex-Joegoslavië. De granaten, explosieven en kalasjnikovs die werden teruggevonden en onderzocht, komen uit die landen. Enkele jaren geleden was het gebruik van dergelijke wapens uitzonder-

(1) Rapport annuel 1998 sur le crime organisé en Belgique en 1997, p. 40.

(1) Jaarverslag 1998 over de georganiseerde criminaliteit in België in 1997, blz. 60.

peu près toutes les armes de guerre possibles. Ce pourrait être une des causes de ces violences excessives. Nous avons constaté, dans différents cas, que ces armes étaient manipulées d'une manière non experte, souvent avec les conséquences tragiques que cela entraîne.»(1).

1.2.3.4.7. Organisations néerlandaises

Les organisations néerlandaises, impliquées surtout dans le trafic de stupéfiants (haschisch et drogues de synthèse), se caractérisent par les liens qui, depuis les Pays-Bas, les relient à toutes sortes d'organisations dans les pays étrangers(2). Les sept organisations criminelles de premier plan dénombrées aux Pays-Bas influencent de manière croissante le paysage criminel belge. Cette tendance, déjà évoquée lors de l'important procès de la bande du «hakkelaar» aux Pays-Bas, qui avait démontré le rôle joué par la banque Max Fisher à Anvers dans une importante opération de blanchiment, est confirmée par le pourcentage élevé de suspects néerlandais arrêtés en Belgique, ainsi que par les importantes saisies opérées dans le port d'Anvers.

1.2.3.4.8. Organisations pakistanaises

Les organisations pakistanaises sont principalement actives en matière de trafic d'êtres humains et d'héroïne. Le rapport annuel de 1997 sur le crime organisé en 1996 précisait que les activités de traite des êtres humains présentaient, outre un avantage financier, une dimension politique et religieuse évidente(3). Cette activité s'accompagne de trafic de documents d'identité et de l'organisation de mariages blancs.

1.2.3.4.9. Organisations de l'ex-Yougoslavie

Les organisations de l'ex-Yougoslavie, actives principalement dans le trafic d'armes, sont également connues pour faire de la criminalité violente une de leurs spécialités. Les organisations des pays de l'Est sont principalement actives dans le trafic d'êtres humains provenant surtout de Pologne et destinés à la prostitution, ainsi que dans le vol de voitures.

Tableau récapitulatif

Organisations belges: trafic de haschisch, trafic d'êtres humains, production de drogues synthétiques.

(1) M. Vandoren, audition, 28 février 1997, p. 25/15.

(2) M. De Vroom, audition, 11 décembre 1996-a.m., p. 14/14.

(3) Rapport annuel 1997 sur le crime organisé en Belgique en 1996, p. 49.

lijk, maar sedert de val van de Berlijnse muur kan men ongeveer alle mogelijke oorlogswapens kopen. Dat zou een oorzaak kunnen zijn van het brutale geweld. Wij hebben in verschillende gevallen vastgesteld dat deze wapens op een ondeskundige wijze werden gehanteerd, vaak met noodlottige gevolgen»(1).

1.2.3.4.7. Nederlandse organisaties

De Nederlandse organisaties zijn in de eerste plaats betrokken bij de drugshandel (hasj en synthetische drugs). Kenmerkend zijn hun banden vanuit Nederland met allerhande organisaties in het buitenland(2). De zeven toonaangevende criminale organisaties in Nederland hebben een alsmaar grotere invloed op de Belgische criminaliteit. Deze tendens is reeds aan het licht gekomen tijdens het ophefmakeerde proces rond de «Bende van de Hakkelaar» in Nederland, waarbij gebleken is welke rol de Max Fischer bank in Antwerpen gespeeld heeft in een omvangrijke witwasoperatie. Zij wordt overigens bevestigd door het hoog percentage in België aangehouden Nederlandse verdachten alsook door de belangrijke inbeslagnames in de Antwerpse haven.

1.2.3.4.8. Pakistaanse organisaties

De Pakistaanse organisaties houden zich vooral bezig met mensenhandel en heroïnesmokkel. Het jaarrapport 1997 over de georganiseerde criminaliteit in 1996 wijst uit dat er in de activiteiten van de georganiseerde mensenhandel naast het financiële winnen een duidelijke politieke en religieuze dimensie aanwezig is(3). Deze activiteit gaat vaak gepaard met de handel in identiteitspapieren en het organiseren van schijnhuwelijken.

1.2.3.4.9. Organisaties uit het voormalige Joegoslavië

De organisaties uit ex-Joegoslavië smokkelen vooral wapens en zijn berucht als specialisten in de gewelddadige criminaliteit. De organisaties afkomstig uit de voormalige Oostbloklanden houden zich voornamelijk bezig met de mensenhandel, waarbij de slachtoffers vooral uit Polen afkomstig zijn en in de prostitutie tewerk worden gesteld, alsook met het stelen van auto's.

Overzichtstabel

Belgische organisaties: hasjhandel, mensenhandel, productie van synthetische drugs.

(1) De heer Vandoren, hoorzitting, 28 februari 1997, blz. 25/15.

(2) De heer De Vroom, hoorzitting, 11 december 1996-a.m., blz. 14/14.

(3) Jaarrapport 1997 over de georganiseerde criminaliteit in België, 1996, blz. 57.

Organisations latino-américaines: trafic de cocaïne et de cannabis, blanchiment (*Anvers, arrondissement de Malines*).

Organisations turques: trafic d'héroïne, traite des êtres humains, blanchiment, extorsion (*Anvers, Limbourg, Gand, Charleroi*).

Mafias russes: contrefaçons, fraude bancaire et financière, criminalité violente, blanchiment, trafic de drogue, prostitution, traite des êtres humains, trafic de diamant et d'or (*Anvers, et dans une moindre mesure Bruxelles et Liège*).

Mafias italiennes: immobilier, trafic de drogue négrier, criminalité économique et financière, armes, blanchiment (*Sud du pays et surtout Charleroi, Limbourg*).

Organisations d'Afrique de l'ouest, surtout nigérianes: trafic de drogue, escroquerie, trafic d'êtres humains (*Bruxelles*).

Organisations nord-africaines: hold-up, trafic de drogue, blanchiment (*grandes agglomérations*).

Organisations néerlandaises: trafic de drogue, blanchiment.

Organisations pakistanaises: trafic d'héroïne, trafic d'êtres humains.

Organisations d'ex-Yugoslavie: trafic d'armes, trafic de drogue, criminalité violente, trafic de véhicules (*grandes agglomérations*).

Organisations asiatiques: trafic d'êtres humains, trafic de drogues (*grandes agglomérations: Anvers, Arlon, Liège, Charleroi, Bruges*).

Organisations d'Europe de l'est et surtout polonaises: vols et trafic de voitures volées (*Anvers, Bruxelles, arrondissement d'Eupen, Gand, Liège*).

1.2.3.5. Structure des organisations

	1996	1997
Structure horizontale. — <i>Horizontale structuur</i>	26	16 %
Structure verticale. — <i>Verticale structuur</i>	92	56,8 %
Structure non déterminée. — <i>Met onbepaalde structuur</i>	44	27 %
Total d'organisations détectées. — <i>Totaal van de opgespoorde organisaties</i>	162	100 %
	238	100 %

Pour l'élaboration du rapport annuel, il faut entendre par structure horizontale «une structure d'organisation où chaque partie de l'organisation détient la responsabilité dans le domaine bien spécifique où elle se spécialise (selon le produit ou la tâche effectuée). La distinction entre le niveau de décision et d'exécution n'est pas nette». Par structure verticale ou hiérarchisée, il faut entendre «une structure permanente d'organisation où la hiérarchie est très marquée, où la responsabilité est définie à chaque niveau et où l'in-

Latijns-Amerikaanse organisaties: cocaïne- en cannabishandel, witwassen (*Antwerpen, arrondissement Mechelen*).

Turkse organisaties: heroïnehandel, mensenhandel, witwassen, afpersing (*Antwerpen, Limburg, Gent, Charleroi*).

Russische maffia's: namaak, bank- en financiële fraude, gewelddadige criminaliteit, witwassen, drugshandel, prostitutie, mensenhandel, diamant- en goudsmokkel (*Antwerpen en in mindere mate Brussel en Luik*).

Italiaanse maffia's: vastgoedsector, drugshandel, koppelbazen, economische en financiële criminaliteit, wapens, witwassen (*Zuidelijk landsgedeelte en vooral Charleroi, Limburg*).

Organisaties uit West-Afrika vooral Nigeriaanse organisaties: drugshandel, oplichting, mensenhandel (*Brussel*).

Noord-Afrikaanse organisaties: hold-up, drugs-handel, witwassen (*grote agglomeraties*).

Nederlandse organisaties: drugshandel, witwas-sen.

Pakistaanse organisaties: heroïnehandel, mensen-handel.

Organisaties uit het voormalige Joegoslavië: wapenhandel, drugshandel, gewelddadige criminaliteit, autosmokkel (*grote agglomeraties*).

Aziatische organisaties: mensenhandel, drugshan-del (*grote agglomeraties: Antwerpen, Aarlen, Luik, Charleroi, Brugge*).

Organisaties uit Oost-Europa en vooral uit Polen: diefstal en handel in gestolen voertuigen (*Antwerpen, Brussel, arrondissement Eupen, Gent, Luik*).

1.2.3.5. Structuur van de organisaties

«Het door de onderzoekers ingevulde meldingsformulier bevatte de volgende omschrijvingen: een horizontale structuur is een organisatiestructuur waarin ieder deel van de organisatie verantwoordelijk is voor een specifiek gebied waarin het gespecialiseerd is (volgens het product of de taak). Er is geen duidelijk onderscheid tussen het beslissingsniveau en het uitvoerend niveau. Een verticale structuur is een permanente organisatiestructuur met een sterke hiërarchie, waarin de verantwoordelijkheid op ieder niveau is

formation doit passer par tous les échelons (généralement du haut vers le bas). On distingue clairement les niveaux d'exécution et de décision(1)».

1.2.3.6. Répartition des tâches au sein des organisations détectées en 1997

Le tableau suivant indique les fonctions le plus souvent remplies dans la criminalité organisée recensée en Belgique en 1997.

Fonctions remplies — <i>Taak</i>	Nombre — <i>Aantal</i>	%	% cumulé — <i>gecumuleerd</i>
Organisateur/adjoint. — <i>Organisator/adjunct</i>	631	31,9	31,9
Exécutant. — <i>Uitvoerder</i>	504	25,5	57,4
Intermédiaire. — <i>Tussenpersoon</i>	280	14,2	71,6
Courrier. — <i>Koerier</i>	212	10,7	82,3
Expert comptable ou financier. — <i>Boekhouder of financier</i>	49	2,5	84,8
Bailleur de fonds. — <i>Geldschieter</i>	34	1,7	86,5
Inconnue. — <i>Onbekend</i>	115	5,8	92,3
Autres. — <i>Andere</i>	153	7,7	100
Total. — <i>Totaal</i>	1 978	100	

«La catégorie «autres» comprend des fonctions variées telles qu'expert chimiste, expert juridique, expert en management, expert en armement ou explosif, expert militaire, expert en d'autres domaines, spécialiste en ordinateur, ou homme de paille. On peut s'étonner du nombre élevé d'organisateurs et d'adjoints (1/3 des suspects recensés). Cette proportion peut cependant s'expliquer par l'ampleur limitée des organisations criminelles. En effet, si une organisation contient un organisateur et deux adjoints, la répartition 1/3 - 2/3 est respectée même lorsque l'organisation est composée de neuf personnes (or c'est le cas de 171 organisations!). On constate en outre que la part des organisations criminelles ayant une structure hiérarchique diminue par rapport aux structures horizontales. On assiste peut-être à une évolution de la criminalité organisée vers une forme moins figée et plus variable, où la structure de l'organisation s'adapte aux activités criminelles et aux interventions des autorités(2).»

«Le questionnaire offrait également la possibilité de déterminer l'appartenance (ou non) du suspect au noyau de l'organisation criminelle et d'évaluer la permanence de son adhésion à cette organisation. L'analyse s'oriente vers le groupe criminel en tant qu'organisation et ne se focalise pas sur les faits commis.

(1) Rapport annuel 1998 sur le crime organisé en Belgique en 1997, p. 20.

(2) Rapport annuel 1998 sur le crime organisé en Belgique en 1997, p. 22.

bepaald en de informatie langs alle echelons moet gaan (meestal van boven naar beneden). Er is een duidelijk verschil tussen uitvoerend niveau en beslissingsniveau(1).»

1.2.3.6. Verdeling van de taken in de in 1997 opgespoorde organisaties

Onderstaande tabel betreft de taken binnen de in 1997 geïnventariseerde georganiseerde criminaliteit in België, die het vaakst voorkomen.

Fonctions remplies — <i>Taak</i>	Nombre — <i>Aantal</i>	%	% cumulé — <i>gecumuleerd</i>
Organisateur/adjoint. — <i>Organisator/adjunct</i>	631	31,9	31,9
Exécutant. — <i>Uitvoerder</i>	504	25,5	57,4
Intermédiaire. — <i>Tussenpersoon</i>	280	14,2	71,6
Courrier. — <i>Koerier</i>	212	10,7	82,3
Expert comptable ou financier. — <i>Boekhouder of financier</i>	49	2,5	84,8
Bailleur de fonds. — <i>Geldschieter</i>	34	1,7	86,5
Inconnue. — <i>Onbekend</i>	115	5,8	92,3
Autres. — <i>Andere</i>	153	7,7	100
Total. — <i>Totaal</i>	1 978	100	

«De categorie «andere» bestaat uit tal van andere functies, zoals scheikundig expert, juridisch expert, expert in management, deskundige in wapens of explosieven, militair deskundige, deskundige op andere vlakken, computerspecialist of stroman. Het aantal organisatoren en adjuncten (1/3 van de getelde verdachten) is verbazingwekkend hoog. Zulks kan wijzen op de beperkte omvang van de criminale organisaties. Als een organisatie een organisator en twee adjuncten bevat, wordt de 1/3-2/3 verhouding geëerbiedigd, zelfs als de organisatie uit negen personen bestaat (dat is evenwel het geval voor 171 organisaties!). Er moet ook worden vastgesteld dat het aantal criminale organisaties met een hiërarchische structuur afneemt in vergelijking met die met een horizontale structuur. Dat betekent misschien dat de georganiseerde criminaliteit evolueert naar een minder strakke, eerder veranderlijke vorm, waarin de structuur zich aanpast aan de criminale activiteiten en aan het optreden van de autoriteiten(2).»

«De vragenlijst bood tevens de mogelijkheid aan te geven of de verdachte al dan niet behoort tot de kern van de criminale organisatie en na te gaan of hij daartoe voortdurend behoort. De analyse is gericht op de criminale groep als organisatie en niet op de gepleegde feiten.

(1) Jaarverslag 1998 over de georganiseerde criminaliteit in België in 1997, blz. 27.

(2) Jaarverslag 1998 over de georganiseerde criminaliteit in België in 1997, blz. 30-31.

L'objectif poursuivi est d'appréhender les conditions d'émergence et de survie des organisations criminelles pour pouvoir évaluer leur permanence et leur cohérence, et pouvoir, par la suite, suggérer des mesures efficaces en vue de les démanteler(1).»

De doelstelling hiervan is de omstandigheden waaronder criminale organisaties ontstaan en voortbestaan te bestuderen teneinde hun permanente karakter en hun coherentie te kunnen beoordelen en daarna doeltreffende maatregelen te kunnen voorstellen om hen te ontmantelen(1).»

Forme de participation dans l'organisation

Participation <i>Betrokkenheid</i>	Noyau <i>Kern</i>	Hors noyau <i>Buiten kern</i>	Non précisée <i>Niet bepaald</i>	Total <i>Totaal</i>
Permanent. — Permanent	896 (45,3 %)	175 (8,8 %)	61 (3,1 %)	1 132 (57,2 %)
Occasionnel. — Occasioneel	100 (5,1 %)	400 (20,2 %)	82 (4,1 %)	582 (29,4 %)
Non précisée. — Niet bepaald.	12 (0,6 %)	16 (0,8 %)	236 (11,9 %)	264 (13,3 %)
Total. — Totaal	1 008 (51,0 %)	591 (29,9 %)	379 (19,2 %)	1 978 (100 %)

«Il a pu être déterminé que 1 132 suspects (57,2 %) étaient membres permanents des organisations criminelles et 582 (29,4 %) membres occasionnels. La position des 264 suspects restants n'a pas été ou n'a pu être communiquée. 1 008 suspects (51,0 %) étaient membres du noyau des organisations criminelles, 591 (29,9 %) sont restés en dehors (l'information n'est pas précisée pour les 379 suspects restants). Les catégories les plus souvent mentionnées sont celles des suspects qui font partie du noyau de l'organisation de façon permanente (896 suspects, soit 45,3 %), et celles des membres occasionnels hors du noyau de l'organisation (400 personnes, soit 20,2 %). Ces deux catégories sont probablement les plus immédiatement identifiables. Les membres permanents hors du noyau sont au nombre de 175 (8,8 %), 100 (5,1 %) sont membres occasionnels du noyau.

Il est difficile de tirer des conclusions à partir de ces chiffres. Il semble que l'on ait cependant la présence d'un noyau permanent étayé, «base» de l'organisation, autour duquel gravitent occasionnellement (ou non) d'autres personnes. Ces données n'ont toutefois pas toujours été transmises en tenant compte de l'organisation en tant qu'ensemble. Il est donc nécessaire, pour rendre l'analyse plus pertinente, de mettre ces informations en relation avec d'autres informations collectées.

D'un point de vue statistique, on peut ainsi voir que les Belges impliqués dans la criminalité organisée ont tendance à participer occasionnellement aux organisations criminelles et à ne pas faire partie du noyau de l'organisation. Ils sont sous-représentés au niveau des prises de décisions mais surreprésentés parmi les experts. Les chiffres semblent indiquer aussi que les

Vorm van betrokkenheid bij de organisatie

«Er kon worden vastgesteld dat 1 132 verdachten (57,2 %) permanent deel uitmaakten van criminale organisaties en 582 (29,4 %) occasionele leden waren. De toestand van de overige 264 verdachten werd niet of kon niet worden medegedeeld. 1 008 (51,0 %) van de verdachten waren lid van de kern van criminale organisaties, 591 (29,9 %) maakten daarvan geen deel uit (er zijn geen gegevens voor de overige 379 verdachten). De meest voorkomende categorieën zijn die van verdachten welke permanent deel uitmaken van de kern van de organisatie (896 verdachten of 45,3 %) en die van de occasionele leden buiten de kern van de organisatie (400 personen of 20,2 %). Deze twee categorieën zijn waarschijnlijk het gemakkelijkst identificeerbaar. Er zijn 175 (8,8 %) permanente leden buiten de kern en 100 personen (5,1 %) zijn occasioneel lid van de kern.

Op grond van deze cijfers kunnen moeilijk conclusies worden getrokken. Blijkbaar bestaat er een permanent bezette kern, die als basis van de organisatie dient en waarrond zich al dan niet occasioneel andere personen bevinden. Bij de overzending van deze gegevens is evenwel niet steeds rekening gehouden met de organisatie als geheel. Om de analyse relevanter te maken is het derhalve noodzakelijk deze gegevens met andere ingewonnen informatie in verband te brengen.

Vanuit statistisch standpunt beschouwd kan aldus worden vastgesteld dat de Belgen betrokken bij de georganiseerde criminaliteit de neiging hebben occasioneel deel te nemen aan criminale organisaties en geen deel uit te maken van de kern van de organisatie. Zij zijn ondervertegenwoordigd op het stuk van de besluitvorming maar oververtegenwoordigd onder de

(1) Rapport annuel 1998 sur le crime organisé en Belgique en 1997, pp. 22-23.

(1) Jaarverslag 1998 over de georganiseerde criminaliteit in België in 1997, blz. 31.

personnes hors du noyau participent plus aux faits commis par l'organisation criminelle(1).»

1.2.4. Activités criminelles sur la base des rapports annuels du Ministère de la Justice (1996-1997)

Les rapports annuels insistent sur la difficulté, voire l'impossibilité, d'estimer l'ampleur des activités criminelles déployées dans le cadre de la criminalité organisée. «Il semble d'ailleurs que l'outil statistique ne soit pas le plus approprié pour comparer strictement des données fortement dissemblables. Les bases de données policières concernant la criminalité enregistrée s'articulent autour des faits commis alors que l'approche de la criminalité organisée se veut plutôt orientée vers l'organisation criminelle elle-même(2).»

La méthode de recueil des données, précisent les rapports, permet de signaler si une organisation est active dans un ou plusieurs domaines particuliers. Elle ne permet cependant pas de donner une information sur l'ampleur de ces activités. En conséquence de quoi, les informations recueillies mènent sans doute à une sous-estimation de l'ampleur du phénomène.

En moyenne, le nombre d'activités différentes menées par les organisations criminelles actives en Belgique est de trois.

1.2.4.1 La nature des faits

Le tableau ci-après indique, par nature de faits, le nombre d'organisations qui y développent des activités à titre principal ou accessoire.

experten. De cijfers tonen eveneens aan dat de personen buiten de kern meer deelnemen aan de feiten gepleegd door de criminale organisatie(1).»

1.2.4. Criminele activiteiten op basis van de jaarverslagen van het ministerie van Justitie (1996-1997)

De jaarverslagen onderstrepen dat het moeilijk of zelfs onmogelijk is om de omvang in te schatten van de criminale activiteiten die in het kader van de georganiseerde criminaliteit plaatsvinden. «Bovendien zijn statistieken wellicht niet het meest geschikte middel om zeer uiteenlopende gegevens nauwkeurig te vergelijken. Terwijl de politiële gegevensbanken inzake de geregistreerde criminaliteit vooral betrekking hebben op de gepleegde feiten, is de aanpak van de georganiseerde criminaliteit eerder gericht op de criminale organisatie zelf(2).»

Het verslag vermeldt dat het met deze methode van gegevensverzameling mogelijk is na te gaan of een organisatie in een of meer domeinen actief is. Maar het is niet mogelijk informatie te geven over de omvang van deze activiteiten. Bijgevolg leiden de verzamelde gegevens wellicht tot een onderschatting van de omvang van het fenomeen.

In België houden de misdaadorganisaties zich gemiddeld met drie verschillende criminale activiteiten bezig.

1.2.4.1 De aard van de feiten

De volgende tabel vermeldt per soort feiten het aantal organisaties die op dat vlak hoofdactiviteiten of bijkomende activiteiten uitoefenen.

Domaines d'activité — Activiteit	Nombre d'organisations — Aantal organisaties				Variation — Verschil
	1996	%	1997 ⁽¹⁾	%	
Stupéfiants. — <i>Verdovende middelen</i>	82	23,3	114 (11)	15,8 (4)	+39,0
trafic/commerce stup. — <i>illegal handel</i>	—	—	89 (4)	78,1 (36,4)	—
production de stup. — <i>productie</i>	—	—	12 (5)	10,5 (45,5)	—
autres drogues. — <i>andere drugs</i>	—	—	13 (2)	11,4 (18,1)	—
Délits financiers et économiques. — <i>Financiële en economische delicten</i>	55	15,6	100 (34)	13,9 (5,1)	+81,8
fraude TVA. — <i>BTW-fraude</i>	—	—	23 (8)	23 (23,5)	—
autre fraude. — <i>andere fraude</i>	23	41,8	32 (15)	32 (44,1)	—
autre délits fin. écon. — <i>andere fin. econ. misdrijven</i> . . .	32	58,2	45 (11)	45 (32,4)	—
Blanchiment. — <i>Witwassen</i>	48	13,6	88 (29)	12,2 (10,6)	+83,3
Vols. — <i>Diefstallen</i>	28	7,9	84 (39)	11,7 (14,2)	+200,0
vol violence, menace, main armée, hold-up. — <i>diefstal geweld, bedreiging, gewapenderhand, hold-up</i>	10	35,7	25 (12)	29,8 (25,6)	+150,0
autre vols. — <i>andere vormen van diefstal</i>	10	35,7	24 (11)	28,6 (28,2)	+140,0
extorsion. — <i>afpersing</i>	8	28,6	24 (9)	28,6 (23,1)	+200,0

(1) Rapport annuel 1998 sur le crime organisé en Belgique en 1997, p. 23.

(2) Rapport annuel 1998 sur le crime organisé en Belgique en 1997, p. 28.

(1) Jaarverslag 1998 over de georganiseerde criminaliteit in België in 1997, blz 23.

(2) Jaarverslag 1998 over de georganiseerde criminaliteit in België in 1997, blz 39.

Domaines d'activité — Activiteit	Nombre d'organisations Aantal organisaties				Variation — Verschil
	1996	%	1997 ⁽¹⁾	%	
vol de containers. — <i>containerdiefstallen</i>	—	—	11 (7)	13 (23,1)	—
Traite des êtres humains. — <i>Menschenhandel</i>	26	7,4	82 (25)	11,4 (9,1)	+215,4
incitation/exploitation débauche. — <i>aanzetting/uitbuiting ontucht</i>	9	34,6	24 (9)	29,3 (36)	+166,7
immigration illégale. — <i>illegale immigratie</i>	—	—	23 (5)	28 (20)	—
main d'œuvre illégale. — <i>illegale werknemers</i>	—	—	20 (9)	24,4 (36)	—
autre traite êtres humains. — <i>andere vormen van mensenhandel</i>	17	65,4	15 (2)	18,3 (8)	-11,8
Trafic de véhicules. — <i>Illegale handel in voertuigen</i>	21	5,9	40 (10)	5,6 (3,6)	+90,5
Recel (hors blanchiment). — <i>Heling (behalve witwassen)</i>	15	4,3	40 (20)	5,6 (7,3)	+166,7
Faux-contrefaçons — <i>Namaak-vervalsing</i>	23	6,5	39 (22)	5,5 (8)	+69,6
Corruption. — <i>Corruptie</i>	10	2,8	24 (17)	3,3 (6,2)	+140,0
Trafic d'armes. — <i>Illegale wapenhandel</i>	17	4,8	22 (10)	3,1 (3,6)	+29,4
Meurtre/assassinat. — <i>Doodslag/moord</i>	12	3,4	21 (15)	2,9 (5,5)	+75,0
Prise d'otages, enlèvement — <i>Gijzeling, ontvoering</i>	6	1,7	14 (12)	1,9 (4,4)	+133,3
Autres. — <i>Andere</i>	9	2,6	51 (30)	7,1 (10,9)	+466,7
Total. — <i>Totaal</i>	352	100	719 (274)	100 (100)	+104,3

⁽¹⁾ Le chiffre entre parenthèses représente la part des activités mentionnées comme accessoires pour l'organisation criminelle.

Le nombre total s'élève à 352 et 719 parce que certaines organisations criminelles sont actives dans plusieurs domaines.

Selon le rapport annuel 1998 sur le crime organisé en Belgique en 1997, le présent paramètre constitue un excellent instrument de mesure pour déterminer les domaines d'activités des organisations criminelles. Pour 89 organisations, le trafic et le commerce de stupéfiants constituent une activité principale ou une activité accessoire. Il faut ajouter également que 12 organisations sont actives dans la production de produits stupéfiants et 13 dans d'autres faits liés à la vente et au commerce de stupéfiants.

Les délits financiers et économiques occupent la deuxième place (dans 100 dossiers). Le blanchiment de fonds illégaux vient en troisième position (88 organisations). Les vols et la traite des êtres humains arrivent en quatrième et cinquième lieu. Le trafic de véhicules suit, mais dans une moindre mesure. Les autres domaines criminels ont été beaucoup moins fréquemment observés. Une comparaison avec les données collectées l'an passé montre que la part des activités liées aux stupéfiants est plus nuancée. On peut en effet faire la distinction entre le trafic et la production de produits stupéfiants. On constate alors que la part du trafic de produits stupéfiants est moins élevée que celle constatée auparavant.

La scission entre l'activité principale et l'activité accessoire apporte également des informations. On constate de la sorte que les trafics forment en majorité

⁽¹⁾ Het cijfer tussen haakjes heeft betrekking op de nevenactiviteiten van de criminale organisatie.

De totale aantallen bedragen 352 en 719 omdat bepaalde criminale organisaties op verschillende gebieden actief zijn.

Het jaarverslag 1998 over de georganiseerde criminaliteit in 1997 schrijft verder: «Deze parameter is een uitstekend meetinstrument om te bepalen op welke vlakken de criminale organisaties actief zijn. Voor 89 organisaties is de illegale handel in verdovende middelen een hoofdactiviteit en een nevenactiviteit. Bovendien zijn 12 organisaties actief in de productie van verdovende middelen en houden 13 zich bezig met andere illegale handelingen op het stuk van de verkoop van en de handel in verdovende middelen.

De financiële en economische delicten komen op de tweede plaats (100 dossiers). Op de derde plaats komt het witwassen van illegale geldmiddelen (88 organisaties). Diefstallen en mensenhandel komen respectievelijk op de vierde en de vijfde plaats. Daarna komt de illegale handel in voertuigen, zulks evenwel in mindere mate. De andere vormen van criminale activiteit komen veel minder vaak voor. Een vergelijking met de vorig jaar ingezamelde gegevens toont aan dat het aandeel van de activiteiten in verband met drugs in de georganiseerde criminaliteit genuanceerder is. Er kan immers een onderscheid worden gemaakt tussen de handel in en de productie van verdovende middelen. Dan kan worden vastgesteld dat het aandeel van de handel in verdovende middelen minder hoog ligt dan vroeger.

De splitsing tussen hoofdactiviteit en bijkomende activiteit levert ook informatie op. Aldus kan worden vastgesteld dat de verschillende soorten van handel

une activité principale des organisations. Les organisations actives dans le trafic de drogue s'orientent presque toujours vers cette activité à titre principal. On peut se demander à cet égard si l'approche classique de la criminalité organisée, assimilée initialement à la lutte contre le trafic de drogue, n'influence pas la perception de la criminalité organisée et oriente initialement les enquêtes vers ce type bien connu de criminalité. Il faut reconnaître cependant que les bénéfices engendrés par le trafic de drogues au regard de l'investissement et des risques encourus par les instigateurs de ce type de trafic rendent ces activités particulièrement attractives pour les organisations criminelles.

Partant de ce qui précède, il est intéressant de parcourir les autres formes d'activités développées par les organisations criminelles. Le tableau figurant ci-dessus relève certaines constantes mais également certaines surprises. Les faits liés à des contre-stratégies(1) (corruption, meurtre, assassinat, enlèvement ou prises d'otages) sont surtout accessoires, ce qui semble logique.

Les faits d'extorsion peuvent être liés à des contre-stratégies (c'est une forme d'intimidation) mais également constituer l'une des activités principales de certaines organisations criminelles (le milieu criminel chinois est actif dans ce genre de faits, au sein même de la communauté asiatique établie en Belgique⁽²⁾). Alors qu'initialement le blanchiment était lié à des activités criminelles déterminées, on voit qu'une analyse plus poussée révèle que le blanchiment est surtout mentionné comme étant une activité principale des organisations criminelles. Des enquêtes récentes montrent en effet que l'on est confronté à des organisations criminelles qui ne développent des activités en Belgique qu'à des fins de blanchir leurs fonds criminels. Ces organisations trouvent ici une expertise et un système financier moderne, attractif pour le blanchiment.

(1) Il faut entendre par contre-mesure (ou contre-stratégies), des moyens utilisés par une organisation criminelle pour faciliter ses activités criminelles et permettre sa survie propre. Elle est passive lorsque l'organisation criminelle développe des méthodes de camouflage de ses activités et de sa structure, dans le but de se dissimuler vis-à-vis des autorités ou des concurrents potentiels (emploi de langage codé, usage de sociétés-écrans, ...). Elle est active lorsqu'il s'agit d'acquérir des connaissances ou d'influer sur les personnes ou autorités (et les moyens dont elles disposent) qui peuvent faciliter ou nuire aux activités et/ou à l'existence même de l'organisation (écoutes des services de police, intimidation de magistrats, influence par les médias, ...).

(2) Voir supra.

meestal een hoofdactiviteit van de criminale organisaties vormen. De organisaties die zich bezighouden met de handel in verdovende middelen doen dit meestal als hoofdactiviteit. In dit verband kan de vraag worden gesteld of de klassieke benadering van de georganiseerde criminaliteit, die oorspronkelijk werd geassimileerd aan de strijd tegen de handel in verdovende middelen, de opvatting van het begrip georganiseerde criminaliteit niet beïnvloedt en de onderzoeken in een eerste fase oriënteert naar deze welgekende vorm van criminaliteit. Er moet evenwel worden erkend dat de winsten voortgebracht door de handel in verdovende middelen ten opzichte van de investeringen en het risico aangegaan door de organisatoren van een dergelijke handel, deze activiteiten voor criminale organisaties buitengewoon aantrekkelijk maken.

Op grond van wat voorafgaat, is het interessant de andere soorten activiteiten uitgeoefend door criminale organisaties te beschouwen. In de bovenstaande tabel kunnen bepaalde constanten worden vastgesteld maar bevinden zich ook een aantal verrassingen. De strafbare feiten verbonden aan contrastrategieën⁽¹⁾ (corruptie, doodslag, moord, ontvoering of gijzelning) zijn hoofdzakelijk van bijkomende aard, hetgeen logisch lijkt.

Afpersing kan ook verband houden met contrastrategieën (het is een vorm van intimidatie) maar kan voor bepaalde criminale organisaties eveneens een hoofdactiviteit vormen (het Chinese criminale milieu is op dit gebied actief in de Aziatische gemeenschap die in België is gevestigd)⁽²⁾. Het witwassen was oorspronkelijk verbonden aan bepaalde criminale activiteiten maar een grondigere analyse toont aan dat deze illegale handeling vooral als hoofdactiviteit van de criminale organisaties wordt vermeld. Recent onderzoeken tonen immers aan dat er criminale organisaties bestaan die in België uitsluitend activiteiten uitvoeren om hun uit criminale activiteiten verkregen geldmiddelen wit te wassen. Die organisaties vinden hier de deskundigheid en een modern financieel stelsel die voor het witwassen aantrekkelijk zijn.

(1) Onder tegenmaatregelen (of contrastrategieën) moeten de middelen worden verstaan die een criminale organisatie awendt om haar criminale activiteiten te vergemakkelijken en haar voortbestaan mogelijk te maken. Er is sprake van een passieve strategie wanneer de criminale organisatie methoden ontwikkelt om haar activiteiten en haar structuur te verhullen teneinde zich voor de autoriteiten of voor eventuele concurrenten te verbergen (gebruik van gecodeerde taal, schijnvennootschappen, ...). Het gaat om een actieve strategie wanneer zij erin bestaat kennis te verwerven of personen of autoriteiten (alsook de middelen waarover zij beschikken) te beïnvloeden, die de activiteiten en/of het bestaan van de organisatie kunnen vergemakkelijken of schaden (afluisteren van politiediensten, intimideren van magistraten, beïnvloeden door de media, ...).

(2) Zie supra.

La comparaison avec l'année passée doit être fortement nuancée. En effet, une des principales améliorations du questionnaire porte sur les activités déployées par les organisations criminelles. Au contraire du questionnaire établi l'an passé, qui comportait une nombre restreint de choix et combinait les activités et le type d'organisation rencontré, le questionnaire actuel propose, en une question, une multitude d'activités. De plus, il tient également compte des activités accessoires développées par les organisations criminelles. Un rapide calcul montre d'ailleurs que la proportion du nombre d'activités par organisation est inférieure à celle de 1996, si l'on ne tient compte que des activités principales (1,87 en 1997 pour 2,17 en 1996). On peut dès lors dire que l'ampleur des activités développées par une même organisation criminelle reste limitée »(1).

1.2.4.1.1. Aperçu du commerce de la drogue en Belgique(2)

Pour l'année 1997, 114 des 238 organisations criminelles détectées avaient pour activité principale ou accessoire le trafic et le commerce de stupéfiants. S'ajoutent à cela 12 organisations (1,7%) actives, à titre principal ou accessoire dans la production de stupéfiants. Sur la base des analyses effectuées en Belgique, il faut constater que notre pays prend de l'importance dans le trafic international d'héroïne. À titre d'exemple, l'opération «Turbo-Diesel» réalisée par la police judiciaire a mené, après deux ans d'enquête dans le Limbourg, à l'arrestation de soixante-cinq personnes et à la saisie de 500 kilogrammes d'héroïne en provenance de la route des Balkans(3). Ce trafic, perpétré par des organisations (turques pour la plupart) présentant une structure rigide et n'hésitant pas à récourir à la violence et à la manipulation, tend à se doubler, parallèlement, de trafics de cocaïne et d'amphétamines.

À côté du trafic d'héroïne, d'importantes quantités de hachisch sont également importées en Belgique en provenance d'Afrique du Nord. Ce trafic, qui est pour l'essentiel aux mains d'organisations belges, néerlandaises et marocaines, s'organise par route, par autos, autocars ou encore camions. À cet égard, le rapport 1998 sur le crime organisé en Belgique en 1997 précise(4) que les passeurs (courriers) sont recrutés par des organisations marocaines qui choisissent des

De vergelijking met vorig jaar moet sterk worden genuanceerd. Een van de voornaamste verbeteringen aangebracht in de vragenlijst heeft immers betrekking op de activiteiten verricht door de criminale organisaties. In tegenstelling tot de vorig jaar gestelde vraag die een beperkt aantal keuzemogelijkheden bevatte en die tegelijkertijd de activiteiten en de aard van de organisatie combineerde, wordt in de nieuwe vragenlijst in een enkele vraag een groot aantal verschillende activiteiten voorgesteld. Bovendien werd rekening gehouden met de nevenactiviteiten van de criminale organisaties. Een oppervlakkige berekening toont overigens aan dat het aantal activiteiten per organisatie kleiner is dan in 1996 wanneer alleen de hoofdactiviteiten in aanmerking worden genomen (1,87 in 1997 tegen 2,17 in 1996). Er kan derhalve worden gesteld dat de omvang van de activiteiten uitgeoefend door eenzelfde criminale organisatie beperkt blijft. »(1).

1.2.4.1.1. Overzicht van de drugshandel in België(2)

Voor het jaar 1997 hadden 114 van de 238 opgespoorde criminale organisaties als hoofd- of nevenactiviteit de handel in en de verspreiding van verdoende middelen. Daarbij komen 12 actieve organisaties (1,7%) die zich als hoofd- of nevenactiviteit bezighouden met de productie van verdoende middelen. Op grond van in België verrichte onderzoeken kan men vaststellen dat ons land steeds belangrijker wordt in de internationale heroïnehandel. De operatie «Turbo-Diesel» bijvoorbeeld, die de gerechtelijke politie na twee jaar speurwerk in Limburg uitgevoerd heeft, leidde tot de aanhouding van vijfenzestig personen en de inbeslagname van 500 kilogram heroïne die afkomstig was van de Balkanroute(3). Deze trafiek is in handen van (hoofdzakelijk Turkse) organisaties met een strakke structuur, die niet aarzen om gebruik te maken van geweld en manipulatie, en gaat meer en meer gepaard met een parallelle trafiek in cocaïne en amfetamines.

Naast de handel in heroïne worden in België ook grote hoeveelheden hasj ingevoerd uit Noord-Afrika. Deze trafiek, die voornamelijk in handen is van Belgische, Nederlandse en Marokkaanse organisaties, verloopt over de weg, per auto, autobus of nog per vrachtwagen. In dit verband vermeldt het jaarverslag 1998 over de georganiseerde criminaliteit in 1997 dat de koeriers, vaak mensen met schulden, geronseld worden door Marokkaanse organisaties(4). In 1997

(1) Rapport annuel 1998 sur le crime organisé en Belgique en 1997, p. 29 et suivantes.

(2) Sur base du rapport annuel 1998 sur le crime organisé en 1997.

(3) M. De Vroom, audition du 11 décembre 1996, p. 14/10.

(4) Rapport annuel 1998 sur le crime organisé en Belgique en 1997, p. 51.

(1) Jaarverslag 1998 over de georganiseerde criminaliteit in België in 1997, blz. 40 en volgende.

(2) Op basis van het jaarverslag 1998 over de georganiseerde criminaliteit in 1997.

(3) De Vroom, hoorzitting van 11 december 1996, blz. 14/10.

(4) Jaarverslag 1998 over de georganiseerde criminaliteit in België in 1997, blz. 76.

personnes endettées. En 1997, 113 personnes ont été arrêtées sur les routes, et 3,7 tonnes de hachisch saisies. Des autocars de sociétés de tourisme, spécialement adaptés pour le transport de la drogue, sont également utilisés. Les aménagements des cars se font soit avec la seule complicité du chauffeur, soit avec la complicité de l'exploitant de la société. Il en va de même pour le transport par camion.

Le rapport 1998 sur le crime organisé en Belgique en 1997 relève également que les gains réalisés par le biais de ce trafic sont «soit renvoyés au Maroc, de préférence via une banque marocaine installée en Belgique, soit changés en dirhams et renvoyés au Maroc par courrier. Les bénéfices ainsi transférés sont réinvestis au Maroc. Le paiement par une autre drogue, cocaïne ou héroïne, a fait son apparition ces derniers temps»(1).

Pays essentiellement importateur de drogue, la Belgique est également exportatrice pour tout ce qui concerne les drogues synthétiques (drogues obtenues par synthèse chimique). Les principales drogues de synthèse produites en Belgique sont les amphétamines, le LSD et les dérivés amphétaminiques tels que l'XTC, qui sont exportées, par route ou par avion, essentiellement vers la Grande Bretagne, la Scandinavie, l'Espagne et l'Allemagne(2).

Le rapport 1998 sur le crime organisé en Belgique en 1997 indique que «la production et la distribution des drogues synthétiques sont parfois dans les mains de groupes criminels bien organisés. Le niveau d'organisation des groupements criminels diffère fort d'un groupe à l'autre et il est souvent malaisé de savoir combien de personnes sont concernées dans la totalité du processus. Certains groupes se partagent parfois une partie du processus, dans lequel ils se spécialisent, sans nécessairement se connaître. Des producteurs essaient de plus en plus, à travers des achats de produits légaux disponibles, de produire eux-mêmes les précurseurs (ces produits de base sont appelés des pré-précurseurs) nécessaires(3).

De manière générale, il a pu être constaté l'existence de liens étroits entre les organisations criminelles actives dans le domaine du trafic de stupéfiants et le blanchiment de fonds d'origine criminelle(4).

(1) Rapport annuel 1998 sur le crime organisé en Belgique en 1997, p. 52.

(2) Rapport annuel 1998 sur le crime organisé en Belgique en 1997, p. 50.

(3) Rapport annuel 1998 sur le crime organisé en Belgique en 1997, pp. 50-51.

(4) Rapport annuel 1997 sur le crime organisé en Belgique en 1996, p. 39.

werden 113 personen onderweg gearresteerd en werd 3,7 ton hasj in beslag genomen. Ook worden autocars gebruikt die speciaal aangepast worden voor het vervoer van drugs. De aanpassingen worden aangebracht hetzij door de chauffeur alleen, hetzij met medeplichtigheid van de exploitant van de onderneming. Hetzelfde geldt voor het vervoer per vrachtwagen.

Het jaarverslag 1998 over de georganiseerde criminaliteit in 1997 vermeldt eveneens dat de winsten die uit deze handel verkregen worden, hetzij naar Marokko worden gezonden, bij voorkeur door toe-doen van een in België gevestigde Marokkaanse bank, hetzij in dirhams omgewisseld worden en dan per koerier naar Marokko gezonden. De aldus overgebrachte winsten worden in Marokko opnieuw geïnvesteerd. De laatste tijd wordt ook gebruik gemaakt van betaling door middel van een andere drug, bijvoorbeeld cocaïne of heroïne(1).

Hoewel België hoofdzakelijk drugs importeert, voert ons land ook drugs uit, namelijk synthetische drugs (drugs die verkregen zijn door middel van chemische synthese). De meest geproduceerde synthetische drugs in België zijn de amfetamines, LSD en de derivaten van amfetamine zoals XTC, die over de weg of per vliegtuig uitgevoerd worden, hoofdzakelijk naar Groot-Brittannië, Scandinavië, Spanje en Duitsland(2).

Het jaarverslag 1998 over de georganiseerde criminaliteit in 1997 vermeldt hierover het volgende : «De productie en de verspreiding van synthetische drugs is soms in handen van goed georganiseerde criminale groepen. Het organisatieniveau van de criminale groeperingen verschilt sterk van groep tot groep en soms kan moeilijk worden vastgesteld hoeveel personen bij het volledige proces betrokken zijn. Bepaalde groepen houden zich soms bezig met een gedeelte van het proces, waarin zij zich dan specialiseren. Het is daarbij niet noodzakelijk dat zij elkaar kennen. De producenten proberen steeds meer zelf de nodige precursors te produceren door de aankoop van de beschikbare wettelijke producten. Die basisproducten worden pre-precursors genoemd.(3).

Over het algemeen is men tot de bevinding gekomen dat er nauwe banden bestaan tussen de criminale organisaties die in de drugshandel opereren, en die welke zich bezighouden met het witwassen van onrechtmatig verkregen gelden(4).

(1) Jaarverslag 1998 over de georganiseerde criminaliteit in België in 1997, blz. 77.

(2) Jaarverslag 1998 over de georganiseerde criminaliteit in België in 1997, blz. 74-75.

(3) Jaarverslag 1998 over de georganiseerde criminaliteit in België in 1997, blz. 75.

(4) Jaarverslag 1998 over de georganiseerde criminaliteit in België in 1997, blz. 42-43.

Le rapport 1997 sur le crime organisé en Belgique en 1996 avait déjà relevé le rôle croissant joué par les ports belges dans le trafic international de stupéfiants. Les ports d'Anvers, de Zeebrugge et, dans une moindre mesure, celui de Gand, sont utilisés par les organisations criminelles pour introduire des stupéfiants sur le territoire européen, essentiellement de la cocaïne et des produits à base de cocaïne. Le rapport annuel 1998 sur le crime organisé en Belgique en 1997 insiste aujourd'hui sur le rôle important joué par l'aéroport national de Zaventem comme point de transit pour l'importation et l'exportation des drogues. Les forces de l'ordre constatent également le rôle croissant joué par les aéroports régionaux. Les trafics se réalisent tant sur les lignes régulières que sur les cargos ou les vols privés.

Il est à noter également que le trafic de stupéfiants constitue la principale forme de criminalité à la base des dossiers transmis au procureur du Roi par la CTIF, pour un montant de 56,4 milliards, soit 57,1 % de l'ensemble des montants relatifs aux dossiers transmis au procureur du Roi entre décembre 1993 et juin 1997(1).

1.2.4.1.2. Traite des êtres humains

Quatre groupes d'auteurs sont principalement impliqués dans cette activité : les Indo-Pakistanais, les Africains de l'Ouest, les Albanais et les Chinois(2).

Les groupes d'auteurs indo-pakistanais organisent principalement, en collaboration avec des ressortissants belges, le transport d'autres Indo-Pakistanais à destination de la Belgique ou d'autres pays. Le transport se fait généralement en groupe par camions. À l'inverse, les organisations d'Afrique de l'Ouest organisent généralement l'immigration par voie aérienne. Les passeurs accompagnent un ou deux immigrés vers le pays de destination.

«Les derniers et nouveaux groupes d'auteurs importants sont ceux des Albanais. Ils travaillent de manière plus violente et tentent de mettre sous leur contrôle une grande partie de la scène criminelle. L'organisation règle le transport d'Albanie vers l'Europe (pour une somme variant de 5 000 à 6 000 DM). La destination finale est souvent le Royaume-Uni rejoint en huit jours environ. La promesse faite aux victimes d'atteindre ce pays a pour conséquence qu'elles ne sont pas disposées à collaborer avec les forces de police.

L'évolution récente indique que les organisations criminelles albaines ayant des ramifications en

(1) Cellule de traitement des informations financières, 4^e Rapport d'activités 1996/1997, p. 68.

(2) Rapport annuel 1998 sur le crime organisé en Belgique en 1997, pp. 43 et suivantes.

Het jaarverslag 1997 over de georganiseerde criminaliteit in 1996 had reeds gewezen op de steeds belangrijker wordende rol die de Belgische havens spelen in de internationale drugshandel. De havens van Antwerpen, Zeebrugge en in mindere mate die van Gent worden door de misdaadorganisaties gebruikt om verdovende middelen binnen te brengen op het Europese grondgebied. Het gaat dan hoofdzakelijk om cocaïne en producten op basis van cocaïne. Het jaarverslag 1998 over de georganiseerde criminaliteit in 1997 wijst nu op de belangrijke rol die de nationale luchthaven van Zaventem speelt als transit-haven voor de in- en uitvoer van drugs. De ordediensten stellen eveneens vast dat de gewestelijke luchthavens een steeds belangrijker rol spelen. De illegale handel verloopt zowel via de lijnvliechten als op cargo's of op chartervluchten.

Er zij eveneens opgemerkt dat de drugshandel de voornaamste vorm van criminaliteit is als men zich baseert op de gegevens die door de CFI doorgegeven zijn aan de procureur des Konings. Het gaat om een bedrag van 56,4 miljard, dit is 57,1 % van alle bedragen die betrekking hebben op de dossiers die tussen december 1993 en juni 1997 aan de procureur des Konings overgezonden zijn(1).

1.2.4.1.2. Mensenhandel

Er zijn voornamelijk vier groepen daders betrokken bij deze activiteit: Indiërs en Pakistanen, groepen uit West-Afrika, Albanezen en Chinezen(2).

De groepen daders uit Indië en Pakistan organiseren, in samenwerking met Belgische onderdanen, hoofdzakelijk het vervoer van Indiërs en Pakistanen naar België of andere landen. De reis geschiedt gewoonlijk in groep per vrachtwagen. De groepen uit West-Afrika organiseren daarentegen gewoonlijk de immigratie per vliegtuig. De mensensmokkelaars begeleiden een of twee immigranten naar het land van bestemming.

«De laatste en nieuwe grote groep daders zijn de Albanezen. Zij werken op een meer gewelddadige wijze en proberen een groot deel van de criminale wereld te controleren. De organisatie regelt het vervoer van Albanië naar andere Europese landen (voor bedragen die schommelen tussen 5 000 en 6 000 DM). De eindbestemming is vaak het Verenigd Koninkrijk, dat na ongeveer acht dagen wordt bereikt. Aangezien de illegale migranten is beloofd dat land te bereiken, zijn zij niet bereid tot medewerking met de politie.

Uit de recente evolutie blijkt dat Albanese criminale organisaties met vertakkingen in België instaan

(1) Cel voor financiële informatieverwerking, 4e activiteitenverslag 1996/1997, blz. 68.

(2) Jaarverslag 1998 over de georganiseerde criminaliteit in België in 1997, blz. 63 en volgende.

Belgique, reprennent pour leur compte le transfert, vers le Royaume-Uni, des clandestins déjà amenés en Belgique par des organisations chinoises ou indo-pakistanaises. Cet échange se fait soit par la contrainte, soit en accord avec ces autres organisations. Le recrutement de réfugiés du Kosovo désireux de s'installer en Europe occidentale se déroule ainsi. Les organisations criminelles albaniennes recrutent aussi directement les candidats dans les centres belges pour réfugiés.

À côté de ces grands groupes d'auteurs, la Sûreté de l'État a porté son attention sur les réseaux chinois d'immigration clandestine. Cette forme transfrontalière de criminalité organisée fournit à ses organisateurs une énorme source de revenus et est en outre liée à des faux en écriture, l'utilisation de faux documents et l'organisation de mariages en blanc. Sur base de différentes enquêtes effectuées durant l'année 1997, plusieurs constatations ont pu être faites. Ainsi, on constate que les ressortissants chinois viennent souvent en Belgique d'une manière légale, avant de basculer dans la clandestinité. À cet effet, ils recourent généralement à des visas de courte durée (visa touristique par exemple). On constate aussi qu'il est souvent fait usage d'actes notariés chinois et d'attestations consulaires de la République populaire de Chine falsifiés, documents dont l'authenticité est difficilement vérifiable. Ces documents permettent soit de procéder directement à un regroupement familial en Belgique, soit permettent aux candidats à l'émigration, en Chine, d'obtenir un passeport officiel les autorisant à rendre visite à leur « famille proche » à l'étranger. On constate en outre que les clandestins sont souvent munis de documents d'identité d'origine douteuse, ce qui crée une véritable apparence de légalité. Il faut aussi mentionner que certains résidents chinois, également établis en Belgique, retournent parfois en Chine afin de s'y marier et de permettre à leur conjoint de s'établir également en Belgique.

Une autre facette de la criminalité organisée dans la traite des êtres humains est l'exploitation sexuelle. Bien que les données chiffrées soient rares et quasi inexistantes, certaines indications peuvent être données.

Deux cas de figure peuvent se présenter. Soit la personne prise dans le réseau ne sait pas, en quittant son pays, qu'elle vient se prostituer en Belgique, soit elle le sait. Dans les deux cas, on enlève les papiers de ces personnes, qui se trouvent dès lors dans une situation administrative illégale et précaire, qui ne connaissent souvent pas la langue, ne parviennent pas à s'exprimer, sont mises sous pression, menacées, ...

voor het vervoer naar het Verenigd Koninkrijk van illegalen die naar België zijn gebracht door Chinese of Indisch-Pakistaanse organisaties. Deze uitwisseling geschiedt hetzij onder dwang, dan wel met de instemming van die andere organisaties. Ook vluchtelingen uit Kosovo die zich in West-Europa willen vestigen worden op die manier aangetrokken. Albanese criminale organisaties ronselen de kandidaten ook rechtstreeks in de Belgische opvangcentra voor vluchtelingen.

Naast deze belangrijke groepen daders, heeft de Veiligheid van de Staat haar aandacht besteed aan Chinese netwerken van klandestiene immigratie. Zij volgde in 1997 de ontwikkelingen in het milieu van de Chinese illegale immigratie. Deze vorm van grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit levert de organisatoren een enorme bron aan inkomsten op en gaat bovendien gepaard met valsheid in geschrifte, het aanwenden van valse documenten en het aangaan van schijnhuwelijken. Op basis van verschillende onderzoeken die in het jaar 1997 werden uitgevoerd, werden verscheidene vaststellingen gedaan. Zo stelt men vast dat de Chinese onderdanen dikwijls op een legale manier naar België komen vooraleer in de klandestiniteit terecht te komen. Daarvoor gebruiken ze over het algemeen visa van korte duur (bijvoorbeeld toeristische visa). Men stelt ook vast dat men dikwijls gebruik maakt van vervalste notariële Chinese akten en van vervalste consulaire getuigschriften van de Volksrepubliek China, documenten waarvan het al dan niet authentiek karakter moeilijk te achterhalen valt. Deze documenten laten toe, ofwel, rechtstreeks tot een familiale hereniging in België te komen, ofwel geven zij aan de kandidaat-immigranten in China de mogelijkheid om gemakkelijk een officieel paspoort te krijgen dat hen toelaat een bezoek te brengen aan hun «naaste familie» in het buitenland. Men stelt bovendien vast dat illegalen dikwijls beschikken over identiteitsdocumenten van twijfelachtige oorsprong, wat een reële schijn van legaliteit geeft. Men moet eveneens vermelden dat bepaalde Chinese burgers die legaal in België zijn gevestigd, soms naar China teruggaan om daar te huwen en vervolgens aan hun echtgeno(o)t(e) de mogelijkheid te geven zich ook in België te vestigen.

Seksuele uitbuiting is een ander aspect van de criminale organisaties gespecialiseerd in mensenhandel. Hoewel cijfers zeldzaam zijn en vrijwel niet bestaan, kunnen toch een aantal aanwijzingen worden gegeven.

Twee gevallen kunnen zich voordoen. Als de in het netwerk opgenomen personen hun land verlaten, weten zij of weten zij niet dat zij naar België komen om zich aldaar te prostitueren. In beide gevallen worden hun papieren afgenoemt zodat zij in een administratief illegale en precaire toestand terechtkomen. Zij spreken vaak de taal van het land niet, slagen niet erin zich uit te drukken, worden onder druk gezet

de façon à ce qu'elles n'aient pour autre solution que celle de se soumettre.

Un exemple de mise en place de réseaux, est celui dit du «principe de la pyramide». Des femmes provenant de l'Afrique de l'Ouest (Liberia, Sierra Leone) sont recrutées au Nigeria afin de venir travailler dans le milieu de la prostitution en Europe de l'Ouest. L'entrée de ces femmes dans le Royaume est facilitée par l'organisation. Une fois sur le territoire belge, elles sont «achetées» pour une somme approximative de 7 000 US \$. Les femmes savent qu'à partir de ce moment-là, elles ont 6 mois pour racheter leur liberté. Cette liberté leur coûtera la somme de 25 000 US \$. Une fois libérées, une structure pyramidale se met en place dans le sens où ces femmes vont à leur tour «acheter» d'autres femmes, qui devront à leur tour racheter leur liberté.

La criminalité organisée albanaise joue également un rôle dans l'exploitation sexuelle. À côté des groupes criminels albanaise qui organisent l'immigration clandestine, avec parfois le recrutement de filles destinées à la prostitution, on constate que le milieu albanaise présent en Belgique tente de mettre la main sur l'ensemble des prostituées provenant de l'Europe de l'Est. Les filles, amenées en Belgique par d'autres organisations criminelles, sont «récupérées» souvent d'une façon violente.

La troisième facette de la traite des êtres humains est l'exploitation dans la sphère du travail. Ici aussi, les personnes entrées illégalement sur le territoire national n'ont que la solution de se laisser exploiter afin de pouvoir rembourser les sommes énormes qu'elles doivent à l'organisation criminelle. Un réseau de passeurs thaï demandait de 300 000 à 400 000 francs pour les services qu'il offrait. Les conditions de vie étaient déplorables. Les clandestins travaillaient 12 heures par jour en moyenne mais le rythme fluctuait aussi selon l'ampleur des commandes. Ils logeaient et mangeaient généralement sur place. Ils étaient payés à la pièce (entre 10 et 20 francs) et 5 000 francs leur était retiré pour le logement et la nourriture.

Une opération menée en 1997 a permis de démanteler une organisation criminelle asiatique qui exploitait, dans le milieu du textile, des personnes d'origine asiatique. L'opération a débuté dans la région liégeoise et il est apparu rapidement que ses activités s'étendaient sur tout le territoire belge et même vers la France. Plusieurs ateliers clandestins furent ainsi démantelés et de nombreuses machines saisies.

D'autres enquêtes menées en Belgique montrent que la mise au travail de clandestins par des filières peut se faire dans des secteurs variés. On a relevé l'exploitation de clandestins dans certaines boulangeries, dans des établissements vendant des pittas ou encore des pompes à essence. Selon la Sûreté de l'État,

of bedreigd zodat zij geen andere oplossing hebben dan zich te onderwerpen.

Als voorbeeld van een netwerk kan gewag worden gemaakt van het zogenaamde «piramidestelsel». Vrouwen uit West-Afrika (Liberia, Sierra Leone) worden in Nigeria geronseld om in West-Europa in de prostitutie te gaan werken. De toegang van die vrouwen tot het grondgebied van het Rijk wordt ver-gemakkelijkt door de organisatie. Zodra zij in België zijn, worden zij «gekocht» voor een bedrag van ongeveer 7 000 US \$. De vrouwen weten dat zij vanaf dat tijdstip over een periode van zes maanden beschikken om hun vrijheid terug te kopen, die hen 25 000 US \$ zal kosten. Zodra zij weer vrij zijn, maken zij in die zin gebruik van het piramidestelsel dat zij op hun beurt andere vrouwen «kopen», die op hun beurt hun vrijheid moeten afkopen.

De Albanese georganiseerde criminaliteit is ook betrokken bij seksuele uitbuiting. Albanese criminale groepen zijn niet alleen betrokken bij clandestiene immigratie, soms met ronselen van meisjes voor prostitutie, maar het Albanese milieu in België probeert ook greep te krijgen op alle Oost-Europese prostituees. De meisjes die door andere organisaties naar België worden gebracht, worden vaak op gewelddadige manier «gerekereerd».

Het derde aspect van de mensenhandel is misbruik in het kader van arbeid en tewerkstelling. Ook in dit geval hebben illegaal op het grondgebied verblijvende personen geen andere oplossing dan zich te onderwerpen om de grote sommen die zij de organisaties schuldig zijn te kunnen terugbetaalen. Een netwerk van Thaise mensensmokkelaars vroeg voor zijn diensten 300 000 tot 400 000 frank. De levensomstandigheden waren erbarmelijk. De illegale werknemers werkten gemiddeld 12 uur per dag maar de arbeidsduur kon worden aangepast naar gelang van de bestellingen. Meestal aten en sliepen zij ter plaatse. Zij werden per stuk betaald (10 en 20 frank). Van hun loon werd 5 000 frank ingehouden voor huisvesting en voeding.

In 1997 kon een Aziatische criminale organisatie worden ontmanteld die in de textielsector personen van Aziatische origine uitbuitte. De actie werd opgezet in Luik maar snel bleek dat er vertakkingen waren over gans België en zelfs in Frankrijk. Verscheidene clandestiene ateliers werden ontmanteld en een groot aantal machines werd in beslag genomen.

Uit andere in België gevoerde onderzoeken blijkt dat tewerkstelling van illegalen door netwerken in tal van sectoren plaats heeft, zo onder meer in bakkerijen, in pittatenten en in benzinestations. Volgens de Veiligheid van de Staat blijken de Chinese restaurants nog steeds de ideale plaats te zijn om Chinezen die

il semble que les restaurants chinois restent l'endroit idéal pour mettre au travail les Chinois illégalement introduits en Belgique.(1)»

1.2.4.1.3. Trafic illégal d'armes

Le rapport annuel 1998 sur le crime organisé en Belgique en 1997 distingue deux formes de trafic illégal d'armes : le détournement d'armes des circuits légaux au profit des circuits illégaux et l'importation illégale d'armes détournées essentiellement des pays de l'Est et de l'ex-Yougoslavie. Si la première forme est généralement l'œuvre de gérants de stocks d'armes légales, les importations illégales sont «parfois contrôlées par des organisations originaires de Yougoslavie(2)».

Le rapport annuel 1997 sur le crime organisé en 1996 relevait que le peu de données disponibles ne permettait pas d'évaluer la part des organisations criminelles dans le trafic international d'armes(3). Force est de constater que le rapport 1998 sur l'année 1997 fait encore état du peu d'informations à disposition des policiers dans ce domaine. «Néanmoins, on ne peut nier que plusieurs firmes de transport aérien, ainsi que leurs gestionnaires, sont cités comme actifs dans le trafic illégal d'armes d'un pays étranger vers un autre. Sur base des informations des services de renseignements (...), il semble que certains trafics d'armes vers l'Angola, le Zaïre et le Burundi aient été financés par la vente de diamants(4)».

1.2.4.1.4. Trafic illégal de véhicules

Déjà en nette croissance en 1996, le trafic de véhicules reste une activité importante des organisations criminelles en 1997. Cette activité, qui s'organise tant au niveau national qu'au niveau international, rapporte en Belgique près de 9 milliards de francs par an, selon les estimations du ministère de la Justice(5). En 1996, des indices permettaient de croire que ce trafic était progressivement contrôlé et dirigé par des organisations criminelles traditionnelles telles que les clans italiens ou des organisations criminelles russes(6). Cette situation se confirme en 1997. Les

illegaal in België werden binnengebracht aan het werk te zetten.(1)»

1.2.4.1.3. Illegale wapenhandel

Het jaarverslag 1998 over de georganiseerde criminaliteit in België in 1997 onderscheidt twee vormen van illegale wapenhandel : verduistering van wapens uit het legale circuit ten voordele van het illegale circuit en de illegale invoer van voornamelijk in de Oostbloklanden en in ex-Joegoslavië verduisterde wapens. Bij de eerste vorm zijn gewoonlijk personen betrokken die wettelijke wapenvoorraden beheren terwijl de invoer van illegale wapens soms gecontroleerd wordt door criminale organisaties afkomstig uit ex-Joegoslavië(2).

In het jaarrapport 1997 over de georganiseerde criminaliteit in 1996 wordt vermeld dat er momenteel onvoldoende gegevens beschikbaar zijn om het aan-deel van criminale organisaties in de internationale wapentrafiek te kunnen inschatten(3). Vastgesteld moet worden dat in het verslag 1998 over het jaar 1997 nog steeds vermeld wordt dat politiemensen op dit terrein over weinig informatie beschikken. «Er kan evenwel niet worden ontkend dat een aantal firma's voor luchtvervoer, en de beheerder ervan, actief betrokken zijn bij de illegale wapenhandel van een vreemd land naar een ander. Op basis van de informatie van de inlichtingendiensten (...) blijkt dat bepaalde wapentrafieken naar Angola, Zaïre en Burundi door de verkoop van diamanten werden gefinancierd(4)».

1.2.4.1.4. Illegale handel in voertuigen

De illegale handel in voertuigen die reeds in 1996 sterk was gestegen, blijft ook in 1997 een belangrijke activiteit van de criminale organisaties. Die activiteit, die zowel op nationaal als op internationaal niveau wordt georganiseerd, brengt naar schatting van het ministerie van Justitie in België bijna 9 miljard frank per jaar op(5). In 1996 waren er aanwijzingen dat die illegale handel steeds meer gecontroleerd en geleid wordt door traditionele criminale organisaties zoals de Italiaanse clans of de Russische criminale groepenringen(6). Die toestand wordt bevestigd in 1997. De

(1) Rapport annuel 1998 sur le crime organisé en Belgique en 1997, pp. 65-67.

(2) Rapport annuel 1998 sur le crime organisé en Belgique en 1997, p. 54.

(3) Rapport annuel 1997 sur le crime organisé en Belgique en 1996, p. 42.

(4) Rapport annuel 1998 sur le crime organisé en Belgique en 1997, p. 54.

(5) Rapport annuel 1998 sur le crime organisé en Belgique en 1997, pp. 48 et 49.

(6) Rapport annuel 1997 sur le crime organisé en Belgique en 1996, p. 42.

(1) Jaarverslag 1998 over de georganiseerde criminaliteit in België in 1997, blz. 65-67.

(2) Jaarverslag 1998 over de georganiseerde criminaliteit in België in 1997, blz. 80.

(3) Jaarrapport 1997 over de georganiseerde criminaliteit in België in 1996, blz. 49.

(4) Jaarverslag 1998 over de georganiseerde criminaliteit in België in 1997, blz. 80.

(5) Jaarverslag 1998 over de georganiseerde criminaliteit in België in 1997, blz. 72 en 73.

(6) Jaarrapport 1997 over de georganiseerde criminaliteit in België in 1996, blz. 49.

trafics de véhicules sont aux mains d'organisations « structurées afin de pouvoir voler le véhicule, lui rendre une nouvelle identité et le replacer sur le marché légal de vente. Les tâches sont donc clairement déterminées et se répartissent entre le vol, le maquillage du véhicule, la fourniture des documents nécessaires à sa nouvelle identité, et la vente. Pour faciliter ce trafic, il est fait usage d'une structure commerciale où les activités légales permettent de camoufler les activités illégales(1).»

Les organisations impliquées dans ce type de trafic n'hésitent pas à faire usage de menaces contre les enquêteurs ni à user de la corruption.

1.2.4.1.5. Les fraudes aux cartes de crédit

Selon le rapport annuel 1998 sur le crime organisé en Belgique en 1997, « il ne fait pas de doute que la criminalité organisée est présente dans la fraude aux cartes de crédit. Les types de fraudes résultent soit d'un vol ou d'une perte, soit d'une contrefaçon, soit d'une demande frauduleuse de carte. La mise en place d'un réseau pour exploiter systématiquement les cartes de crédit détournées de leur fonction originelle nécessite au minimum la mise sur pied d'une bande organisée. Beaucoup d'organisations criminelles classiques (chinoises, italiennes, russes, nigériennes, ...) s'intéressent à la fraude aux cartes de crédit. L'évaluation des bénéfices engendrés par ce genre de fraude est difficile à faire. La fraude aurait coûté, en Belgique, moins de 250 millions de francs aux sociétés en 1997. Ce montant sous-estime probablement la réalité lorsque l'on sait que les entreprises privées préfèrent assumer le montant d'infractions plutôt que de risquer de subir une mauvaise publicité(2).»

1.2.4.1.6. Contre-stratégies

1.2.4.1.6.1. Contre-stratégies en général

À ce sujet, M. Van Camp, procureur général, a déclaré: « Nous constatons de façon évidente l'existence de contre-stratégies, portant sur des faits précis. Je ne parle pas encore vraiment des contre-stratégies relatives à la corruption, à l'intimidation ou à l'infiltration dans les services policiers et autres. Nous constatons par exemple que le «pseudo-achat» est devenu une histoire ridicule. Tout d'abord parce que la Belgique ne peut en général présenter que le même montant. C'est assez navrant. Il faut se rendre à la Banque nationale, voire contacter les services américains ... Je suis prudent dans mes propos, mais

illegale handel in voertuigen is in handen van organisaties waarvan «de structuur het mogelijk maakt het voertuig te stelen, het een nieuwe identiteit te geven en het opnieuw aan te bieden op de legale kopersmarkt. De taken zijn dus duidelijk omschreven en hebben betrekking op diefstal, wijziging van de identiteit van het voertuig, bezorging van nieuwe documenten en verkoop. Om een en ander te vergemakkelijken wordt een beroep gedaan op een commerciële structuur waarvan de legale activiteiten dienen als dekmantel voor de illegale activiteiten(1).»

De organisaties die bij dit soort handel betrokken zijn aarzelen niet om onderzoekers te bedreigen en over te gaan tot omkoping.

1.2.4.1.5. Fraude met kredietkaarten

Uit het jaarverslag 1998 over de georganiseerde criminaliteit in België in 1997 blijkt dat «de georganiseerde criminaliteit ongetwijfeld is betrokken bij de fraude met kredietkaarten. De fraude terzake kan het gevolg zijn van de diefstal of van het verlies van de kaart. Namaak en onrechtmatige aanvraag van een kaart zijn andere vormen van fraude. De instelling van een netwerk voor de systematische exploitatie van kredietkaarten waaraan een andere bestemming is gegeven, vereist tenminste de oprichting van een georganiseerde bende. Veel klassieke criminale organisaties (Chinese, Italiaanse, Russische, Nigeriaanse, ...) hebben belangstelling voor fraude met kredietkaarten. De winsten verkregen uit deze vorm van fraude kunnen moeilijk worden geraamd. In 1997 zou de fraude met kredietkaarten in België aan de ondernemingen minder dan 250 miljoen frank hebben gekost. Aangezien privé-ondernemingen liever dat bedrag verliezen dan het gevaar te lopen van negatieve publiciteit, is die raming waarschijnlijk een onderschatting van de werkelijke toestand(2).»

1.2.4.1.6. Contrastrategieën

1.2.4.1.6.1. Algemene contrastrategieën

In dit verband verklaarde procureur-generaal Van Camp het volgende: « Wij stellen heel duidelijk vast dat er contrastrategieën bestaan voor specifieke feiten. Ik zeg niet dat er al echt contrastrategieën bestaan met betrekking tot corruptie, intimidatie of infiltratie in de politiediensten en andere diensten. Wij stellen bijvoorbeeld vast dat de pseudokaart bespottelijk is geworden. Allereerst omdat België in het algemeen altijd hetzelfde bedrag aanbiedt. Dat is zeer betrouwenswaardig. Men moet zich wenden tot de Nationale Bank of contact opnemen met de Amerikaanse diensten...Ik ben zeer voorzichtig in mijn

(1) Rapport annuel 1998 sur le crime organisé en Belgique en 1997, p. 49.

(2) Rapport annuel 1998 sur le crime organisé en Belgique en 1997, pp. 55-56.

(1) Jaarverslag 1998 over de georganiseerde criminaliteit in België in 1997, blz. 72.

(2) Jaarverslag 1998 over de georganiseerde criminaliteit in België in 1997, blz. 83.

j'ai l'habitude de la transparence. Mais il est évident qu'on le sait. J'ai dit que quand il y a des observations, il y a du «scanning». On sait donc qu'il y a plus de véhicules de police qui sont mis en route. On suit l'intensité des communications radiophoniques. Nous avons des cas, pour le moment, j'ai un cas précis de menaces sérieuses contre un informateur, et pas un informateur du milieu. Cela, pour vous dire que cette intimidation prend forme et que je n'exagère pas. Comme parquet général, je ne peux pas suivre les dossiers au fond. Mon rôle, c'est la politique générale. Il m'appartient d'étudier les phénomènes qui se produisent dans les différents arrondissements ailleurs, au niveau du Collège des procureurs généraux(1).»

Mme Coninsx, qui en son temps était substitut du procureur du Roi, a ajouté ce qui suit: «Je me sens menacée et d'autres magistrats qui ont une famille ont le même sentiment. Lorsque l'on intervient dans une audience et que l'on peut donc être reconnu physiquement, on s'expose évidemment à des menaces. Comme je n'ai pas encore de famille, ni d'enfants, je n'ai couru qu'un risque personnel en représentant le ministère public dans une affaire concernant le GIA. C'est un facteur qui a joué. J'ai répondu oui, après mûre réflexion, mais il y a eu une absence totale d'accompagnement psychologique car, en Belgique, on n'avait encore jamais été confronté à ce genre de situation. C'est un aspect que j'ai tout à fait sous-estimé(2).»

De son côté, M. Vanhaecke, premier substitut du procureur du Roi de Bruxelles, a déclaré ce qui suit: «J'ai pratiquement la même réaction. Ce que je veux dire qu'au cours de mes années de travail au parquet, je n'ai jamais subi aucune pression de la part du monde judiciaire ou de l'extérieur. C'est pourquoi je n'ai pas voulu croire le compte rendu que la presse a publié, il y a un an environ, à propos d'un magistrat du tribunal de Gand qui aurait succombé à des corrupteurs qui lui auraient demandé de prononcer des peines modérées. Ce genre de choses paraît donc quand même possible.

Selon la littérature, les organisations criminelles à caractère maffieux essaient de s'infiltrer dans le monde politique et économique. L'on connaît, à cet égard, plusieurs scandales de corruption. Aux questions sur l'affaire Pineau-Valenciennes, je ne peux que répondre que sur la base de ce que j'ai lu dans la presse. Un juge d'instruction aurait été soumis à des pressions dans ce dossier. Il y a donc des indices qui nous permettent de supposer que les phénomènes en question existent.

(1) M. Van Camp, audition du 21 février 1997, p. 22/15.

(2) Mme Coninsx, audition du 16 mai 1997, p. 37/12.

bewoordingen, maar ik heb de gewoonte duidelijk te zijn. Het is echter evident dat men het weet. Ik heb gezegd dat er wordt bespied, dat er scanning is. Men weet bijgevolg wanneer er meer politievoertuigen worden ingezet. Men volgt de intensiteit van het radioverkeer. Momenteel heb ik een specifiek geval van ernstige bedreigingen aan het adres van een informant, geen informant uit het milieu. Alleen maar om u te zeggen dat de intimidatie vorm aan het krijgen is en dat ik niet overdrijf. Als magistraat van het parket-generaal kan ik de dossiers niet ten gronde volgen. Het algemene beleid, dat is mijn terrein. Het is mijn taak om datgene wat zich in de verschillende arrondissementen en elders voordoet te onderzoeken op het niveau van het college van procureurs-generaal(1).»

Mevrouw Coninsx, toen substituut-procureur des Konings, voegde daaraan toe: «Niet alleen ik, maar ook andere magistraten met een gezin, voelen zich bedreigd. Wanneer men optreedt op een rechtszitting en dus fysiek herkenbaar wordt, stelt men zich uiteraard aan bedreigingen bloot. Tot op heden heb ik nog geen gezin en het risico dat ik heb genomen door als openbaar ministerie op te treden in een zaak betreffende de GIA, gold dus alleen voor mijn eigen persoon en niet voor andere gezinsleden of kinderen. Dat heeft meegespeeld. Ik heb weloverwogen ja geantwoord. Het ontbrak evenwel aan elke psychologische begeleiding, omdat men in België nog nooit eerder met dergelijke toestanden werd geconfronteerd. Dat aspect had ik totaal onderschat(2).»

Van zijn kant verklaarde de heer Vanhaecke, eerste substituut van de procureur des Konings te Brussel: «Mijn reactie is nagenoeg dezelfde. Ik bedoel dat ik gedurende mijn jarenlange activiteit op het parket nog nooit enige druk ervaren heb uit de gerechtelijke wereld zelf of van buitenuit. Zo kon ik geen geloof hechten aan het bericht in de pers zowat een jaar geleden, dat een magistraat van de rechtbank te Gent zich zou hebben laten omkopen om milde vonnissen uit te spreken. Blijkbaar is zulks toch mogelijk.

Uit de literatuur is bekend dat criminelle organisaties met een maffioos karakter zich trachten in te werken in de politieke en de economische wereld. Een aantal omkoopschandalen zijn in dit verband gekend. Wanneer men mij nu ondervraagt over de zaak Pineau-Valenciennes, kan ik enkel antwoorden wat ik weet uit de pers. Een onderzoeksrechter zou in dat dossier onder druk zijn gezet. Er bestaan dus bepaalde indicië die ons doen veronderstellen dat deze fenomenen bestaan.

(1) De heer Van Camp, hoorzitting van 21 februari 1997, blz. 22/15.

(2) Mevrouw Coninsx, hoorzitting van 16 mei 1997, blz. 37/12.

Ni moi-même, ni Mme Coninsx, que vous avez pu entendre il y a quelques instants, — mais je ne peux évidemment parler qu'en mon propre nom, — n'ont été soumis à des semblables pressions. L'on peut effectivement se poser des questions. Il y a eu l'affaire des plans régionaux, il y a le dossier des obus, mais je ne dispose personnellement d'aucune donnée concrète. Je n'ai jamais été confronté à ces choses dans ma pratique.

Tout cela ne nous empêche évidemment pas d'accéder au requêtes de certaines personnes, de personnes lésées, qui nous sollicitent par téléphone un entretien sur leur affaire — mais nous nous situons alors à un niveau nettement inférieur. Je pense à un cas concret dans lequel une personne lésée m'a proposé de discuter de l'affaire lors d'un déjeuner, invitation que j'ai refusée. Je pense d'ailleurs que la plupart, sinon tous les substituts, refuseront de donner suite à une telle invitation, surtout depuis l'arrêt «spaghetti».

Je ne saurais évidemment pas vous dire s'il est possible ou non de corrompre quelqu'un, mais je pense que notre structure judiciaire n'est pas si mauvaise que cela. Les magistrats du parquet forment un premier filtre avant l'ouverture de l'instruction. Après, le dossier revient certes au magistrats du parquet, mais on ne sait jamais avec certitude quel magistrat traitera le dossier au cours de l'instruction.

Il est dès lors difficile de sélectionner une personne donnée parmi les magistrats. Si vous arrivez à me corrompre, vous ne serez pas sûr pour autant de ne pas me retrouver dans un autre service le lendemain. Ce serait dommage pour vous et une chance pour moi. Les structures sont ainsi faites. Même si l'on parvenait à corrompre intégralement un tribunal, l'instruction aurait eu lieu et il y aurait des possibilités de recours. Le fait que, ni le juge d'instruction, ni le magistrat du parquet ne sont, par manque de temps, en mesure de diriger personnellement l'information ou l'instruction, crée en théorie une possibilité de contacter les services de police, ce qui veut dire que, si l'on ne fait pas beaucoup de progrès matériels dans l'instruction, le résultat sera effectivement que l'instruction elle-même reposera sur très peu de choses. C'est tout ce que je peux répondre à cette question(1).»

D'après le rapport annuel 1998 sur le crime organisé en Belgique en 1997, «83 dossiers mentionnent l'usage de moyens, techniques ou autres, employés comme contre-stratégies offensives ou défensives. On dénombre principalement des contre-stratégies défensives. Ainsi, 41 contre-observations (des services de police, d'autres groupes criminels rivaux ou d'autres personnes), 32 recours à des moyens spéciaux de transmission, 19 utilisations d'un langage codé au

Noch ikzelf, noch vrouw Coninsx, zoals u daarstraks hebt gehoord, — maar ik kan weliswaar alleen voor mezelf getuigen — hebben zulks zelf ooit meegeemaakt. Er kunnen inderdaad vragen rijzen. Er was de zaak van de gewestplannen, er was het obus-sendossier, maar ik beschik persoonlijk over geen enkel concreet gegeven. In mijn praktijk ben ik daarmee nooit geconfronteerd.

Dat neemt niet weg — maar dan zitten wij toch op een veel lager vlak — dat wanneer bepaalde personen, benadeelden, ons telefonisch verzoeken om een onderhoud over hun zaak, wij daarop uiteraard ingaan. In het concrete geval dat ik voor ogen houd, en waarin een benadeelde mij uitnodigde om zijn zaak op een etentje te bespreken, heb ik die uitnodiging afgewezen. Ik denk overigens dat de meeste, zo niet alle substituten, zeker sinds het spaghetti-arrest, op een dergelijke uitnodiging niet zullen ingaan.

Ik weet natuurlijk niet of het onmogelijk is iemand om te kopen, maar onze gerechtelijke structuur zit niet zo slecht in elkaar. De parketmagistraten vormen een eerste filter vooraleer een onderzoek in een zaak wordt geopend. Het dossier komt nadien terug bij de parketmagistraat, maar men weet dus nooit zeker welke parketmagistraat het dossier in de loop van het onderzoek zal behandelen.

Het zal dus moeilijk zijn daaruit een bepaalde persoon te nemen. Indien u erin slaagt mij om te kopen, wie zegt er dan dat ik overmorgen niet toevallig in een andere dienst terecht kom. Dat is dan spijtig voor u, en gelukkig voor mij. Zo zitten de structuren in elkaar. Indien men de rechbank ten gronde zou kunnen omkopen, dan heeft het onderzoek intussen wel plaats gehad en zijn er beroeps mogelijkheden. Het feit dat zowel de onderzoeksrechter als de parketmagistraat opnieuw bij gebrek aan tijd niet steeds het opsporingsonderzoek of het gerechtelijk onderzoek effectief kunnen leiden, maakt het theoretisch mogelijk dat men politiediensten contacteert en indien er in de materialiteit van het onderzoek niet veel vooruitgang wordt geboekt, dan is het resultaat inderdaad dat er niet veel in het onderzoek zal steken. Verder kan ik daar niet op antwoorden(1)..»

Het jaarverslag 1998 betreffende de georganiseerde criminaliteit in België in 1997 zegt hierover het volgende: «In 83 dossiers wordt melding gemaakt van het gebruik van technische of andere middelen als offensieve of defensieve contrastrategie. Het gaat hierbij hoofdzakelijk om defensieve contrastrategieën. Zo kan gewag worden gemaakt van 41 tegen-observaties (van politiediensten, van andere rivalisende criminale groepen of van derden), van 32 geval-

(1) M. Vanhaecke, audition du 16 mai 1997, p. 37/4.

(1) De heer Vanhaecke, hoorzitting van 16 mei 1997, blz. 37/4.

sein de l'organisation, 14 envois d'agents infiltrants et 6 usages de matériel d'écoutes téléphoniques.

Cette problématique requiert une attention particulière au vu des risques qu'elle entraîne pour les policiers et les autorités chargées de lutter contre la criminalité organisée. Des dossiers traités cette année, il ressort un certain nombre de faits inquiétants. Ainsi, lors de perquisitions effectuées dans le cadre de certains dossiers, des extraits du registre national ont été retrouvés. Les documents étaient systématiquement rangés dans des fardes et permettaient aux criminels de connaître les adresses et situations familiales d'enquêteurs ainsi que d'un journaliste. On a en outre découvert les numéros d'immatriculation de véhicules d'observation des forces de police.

Les organisations criminelles tentent aussi de plus en plus souvent d'identifier formellement les personnes qui entrent en contact avec elles. Cela a pour conséquence que la sécurité des informateurs est rendue précaire et que les identités des agents sous couverture sont scrupuleusement vérifiées.

Des campagnes de dénigrement voient également le jour. Des enquêteurs sont victimes de rumeurs n'ayant pour objectif que de les déstabiliser et, *in fine*, les écarter des enquêtes en cours. La capacité d'enquête s'en trouve parfois fortement perturbée.

Il n'existe que très peu d'études sur la problématique de l'emploi d'Internet par des criminels. Le choix d'Internet comme moyen technique utilisé par l'organisation criminelle a été proposé dans le questionnaire mais n'a été mentionné dans aucun dossier. Au stade actuel des analyses stratégiques, il n'a pu être indiqué si les organisations criminelles faisaient usage des nouvelles routes de l'information.

Il n'est pas invraisemblable que les organisations criminelles développeront dans le futur des moyens techniques perfectionnés pour échapper aux services de police. Une analyse stratégique des contre-stratégies défensives et offensives des organisations criminelles semble donc nécessaire pour anticiper sur ces développements futurs»(1).

1.2.4.1.6.2. Corruption

Le commissaire général aux délégations judiciaires, M. De Vroom, estime que 60% de la corruption se

len waarbij speciale transmissiemiddelen zijn aangewend, 19 gevallen waarin binnen de organisatie een codetaal werd gebruikt, 14 gevallen van infiltratie en 6 gevallen waarin telefonische afluisterapparatuur werd gebruikt.

Deze problematiek vereist bijzondere aandacht aangezien zij een groot risico meebrengt voor de politieambtenaren, alsook voor de autoriteiten belast met de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit. In de in dit jaar behandelde dossiers kunnen een aantal onrustwekkende feiten worden vastgesteld. Zo zijn bij huiszoeken verricht in het kader van bepaalde dossiers uittreksels uit het rijksregister teruggevonden. De documenten waren systematisch in opbergmappen gerangschikt en maakten het de criminelen mogelijk de adressen en de gezinstoestand van de onderzoekers, alsook van een journaliste te kennen. Bovendien zijn de nummers van de kentekenplaat van observatievoertuigen van de politiediensten teruggevonden.

De criminale organisaties pogen bovendien steeds vaker om de personen die met hen in contact treden, formeel te identificeren. Dit heeft tot gevolg dat de veiligheid van de informant in gevaar wordt gebracht en dat de identiteit van undercoveragenten nauwgezet wordt nagegaan.

Thans wordt ook gebruik gemaakt van lastercampagnes. De onderzoekers worden het slachtoffer van geruchten die uitsluitend erop zijn gericht hen uit hun evenwicht te brengen en uiteindelijk hen van het lopende onderzoek te verwijderen. De doeltreffendheid van het onderzoek wordt zodoende soms sterk in het gedrang gebracht.

Er bestaan slechts weinig studies betreffende de problematiek van het gebruik van Internet door criminelen. Internet als technisch middel aangewend door een criminale organisatie is een van de keuzemogelijkheden voorgesteld in de vragenlijst, maar is in geen enkel dossier vermeld geworden. In de huidige stand van de strategische analyses is het niet mogelijk geweest aan te geven of criminale organisaties gebruik hebben gemaakt van de nieuwe informatiewegen.

Het is niet onlogisch te denken dat de criminale organisaties in de toekomst geperfectioneerde technische middelen zullen ontwikkelen om aan de politiediensten te ontsnappen. Een strategische analyse van de defensieve en offensieve contrastrategieën aangewend door de criminale organisaties is derhalve noodzakelijk om aan deze toekomstige ontwikkelingen het hoofd te kunnen bieden(1)».

1.2.4.1.6.2. Corruptie

De commissaris-generaal voor gerechtelijke opdrachten, de heer De Vroom, schat dat 60 % van de

(1) Rapport annuel 1998 sur le crime organisé en 1997, pp. 39-40.

(1) Jaarverslag 1998 over de georganiseerde criminaliteit in België in 1997, blz. 58-59.

situerait dans le secteur privé, contre 40% qui affecteraient les institutions étatiques. « Ces chiffres sont basés sur des informations qui ont été communiquées au cours de deux congrès, à savoir le congrès qui s'est tenu en 1993 au Mexique et celui sur la corruption qui s'est déroulé en Chine. Ces chiffres ont été cités par des représentants de l'AIAC à Hong Kong, qui disposait de statistiques relatives à la corruption dans divers pays. Nous ne disposons pas de données chiffrées semblables en Belgique »(1). »

Selon Jean-Claude Van Espen, juge d'instruction au tribunal de première instance de Bruxelles, « les membres des organisations criminelles sont enclins à obtenir des honneurs et de la reconnaissance. À cette fin, ils recherchent certains contacts et ce, dans tous les milieux possibles. Une fois que ces relations sont nouées, elles sont utilisées pour concrétiser leurs objectifs illégaux. Ces contacts sont maintenus par chantage et par influence. L'influence englobe toutes les actions de faveur qui sont menées au profit d'une certaine personne. L'influence peut se manifester par : la fraude, la corruption, la complicité.

Exemples :

Cette influence est orientée sur :

- les fonctionnaires des douanes (nationaux et étrangers);
- les policiers;
- les employés de la poste;
- l'inspection du travail;
- les employés d'une ville;
- les hommes politiques;
- les médias;
- la justice.

Cette influence peut aller du simple contact jusqu'à la corruption pour ainsi gagner ces personnes à leur cause(2). »

Lors de son audition relative au problème de la corruption, M. Duinslager, qui était à l'époque magistrat national, a donné une énumération non exhaustive d'une série d'affaires.

« Nous pouvons citer à cet égard toute une série d'affaires judiciaires. Je pense à l'affaire Leroy qui était liée au trafic de la drogue. Je pense à l'affaire Ringault, un autre magistrat qui a connu des ennuis en raison d'une affaire de traite des femmes. Je pense à l'implication de la police gantoise dans l'affaire de la

corruption te situeren is in de privé-sector en 40 % binnen de staatsinstellingen. « Deze cijfers zijn gebaseerd op gegevens die op twee congressen naar voren zijn gekomen, meer bepaald het congres van 1993 in Mexico en een congres over corruptie dat in China plaatsvond. Die cijfers zijn daar naar buiten gebracht door personen van het IACA in Hong Kong, dat over statistieken betreffende corruptie in verschillende landen beschikte. In België beschikken wij niet over dergelijke cijfers(1). »

Volgens Jean-Claude Van Espen, onderzoeksrechter bij de rechtbank van eerste aanleg van Brussel, zijn « de leden van misdaadorganisaties geneigd tot het verwerven van eerbewijzen en erkenning. Met dat doel voor ogen gaan ze op zoek naar bepaalde contacten en dat in alle mogelijke milieus. Zodra die betrekkingen zijn aangeknoopt, worden ze aangewend om hun onwettige streefdoelen vaste vorm te geven. Die contacten worden in stand gehouden door middel van chantage en beïnvloeding. Beïnvloeding omvat alle gunsten die aan een bepaalde persoon worden verleend. Beïnvloeding kan zich manifesteren in de vorm van fraude, corruptie en medeplichtigheid.

Voorbeelden :

Die beïnvloeding richt zich tot :

- douanebeamten (binnen- en buitenlandse);
- politiemensen;
- postbeamten;
- arbeidsinspecteurs;
- ambtenaren van de gemeente;
- politici;
- de media;
- de justitie.

Dat kan gaan van eenvoudige benadering tot corruptie. Het doel is die personen te winnen voor hun zaak(2). »

Bij zijn ondervraging met betrekking tot het corruptiefenomeen heeft de heer Duinslager, toen tertijd nationaal magistraat, een niet-exhaustieve opsomming gegeven van een aantal zaken.

« Wij kunnen in dit verband een hele reeks gerechtelijke zaken aanhalen. Ik denk aan de zaak-Leroy die gelinkt werd aan het drugsmilieu. Ik denk aan de zaak-Ringault, een andere magistraat die in de problemen is gekomen in verband met vrouwenhandel. Ik denk aan de betrokkenheid van de Gentse politie in

(1) De Vroom, audition du 11 décembre 1996, p. 14/12.

(2) J.-C. Van Espen, *La pratique judiciaire devant la délinquance de groupe: de l'intuition à l'analyse*, document déposé à la Commission parlementaire chargée d'enquêter sur la criminalité organisée en Belgique, 14 mars 1997.

(1) De Vroom, hoorzitting van 11 december 1996, blz. 14/12.

(2) J.-C. Van Espen, *La pratique judiciaire devant la délinquance de groupe: de l'intuition à l'analyse*, document déposé à la Commission parlementaire chargée d'enquêter sur la criminalité organisée en Belgique, 14 maart 1997.

bande du milliardaire. Je ne cite d'ailleurs que des affaires dont il a été question dans la presse et que chacun est censé connaître. On parle aussi de l'implication de la gendarmerie et des services de douane dans un trafic de drogues par conteneurs dans le port d'Anvers. Il est aussi question de l'affaire du conseiller Beirens, une autre affaire de corruption. On parle de l'implication de certaines ambassades et de modifications de plans de secteur de l'affaire des obus, de l'affaire Agusta, etc.

La présence de tels éléments doit à elle seule nous inciter à la vigilance. Je ne prétends pour autant ici que le système politique, économique, politique, judiciaire, policier et financier belge est infiltré aujourd'hui par des criminels, mais il faut être sur ses gardes à tous les niveaux »(1).

M. Van Camp, procureur général près la cour d'appel d'Anvers, a ajouté: «Pour ce qui est de la corruption, une enquête est en cours pour le moment — je n'en dis pas plus — dans les services de police d'Anvers, ou dans certains services. Tout peut se produire dans ces matières et nous devons y être attentifs. Et là se pose le problème. C'est peut-être un point sur lequel je puis attirer l'attention de la commission. À moins de me tromper, les magistrats nationaux exercent évidemment un contrôle sur les informateurs, sur les fonds, etc. Mais lorsque j'étais en mission aux États-Unis, au FBI, à la *Drug enforcement administration*, j'ai pu constater qu'il s'agissait pratiquement d'une administration de paracommados. Il y a une intelligence et une super intelligence. Les agents sont contrôlés par un service et les contrôleurs sont encore contrôlés par un autre service. Je crois que lorsque nous appliquons des méthodes qui sont nécessairement conformes aux principes de légalité, proportionnalité et de subsidiarité il faut des données sérieuses avant de pouvoir dire ce qui est admis. Allons-nous vers le système des *pentiti*, ou du renversement de la preuve ? Cela dépend du fait de savoir si dans un état de droit, dans une démocratie, nous devons aller aussi loin. C'est possible, mais c'est pour cela que nous devons avoir les données de fait et scientifiques que nous n'avons pas encore. Dans ce contexte, j'estime que l'inspection générale de la gendarmerie et l'inspection générale de la police judiciaire sont des structures dépassées qui ne répondent pas aux nécessités d'un contrôle en la matière.

Lorsque nous nous attaquerons à ce phénomène-là, ces structures ne seront pas suffisantes. Des signaux, en tout cas dans mon ressort, l'indiquent déjà. Il y a certainement des signes d'intimidation. Il est évident que j'ai eu à connaître d'un cas de corruption (divul-

de zaak van de Bende van de Miljardair. Ik spreek trouwens enkel over zaken die in de pers zijn besproken en die iedereen geacht wordt te kennen. Men spreekt ook over de betrokkenheid van de rijkswacht en de douanediensten bij de smokkel van drugs via containers in de haven van Antwerpen. Men spreekt over de zaak van raadsheer Beirens, ook een corruptiezaak. Men spreekt over de betrokkenheid van ambassades en wijzigingen aan gewestplannen, de obussenaffaire, Agusta enzovoort.

Alleen reeds het feit dat dergelijke elementen aanwezig zijn, moet ons alert maken. Dit betekent echter niet dat ik verkondig dat het Belgisch politiek, economisch, justitieel, politieel en financieel systeem op dit ogenblik wordt geïnfiltrerd door criminelen. Men moet echter op elk niveau alert zijn »(1).

De heer Van Camp, procureur-generaal bij het hof van beroep van Antwerpen, voegde daaraan toe : «Er loopt op dit moment een onderzoek naar corruptie — meer zeg ik er niet over — binnen de politiediensten van Antwerpen of in bepaalde diensten. Alles kan zich voordoen in die materie en wij moeten zeer alert blijven. En daar ligt het probleem. Dat is misschien een punt waarop ik de aandacht van de commissie kan vestigen. Als ik me niet vergis, oefenen de nationaal magistraten controle uit op de informant, de fondsen, enz. Toen ik echter op werkbezoek was in de Verenigde Staten, bij de *Drug Enforcement Administration* van het FBI heb ik kunnen vaststellen dat het er bijna gaat om een dienst van paracommado's. Er is een inlichtingendienst en een superinlichtingendienst. De agenten worden gecontroleerd door een bepaalde dienst en de controleurs van die dienst worden op hun beurt gecontroleerd door een andere. Ik denk dat wanneer wij methodes willen toepassen die conform de principes van wettelijkheid, evenredigheid en subsidiariteit zijn, wij over serieuze inlichtingen moeten beschikken alvorens te kunnen zeggen wat wordt toegelaten. Gaan wij naar het systeem van de *pentiti*, of naar dat van de omkering van het bewijs ? Dat hangt af van de vraag of we in een rechtsstaat, in een democratie zover dienen te gaan. Het is mogelijk, maar het is daarom dat wij moeten kunnen beschikken over feitelijke en wetenschappelijke gegevens en momenteel is dat nog niet het geval. In die context denk ik dat de algemene inspectie van de rijkswacht en de algemene inspectie van de gerechtelijke politie achterhalde structuren zijn die niet beantwoorden aan de eisen die in deze materie aan een controledienst gesteld moeten worden.

Wanneer wij dat fenomeen willen aanpakken, kunnen wij ons niet beperken tot die structuren. Bepaalde signalen, althans in mijn rechtsgebied, wijzen daar al op. Er zijn zeker aanwijzingen van intimidatie. Het is evident dat ik weet heb van een geval

(1) Duinslaeger, audition du 28 février 1997, pp. 25/18.

(1) Duinslaeger, hoorzitting van 28 februari 1997, blz. 25/18.

gation du secret professionnel) dans le cadre de la criminalité organisée. J'ai fait condamner et maintenant le dossier est prêt pour l'action disciplinaire au niveau d'un service de police. Ce n'est pas facile à détecter, mais voilà un cas précis que j'ai déjà rencontré(1).»

Selon le rapport annuel 1998 sur le crime organisé en Belgique en 1997, 295 nouveaux dossiers liés à la corruption ont été recensés en 1997 par le service central de lutte contre la corruption. Toujours selon ce même rapport, les avantages évalués dans 47 dossiers s'élèvent à 1 576 milliard de francs. Deux de ces dossiers portent sur 1 150 milliard de francs, alors que 68,1 % des dossiers portent sur moins de 10 millions de francs(2).

1.2.4.1.6.3. Trafic d'influence

Catégories professionnelles subissant une influence(3).

van corruptie (schending van het beroepsgeheim) in het kader van de georganiseerde misdaad. Ik heb de persoon in kwestie laten veroordelen en momenteel is alles klaar voor een disciplinaire sanctie binnen een bepaalde politiedienst. Het is niet gemakkelijk op te sporen, maar hiermee heb ik u het voorbeeld gegeven van een specifiek geval waarmee ik werd geconfronteerd(1).»

Volgens het jaarverslag 1998 betreffende de georganiseerde criminaliteit in België in 1997, zijn in dat jaar door de centrale dienst voor de strijd tegen de corruptie 295 nieuwe dossiers geteld die verband houden met corruptie. Volgens hetzelfde verslag bedragen de geschatte voordelen 1 576 miljard Belgische frank. Twee dossiers zijn goed voor 1 150 miljard Belgische frank, terwijl het in 68,1 % van de dossiers om minder dan 10 miljoen Belgische frank gaat(2).

1.2.4.1.6.3. Beïnvloeding

Beroepscategorieën waarop invloed werd uitgeoefend(3).

Catégories professionnelles <i>Beroepscategorieën</i>	Nombre — Aantal			
	1996	%	1997	%
Policiers. — <i>Politieambtenaren</i>	15	34,2	44	27,3
Entreprises privées. — <i>Particuliere ondernemingen</i>	4	9,2	37	23,0
Douanes. — <i>Douane</i>	7	15,9	20	12,4
Autres administrations. — <i>Andere administraties</i>	3	6,9	15	9,3
Hommes/partis politiques. — <i>Politici/politieke partijen</i>	4	8,8	11	6,8
Magistrats. — <i>Magistraten</i>	10	22,7	8	5,0
Inspection économique et sociale. — <i>Sociale/economische inspectie</i> .	1	2,3	4	2,5
Autres. — <i>Andere</i>	—	—	22	13,7
Total. — <i>Totaal</i>	44	100	161	100

Remarque : 79 organisations criminelles exercent une influence sur ces catégories professionnelles. Certaines organisations ont exercé de l'influence à plusieurs reprises, ce qui explique le total de 161.

«79 (33,2 % des 238 organisations, contre 21,0 % en 1996) organisations criminelles sont responsables de 161 faits possibles d'influence. 31 dossiers traitent 54 faits se situant à l'étranger tandis que 20 faits (115) ont été commis en Belgique, 20 faits n'ont pas été localisés. Les organisations criminelles tentent surtout d'avoir prise sur des personnes pouvant leur procurer une aide (indispensable). 34 dossiers ont montré 44 cas (27,3 %) d'influence dirigés contre des poli-

Opmerking : 79 criminale organisaties oefenden op deze beroepscategorieën invloed uit. Sommige organisaties hebben verschillende keren invloed aangewend, vandaar het totaal van 161.

«79 criminale organisaties (33,2 %) van de 238 organisaties (tegen 21,0 % in 1996) zijn verantwoordelijk voor de 161 gevallen van beïnvloeding. 31 dossiers hebben betrekking op 54 feiten betreffende zachte informatie. De meeste feiten (115) deden zich voor in België, 26 feiten gebeurden in het buitenland en 20 feiten kunnen niet worden gelokaliseerd. De criminale organisaties proberen vooral vat te hebben op personen die hen (onontbeerlijke) hulp

(1) Van Camp, audition du 21 février 1997, pp. 22/13-14.

(2) Rapport annuel 1998 sur le crime organisé en Belgique en 1997, p. 55.

(3) Rapport annuel 1998 sur le crime organisé en Belgique en 1997, p. 38.

(1) Van Camp, hoorzitting van 21 februari 1997, blz. 22/13-14.

(2) Jaarverslag 1998 over de georganiseerde criminaliteit in België in 1997, blz. 82.

(3) Jaarverslag 1998 over de georganiseerde criminaliteit in België in 1997, blz. 56.

ciers. Les firmes et les particuliers semblent être fort sollicités (37 cas, soit 23 %). Les services douaniers sont également touchés par l'influence (20 cas, soit 12,4 %). Les catégories professionnelles restantes sont réparties entre d'autres administrations, des groupes idéologiques, des associations sportives ou encore le monde financier. Il est frappant de constater que l'organisation criminelle utilise peu les médias pour réaliser ses objectifs (un seul cas, soit 0,6 %).

La comparaison année par année reste hasardeuse, pour les raisons invoquées précédemment. L'augmentation des faits possibles de corruption doit donc être relativisée. On peut en outre ajouter que la liberté laissée aux enquêteurs de signaler les informations douces pour ce type de faits prend ici toute sa signification (le tableau suivant indique une augmentation de faits de manipulation ainsi que des promesses). Il ressort cependant du tableau précédent que la part d'influence sur les magistrats est en nette régression, le nombre absolu ayant même diminué. 4 cas ont eu lieu en Belgique, 3 à l'étranger, cette précision était absente pour le dernier cas. Les tentatives d'influence sur les entreprises privées connaissent par contre une progression vertigineuse. Le moyen employé alors est souvent le recours à des sommes d'argent(1).»

kunnen leveren. In 34 dossiers was er sprake van 44 gevallen (27,3 %) van invloed op politieambtenaren. In 37 gevallen (23 %) is invloed uitgeoefend op firma's en particulieren. Ook op de douanediensten is invloed uitgeoefend (20 gevallen, hetzij 12,4 %). De overige beroepscategorieën zijn de andere administraties, ideologische groepen, sportverenigingen en de financiële wereld. Het is opmerkelijk te moeten vaststellen dat de criminale organisaties weinig gebruik maken van de media om hun doel te bereiken (1 geval, hetzij 0,6 %).

Om de hiervoren reeds aangehaalde reden blijkt het gevaar verschillende jaren met elkaar te vergelijken. De verhoging van de mogelijke gevallen van corruptie moet dan ook worden gerelativeerd. Daar-aan kan worden toegevoegd dat de vrijheid die aan de onderzoekers wordt gelaten om de zachte informatie betreffende dergelijke feiten mee te delen, hier haar volle betekenis krijgt (de volgende tabel wijst op een verhoging van het aantal gevallen van manipulatie en beloften). Uit de bovenstaande tabel blijkt evenwel dat de beïnvloeding van magistraten sterk afneemt. Zelfs het absolute cijfer is verminderd. Vier gevallen hebben plaatsgevonden in België, drie in het buitenland en in een geval kon de plaats niet nader worden bepaald. De pogingen tot beïnvloeding van particuliere ondernemingen zijn daarentegen spectaculair toegenomen. Hierbij wordt vaak een beroep gedaan op het verstrekken van geld(1)».

Nature de l'influence

Aard van de beïnvloeding

Nature de l'influence — Aard van de beïnvloeding	Nombre — Aantal			
	1996	%	1997	%
Argent. — <i>Geld</i>	8	23,5	60	37,3
Manipulation. — <i>Manipulatie</i>	11	32,4	31	19,3
Avantages en nature. — <i>Voordelen in natura</i>	4	11,8	23	14,3
Dons matériels. — <i>Materiële giften</i>	6	17,6	19	11,8
Promesses. — <i>Beloften</i>	1	2,9	8	5,0
Autres. — <i>Andere</i>	4	11,7	20	12,4
Total. — <i>Totaal</i>	34	100	161	100

Remarque:

1. 79 organisations criminelles ont exercé une influence. Une organisation peut exercer plusieurs formes d'influence, ce qui explique le total de 161.
2. Manipulation = par un artifice, exercer de l'influence sur quelqu'un à son insu.

«L'exercice d'influence peut adopter diverses formes. Les cas dans lesquels la personne approchée

Opmerking:

1. 79 criminale organisaties hebben invloed uitgeoefend. Een organisatie kan verscheidene vormen van invloed aanwenden, vandaar het totaal van 161.
 2. Manipulatie is door kunstgrepen invloed uitgeoefend op iemand die daarvan niet op de hoogte is.
- «Beïnvloeding kan tal van vormen aannemen. De gevallen waarin de benaderde persoon daaruit voor-

(1) Rapport annuel 1998 sur le crime organisé en Belgique en 1997, p. 38-39.

(1) Jaarverslag 1998 over de georganiseerde criminaliteit in België in 1997, blz. 57.

en a retiré un avantage sont les plus fréquents. Les organisations criminelles ont exercé une influence sous forme d'argent (60 cas, 37,3%), de manipulation (31 cas, 19,6%), d'avantages en nature (23 cas, 14,3%) et de dons matériels (19 cas, 11,8%). Cela représente un pourcentage global de 82,7%. Parmi les autres formes d'influence, on peut citer les promesses, le chantage et la compromission.

Le recours à de telles méthodes ne peut toutefois pas systématiquement être relié à un certain type d'organisation. Tant les organisations criminelles actives dans un domaine de délits bien particulier que celles d'une certaine origine ethnique ont recours à cette arme(1).»

1.2.4.1.6.4. Emploi de violence ou d'intimidation

Généralités

Victimes d'actes de violence ou d'intimidation(2)

Victimes. — Slachtoffers	Nombre. — Aantal			
	1996	%	1997	%
Membres de l'organisation même. — <i>Leden van de organisatie zelf</i>	77	50,6	200	42,4
Personnes désireuses de collaborer avec la justice. — <i>Personen die met het gerecht willen meewerken</i>	32	21,1	79	17,0
Policiers, enquêteurs. — <i>Politieambtenaren, onderzoekers</i>	21	13,8	50	10,6
Membres d'autres organisations. — <i>Leden van andere organisaties</i>	7	4,6	48	10,0
Firmes/particuliers. — <i>Firma's of particulieren</i>	—	—	48	10,0
Magistrats. — <i>Magistraten</i>	7	4,6	8	1,7
Autres. — <i>Anderen</i>	8	5,3	39	8,3
Total. — <i>Totaal</i>	152	100	472	100

Remarque : L'ensemble des faits connus (472) a été commis par 152 organisations.

«Il ressort des 238 dossiers que 152 (63,9 %) organisations criminelles ont eu recours à la violence ou à une autre forme d'intimidation. 45 dossiers traitent 93 faits d'information douce(3). La proportion d'organisations qui utilisent de la violence ou d'autres moyens d'intimidation reste identique par rapport à l'an passé (64,8 % en 1996 contre 63,9 % en 1997). Le

(1) Rapport annuel 1998 sur le crime organisé en Belgique en 1997, p. 39.

(2) Rapport annuel 1998 sur le crime organisé en Belgique en 1997, p. 36.

(3) Dans les dossiers qui ne traitent que de l'information douce, les enquêteurs se sont basés sur des éléments/indications sérieux, mais qui, pour des raisons juridiques/pratiques et/ou techniques n'ont pas (encore) abouti à une procédure judiciaire. Le contrôle et la validation de ces éléments par les magistrats locaux constituent une garantie de la fiabilité de ces données.

deel heeft gehaald, komen het vaakst voor. De criminale organisaties oefenen invloed uit in de vorm van geld (60 gevallen, 37,7%), manipulatie (31 gevallen, 19,6%), voordelen in natura (23 gevallen, 14,3%) en materiële giften (19 gevallen, 11,8%), te weten een globaal percentage van 82,7%. Andere vormen van beïnvloeding die men kan vermelden, zijn beloften, chantage en het in opspraak brengen van iemands reputatie.

Het gebruik van dergelijke methodes kan evenwel niet systematisch verbonden worden aan een bepaald type van organisatie. Zowel criminale organisaties actief op het stuk van bepaalde delicten als criminale organisaties naar etnische oorsprong hanteren dat wapen(1)».

1.2.4.1.6.4. Aanwending van geweld of intimidatie

Algemeen

Slachtoffers van gewelddaden of intimidatie(2)

Opmerking : Het geheel van gekende feiten (472) is gepleegd door 152 organisaties.

«Uit de 238 onderzoeken blijkt dat 152 criminale organisaties (63,9%) gebruik hebben gemaakt van geweld of van een andere vorm van intimidatie. 45 dossiers betreffen 93 feiten inzake zachte informatie(3). Het aantal organisaties die gebruik maken van geweld of van andere intimidatiemiddelen, blijft in vergelijking met vorig jaar nagenoeg identiek

(1) Jaarverslag 1998 over de georganiseerde criminaliteit in België in 1997, blz. 58.

(2) Jaarverslag 1998 over de georganiseerde criminaliteit in België in 1997, blz. 53.

(3) In de dossiers die uitsluitend betrekking hebben op zachte informatie, zijn de onderzoekers uitgegaan van ernstige elementen en aanwijzingen die evenwel om juridische, praktische en/of technische redenen (nog) niet in de rechtspleging zijn aangewend. De controle op en de validatie van die gegevens door plaatselijke magistraten is een waarborg voor de betrouwbaarheid ervan.

recours à la violence ne doit pas être considéré comme une composante intrinsèque des faits commis, mais plutôt comme une «arme» permettant de garder sa place dans les milieux criminels.

La violence peut être interne ou externe à un groupe. C'est le recours à la violence ou à une autre forme d'intimidation dirigée contre les membres de l'organisation même qui apparaît le plus fréquemment (42,4 %, soit 200 cas).

En ce qui concerne la violence ou l'intimidation dirigée vers l'extérieur, les cibles de ces actes du milieu criminel étaient souvent des personnes désireuses de collaborer avec la justice (témoins, informateurs) ou des policiers et des magistrats (les deux catégories totalisent 29,3 % des cas, soit 137, dont 28 mentions collectées sur base d'une information douce). La violence ou l'intimidation de firmes ou de particuliers revient à plusieurs reprises (48; 10 %). 48 (10 %) organisations criminelles ont également eu recours à la violence ou à l'intimidation pour assurer leur position vis-à-vis de clans criminels rivaux.

La comparaison entre les années 1996 et 1997 est périlleuse dans la mesure où les chiffres mentionnés sont relativement bas et que les remarques faites dans la partie qui précède sont également applicables à cette partie. Il ressort néanmoins du tableau que l'emploi de violence et/ou d'intimidation vis-à-vis des organisations rivales connaît un accroissement spectaculaire. Une analyse plus poussée à ce niveau indique que ce sont les formes d'intimidation sur les personnes qui sont les plus souvent employées (menaces directes, coups et blessures, meurtre et assassinat, et présence menaçante).»(1)

Nature de la violence/intimidation utilisée.

Nature de la violence et de l'intimidation Aard van het geweld en de intimidatie	Nombre. — Aantal			
	1996	%	1997	%
Menaces directes. — <i>Rechtstreekse bedreigingen</i>	64	34,0	156	33,1
Coups et blessures. — <i>Slagen en verwondingen</i>	21	11,1	50	10,6
Présence menaçante. — <i>Bedreigende aanwezigheid</i>	12	6,4	48	10,2
Menaces vis-à-vis de connaissances. — <i>Bedreiging kennisnissen</i> . . .	27	14,4	38	8,1
Compromission/chantage. — <i>Compromitteren/chantage</i>	3	1,6	35	7,4
Menaces téléphoniques. — <i>Telefonische bedreigingen</i>	12	6,4	29	6,1
Assassinat/meurtre. — <i>Moord/doodslag</i>	15	8,0	28	5,9
Diffusion rumeurs. — <i>Verspreiding geruchten</i>	6	3,2	23	4,9
Destruction matérielle. — <i>Materiële schade</i>	5	2,7	12	2,5
Menaces par lettre. — <i>Dreigbrieven</i>	7	3,7	12	2,5
Incendie. — <i>Brandstichting</i>	2	1,1	10	2,1
Autres. — <i>Andere</i>	14	7,4	31	6,6
Total. — <i>Totaal</i>	188	100	472	100

(1) Rapport annuel 1998 sur la criminalité organisée en Belgique en 1997, p. 36-37.

(64,8 % in 1996 tegen 63,9 % in 1997). Het gebruik van geweld moet niet worden beschouwd als een wezenlijk onderdeel van de gepleegde feiten, maar eerder als een wapen om de positie in het crimineel milieu te handhaven.

Het geweld kan zowel binnen als buiten de groep plaatshebben. Geweld of een andere vorm van intimidatie tegen de leden van de organisatie komt het vaakst voor (42,4 %, d.i. 200 gevallen).

Geweld of intimidatie naar buiten toe waren vaak gericht tegen personen die met de justitie wensten mee te werken (getuigen, informanten) en politieambtenaren of magistraten (beide categorieën samen vormen 29,3 % van de gevallen, hetzij 137, waarvan 28 meldingen op grond van zachte informatie). Geweld tegen of intimidatie van firma's of particulieren komt meer dan eens voor (48 of 10 %). 48 criminale organisaties (10 %) hebben ook geweld of intimidatie gebruikt om hun positie ten aanzien van rivaliserende clans te verzekeren.

Het is gevaarlijk een vergelijking te maken tussen de jaren 1996 en 1997 aangezien de vermelde cijfers betrekkelijk laag zijn en de opmerkingen geformuleerd in het vorige gedeelte ook hier van toepassing zijn. Uit de tabel blijkt evenwel dat het gebruik van geweld en/of intimidatie ten aanzien van rivaliserende organisaties spectaculair toeneemt. Een grondige analyse terzake toont aan dat in dit verband het vaakst gebruik wordt gemaakt van intimidatie van personen (rechtstreekse bedreigingen, slagen en verwondingen, doodslag en moord, bedreigende aanwezigheid).»(1)

Aard van het geweld/de intimidatie.

(1) Jaarverslag 1998 over de georganiseerde criminaliteit in België in 1997, blz. 54-55.

Remarque: 152 organisations criminelles ont eu recours à la violence/intimidation. Certaines organisations ont eu recours à plusieurs formes de violence ou d'intimidation, ce qui explique le total de 472.

Ce tableau donne un aperçu des différentes formes d'intimidation. «Il ressort de l'énumération que l'intimidation peut adopter une forme physique, psychique et même matérielle. Les différentes formes de menace (menace directe, lettres de menace, menace par présence physique, menaces téléphoniques et menaces dirigées contre des tierces personnes) ont été utilisées dans 283 cas sur 472 (soit 60%). Dans 50 cas, le recours à la violence s'est limité à des coups et blessures. Vingt-huit assassinats ou meurtres ont été recensés, principalement orientés vers l'organisation criminelle même (12 cas) ou une organisation rivale (7 cas), 7 faits ont eu lieu aux Pays-Bas. Nous mentionnons également dix cas d'incendie comme modus operandi particulier.»(1)

1.3. Principaux secteurs économiques touchés par les organisations criminelles

La commission constate que certains secteurs économiques sont touchés par la criminalité organisée. Mêmes si certains secteurs, tels que l'immobilier en matière de blanchiment, ou l'horeca en matière de traite des êtres humains, sont pour cette criminalité plus attrayants que d'autres, la commission se garde de vouloir généraliser son propos. En aucun cas, il ne s'agit ici de stigmatiser certains secteurs économiques en particulier, ni de prétendre que seuls les secteurs cités ci-après sont victimes des organisations criminelles. La mention de tel ou tel secteur économique ne signifie pas davantage que le secteur tout entier soit affecté par la criminalité organisée. Cependant, pour être à même d'évaluer les risques encourus par certains secteurs économiques et de prendre les mesures ad hoc, il convient de déterminer quels sont les secteurs plus particulièrement vulnérables à une infiltration par les organisations criminelles.

Selon M. Bruggeman, d'Europol, «les domaines de la criminalité organisée que l'on sous-estime en Belgique sont ceux de la criminalité bancaire, de la prostitution, de la traite des êtres humains — bien qu'il ait été question desdits problèmes dans certaines publications récentes — et de la criminalité économique, dont fait partie, par exemple, le commerce des déchets. Face aux études détaillées auxquelles on procède dans le Royaume-Uni, où l'on tente d'identifier toutes les facettes de la criminalité, force

Opmerking: 152 criminale organisaties hebben gebruik gemaakt van geweld en/of intimidatie. Sommige organisaties hebben verschillende vormen van geweld en/of intimidatie aangewend, vandaar het totaal van 472.

Deze tabel geeft een overzicht van de verschillende vormen van intimidatie. «Uit de opsomming blijkt dat intimidatie fysieke, psychische en zelfs materiële vormen kan aannemen. De diverse vormen van bedreiging (rechtstreekse bedreiging, dreigbrief, bedreiging door aanwezigheid, telefonische bedreigingen en bedreigingen tegen derden) werden gebruikt in 283 van de 472 gevallen (hetzij 60%). In 50 gevallen was het geweld beperkt tot slagen en verwondingen. In 28 gevallen is melding gemaakt van moord of doodslag — in binnen- en buitenland —, zulks hoofdzakelijk gericht tegen leden van de criminale organisatie zelf (12 gevallen) of tegen die van een rivaliserende organisatie (7 gevallen). In 10 gevallen kan eveneens gewag worden gemaakt van brandstichting als bijzondere modus operandi.»(1)

1.3. Belangrijkste economische sectoren die het slachtoffer zijn van criminale organisaties

De commissie stelt vast dat een aantal economische sectoren het slachtoffer zijn van de georganiseerde criminaliteit. Ook al oefenen sommige van die sectoren op deze vorm van criminaliteit meer aantrekkingskracht uit dan andere, bijvoorbeeld de vastgoedsector voor het witwassen of de horecasector voor de mensenhandel, toch wil de commissie niet in algemeenheid vervallen. Het ligt zeker niet in de bedoeling hier sommige economische sectoren te stigmatiseren noch te beweren dat alleen de hierna genoemde sectoren het slachtoffer van criminale organisaties zouden zijn. Dat een of andere economische sector hier vermeld staat, betekent al evenmin dat die sector in zijn geheel te lijden heeft onder de georganiseerde criminaliteit. Wil men de risico's van sommige economische sectoren inschatten en passende maatregelen nemen, dan moet men evenwel duidelijk bepalen welke sectoren vooral blootstaan aan het risico van indringing door criminale organisaties.

Volgens de heer Bruggeman (Europol), «zijn de domeinen van de georganiseerde misdaad die in België worden onderschat, de bankcriminaliteit, de prostitutie, de mensenhandel — hoewel bepaalde recente publicaties deze problematiek hebben aangesneden — en de economische criminaliteit, waaronder bijvoorbeeld de handel in afvalstoffen. Wanneer men ziet hoe indringend het onderzoek in het Verenigd Koninkrijk geschiedt en hoe men daar alle facetten van de criminaliteit in kaart tracht te brengen,

(1) Rapport annuel 1998 sur le crime organisé en Belgique en 1997, p. 37-38.

(1) Jaarverslag 1998 over de georganiseerde criminaliteit in België in 1997, blz. 55.

est d'admettre que l'on ne fait pas grand-chose en Belgique. Ce n'est pas une question d'ignorance, mais c'est dû au fait que l'on en est encore aux balbutiements(1). La profondeur de ce que font les britanniques réside dans la force des rapports interdisciplinaires thématiques qu'ils établissent, toujours dans le cadre d'une collaboration entre le ministère de l'Intérieur et les divers partenaires. En matière de fraude, il y a une collaboration avec les banques et avec les compagnies d'assurances. Pour ce qui est des autres matières criminelles, il y a une coopération avec d'autres milieux privés. De la sorte, les Britanniques parviennent à mieux connaître la criminalité organisée et à mieux la reconnaître(2).»

1.3.1. Secteurs développant des activités commerciales sur la base du rapport annuel du ministère de la Justice sur le crime organisé en Belgique en 1997

Actuellement, les services de police ne disposent que d'informations statistiques qui concernent l'utilisation ou non de structures commerciales relatives à un secteur particulier par les organisations criminelles.

Secteurs développant des activités commerciales

gen, dan stelt men vast hoe pover het onderzoek er in België voorstaat. Dat is niet te wijten aan onkunde, maar aan het feit dat men in België nog in de startperiode zit(1). De grondigheid van het Britse verslag schuilt in de sterke van hun thematische interdisciplinaire rapporten die altijd worden gemaakt op basis van een samenwerking tussen het Home Office en de verschillende partners. Voor fraudezaken wordt er samengewerkt met de banken en het verzekeringswezen. Voor andere criminale matières wordt samengewerkt met andere middens. Door een dergelijke aanpak slagen de Britten erin de georganiseerde criminaliteit beter te kennen en herkennen(2).»

1.3.1. Sectoren met commerciële activiteiten volgens het jaarverslag van het ministerie van Justitie over de georganiseerde criminaliteit in België in 1997.

De politiediensten beschikken thans alleen over statistieken over het al dan niet gebruiken van commerciële structuren in een bepaalde sector door criminale organisaties.

Sectoren met commerciële activiteiten

Secteur — Sector	Nombre — Aantal			
	1996	%	1997	%
Import-export. — <i>Invoer/uitvoer</i>	56	32,0	93	20,6
Horeca. — <i>Horeca</i>	23	13,1	55	12,2
Transport. — <i>Vervoer</i>	21	12,0	41	10,9
Banque. — <i>Banken</i>	—	—	24	5,3
Immobilier. — <i>Vastgoed</i>	11	6,3	23	5,1
Commerce de détail. — <i>Kleinhandel</i>	18	10,3	21	4,7
Construction. — <i>Bouw</i>	7	4,0	19	4,2
Institutions financières. — <i>Financiële instellingen</i>	10	5,7	18	4
Textile. — <i>Textiel</i>	—	—	18	4
Alimentation. — <i>Voeding</i>	—	—	15	3,3
Électronique. — <i>Electronica</i>	—	—	8	1,8
Chimie/Pharmacie. — <i>Chemie/farmaceutica</i>	—	—	6	1,3
Autres. — <i>Andere</i>	29	16,6	102	22,6
Total. — <i>Totaal</i>	175	100	451	100

Pour l'année 1997, les principaux secteurs économiques touchés par la criminalité organisée sont, selon le rapport annuel belge 1998 sur le crime organisé en 1997, les sociétés d'import-export, le secteur horeca, les sociétés de transport et les institutions bancaires et financières. À eux seuls, ces secteurs représentent plus de 50 % des secteurs économiques touchés par les 180 organisations criminelles détectées.

Volgens het jaarverslag 1998 over de georganiseerde criminaliteit in België in 1997 zijn de belangrijkste economische sectoren die in 1997 te lijden hadden van de activiteiten van de georganiseerde criminaliteit: de invoer- en uitvoerbedrijven, de horecasector, de transportbedrijven en de bank- en financiële instellingen. Die sectoren alleen al vormen meer dan de helft van de economische sectoren die het

(1) M. Bruggeman, audition du 27 juin 1997, p. 45/17.

(2) M. Bruggeman, audition du 27 juin 1997, p. 45/21.

(1) De heer Bruggeman, hoorzitting van 27 juni 1997, blz. 45/17.

(2) De heer Bruggeman, hoorzitting van 27 juni 1997, blz. 45/21.

tées ayant utilisé des structures commerciales (soit 75,6 % des 238 organisations criminelles détectées). Les autres secteurs touchés, toujours selon le rapport annuel belge 1998 sur le crime organisé en 1997, sont le secteur immobilier, le commerce de détail, la construction, le textile, l'alimentation, l'électronique, le secteur chimique et pharmaceutique.

Par rapport aux secteurs économiques touchés par les organisations criminelles détectées en 1996, les différences les plus significatives sont que le secteur des transports n'occupe plus la deuxième, mais la troisième place, et que les trois premiers secteurs (import-export, horeca et transport) occupent une part moindre dans l'ensemble des secteurs confrontés à la criminalité organisée (43,7 % contre 56,1 %). L'emploi de sociétés-écran se présente principalement dans le secteur de l'import-export et des transports, tandis que le mélange d'activités légales et illégales est surtout constaté dans la construction(1).

Interrogés sur les secteurs spécifiques touchés par la criminalité organisée dans leurs arrondissements respectifs, les procureurs du Roi n'ont pas fait état de criminalité liée au secteur du transport ou au secteur chimique et pharmaceutique au sens strict.

De nombreuses fraudes ont également cours en matière de TVA et d'accises. Affectant directement les intérêts financiers de l'Union européenne et indirectement ceux des États membres, les fraudes portent principalement sur les matières premières tels que le pétrole ou les produits agricoles comme le sucre, mais également sur les cigarettes, l'alcool ou encore le textile. En cette matière, les préventions de fausses déclarations, détournements des quotas commerciaux et des droits à l'importation sont monnaie courante avant que ces produits n'entrent dans le marché noir. Dans le domaine du sucre, les autorités belges, en collaboration avec l'UCLAF, la Hollande et l'Italie, ont pu démanteler un important trafic. Le sucre, officiellement exporté vers la Croatie à partir des Pays-Bas, était en réalité destiné au marché noir italien. La Croatie, destination officielle, étant hors de l'Union européenne, l'exportateur pouvait récupérer des subsides européens(2).

(1) Rapport annuel 1998 sur le crime organisé en Belgique en 1997, p. 35.

(2) M. Vandoren, audition du 13 mars 1998, p. 73/9.

slachtoffer zijn geworden van de 180 bekende criminale organisaties die commerciële structuren hebben gebruikt. Dit is 75,6% van de 238 bekende criminale organisaties. Als andere getroffen sectoren vermeldt nog steeds hetzelfde verslag: de vastgoedsector, de detailhandel, de bouwsector, de textielsector, de voedingsector, de elektronicssector en de chemische en farmaceutische sector.

In vergelijking met de economische sectoren die in 1996 geleden hebben van de activiteiten van de bekende criminale organisaties, bestaan de markantste verschilpunten erin dat de transportsector thans niet meer de tweede, doch de derde plaats bekleedt en dat de eerste drie sectoren (invoer-uitvoer, horeca en transport) minder sterk vertegenwoordigd zijn in het totaal aantal sectoren dat met de georganiseerde misdaad te kampen heeft (43,7 % tegenover 56,1%). Vooral in de invoer- en uitvoersector en het transportwezen worden «brievenbusvennootschappen» gebruikt terwijl men vooral in de bouwsector te maken heeft met een verstengeling van legale en illegale activiteiten(1).

Op de vraag of er in hun respectieve arrondissementen specifieke sectoren het slachtoffer zijn van de georganiseerde criminaliteit, hebben de procureurs des Konings het niet gehad over de criminaliteit in de transportsector of in de chemische en farmaceutische sector *sensu stricto*.

Bij BTW en accijns vallen er ook tal van fraudegevallen te bespeuren. Deze hebben rechtstreekse gevlogen voor de financiële belangen van de Europese Unie en onrechtstreekse gevlogen voor die van de lidstaten. Ze hebben in hoofdzaak betrekking op grondstoffen zoals aardolie of landbouwproducten zoals suiker, maar ook op sigaretten, alcohol of nog textielwaren. Vóór die producten op de zwarte markt komen, maakt men zich schuldig aan het opstellen van valse aangifte, het omzeilen van handels- en invoerrechten. In samenwerking met de Eenheid voor Coördinatie van de Fraudebestrijding (UCLAF), Nederland en Italië heeft de Belgische overheid een omvangrijke sluikhandel in suiker kunnen ontmantelen. Officieel werd die suiker vanuit Nederland naar Kroatië uitgevoerd maar in feite kwam hij in Italië op de zwarte markt terecht. Aangezien Kroatië, het officiële land van bestemming, buiten de Europese Unie ligt, kon de uitvoerder Europese subsidies in de wacht slepen(2).

(1) Jaarverslag 1998 over de georganiseerde criminaliteit in België in 1997, blz. 35.

(2) De heer Vandoren, hoorzitting van 13 maart 1998, blz. 73/9.

1.3.2. Utilisation de structures commerciales par les organisations criminelles selon le rapport annuel 1998 du ministère de la Justice sur le crime organisé en Belgique en 1997

«L'utilisation de structures commerciales a pour objectif de faciliter les activités criminelles ou de créer des réseaux (inter)nationaux de blanchiment. Cette imbrication d'activités légales et illégales offre une bonne protection au crime organisé.

Par «utilisation de structures commerciales», on entend:

- l'abus d'une société légalement établie, avec la collaboration d'une ou de plusieurs personnes y travaillant;
- l'exploitation, par une organisation criminelle, d'une société légalement établie, avec l'imbrication d'activités légales et illégales;
- la création de sociétés-écran utilisées comme couverture, sans qu'aucune activité commerciale y soit développée.

Nature et type

180 (75,6%) des 238 organisations criminelles ont utilisé des structures commerciales. Ce pourcentage confirme la tendance relevée dans les rapports antérieurs (en 1996, 121 organisations criminelles abusaient de 161 structures commerciales, soit 74,7%).

L'amélioration du formulaire de signalement de la criminalité organisée permet de pousser plus avant l'analyse des structures commerciales utilisées par les organisations criminelles. Il est à rappeler que les structures commerciales peuvent être employées pour camoufler les activités criminelles, pour faciliter ces activités, ou pour maquiller la provenance des avantages patrimoniaux découlant directement ou indirectement des délits commis(1).»

(1) Rapport annuel 1998 sur le crime organisé en Belgique en 1997, p. 33.

1.3.2. Gebruik van commerciële structuren door de criminale organisaties volgens het jaarverslag van het ministerie van Justitie over de georganiseerde criminaliteit in België in 1997

«Het gebruik van commerciële structuren strekt ertoe criminale activiteiten te vergemakkelijken of (inter)nationale witwasnetwerken op te richten. Door de vermenging van legale en illegale activiteiten kan de georganiseerde criminaliteit goed worden beschermd.

Onder «gebruik van commerciële structuren» wordt verstaan:

- misbruik van een legaal gevestigde vennootschap met medewerking van een of meer personen uit dat bedrijf;
- exploitatie van een legaal gevestigde vennootschap door een criminale organisatie met vermenging van legale en illegale activiteiten;
- opzetten van schijnvennootschappen die worden gebruikt als dekmantel zonder dat commerciële activiteiten worden verricht.

Aard en type

180 (75,6%) van de 238 criminale organisaties hebben gebruik gemaakt van commerciële structuren. Zulks bevestigt de trend die meer dan eens in de vroegere jaarverslagen is vastgesteld (in 1996 maakten 121 criminale organisaties gebruik van 161 commerciële structuren, of 74,7%).

De verbetering van het meldingsformulier georganiseerde criminaliteit biedt de mogelijkheid de door de criminale organisaties gebruikte commerciële structuren grondiger te analyseren. Er moet aan worden herinnerd dat commerciële structuren kunnen worden aangewend om criminale activiteiten te verhullen, te vergemakkelijken of de oorsprong van het vermogensvoordeel dat rechtstreeks of onrechtstreeks voortvloeit uit de gepleegde misdrijven, te verbergen(1).»

(1) Jaarverslag 1998 over de georganiseerde criminaliteit in België in 1997, blz. 46-47.

Nature de la structure commerciale

Aard van de commerciële structuur

Nature de la structure commerciale — Aard van de commerciële structuur	Nombre de structures employés — Aantal gebruikte structuren			
	1996	%	1997	%
Structures légales existantes, avec la collaboration d'une ou plusieurs personnes travaillant dans l'entreprise. — <i>Bestaande legale structuur gebruikt met medewerking van een of meer personen werkzaam in het bedrijf</i>	62	38,8	168	40,4
Exploitation, par l'organisation criminelle, d'une structure légale, avec une imbrication d'activités légales et illégales. — <i>Exploitatie van een legale structuur door een criminale organisatie met vermenging van legale en illegale activiteiten</i>	61	37,9	201	48,3
Sociétés-écran sans activité commerciale. — <i>Schijnvennootschappen zonder commerciële activiteiten</i>	38	23,6	47	11,3
Total. — <i>Totaal</i>	161	100	416	100

Le tableau révèle que les enquêteurs ont rencontré ce type de structure 416 fois. Aucune indication n'est donnée quant au nombre de sociétés ou de firmes utilisées. D'après les chiffres, c'est l'exploitation de sociétés légalement établies qui est la plus sollicitée (201 sur 416, soit 48,3 %), suivie par les structures légales existantes (168 soit 40,4 %). Le recours à des sociétés-écran reste limité, et la part de celles-ci dans l'ensemble des structures commerciales utilisées a même tendance à diminuer si l'on compare les 47 (11,3 %) sociétés-écran mentionnées cette année(1) aux 38 (23,6 %) comptabilisées l'an passé(2).

L'augmentation du nombre moyen de structures commerciales utilisées par organisation criminelle (1,33 par organisation en 1996 contre 2,3 en 1997) doit être imputée à l'évolution du formulaire de signalement et à l'amélioration du processus de récolte. Le choix plus large des secteurs économiques proposés, et donc le type de structure commerciale qui s'y rattache, a incité les enquêteurs à communiquer systématiquement toutes les informations dont ils disposaient(3).»

Forme juridique des structures commerciales utilisées

Uit de tabel blijkt dat de onderzoekers 416 maal met een dergelijke structuur werden geconfronteerd. Er wordt geen opgave gedaan van het aantal gebruikte vennootschappen of firma's. Uit de cijfers blijkt dat het gebruik van legaal gevestigde vennootschappen het hoogst scoort (201 van 416, hetzij 48,3 %), gevolgd door de bestaande legale structuren (168 of 40,4 %). Er wordt slechts een beperkt beroep gedaan op schijnvennootschappen en het aandeel ervan in het geheel van gebruikte commerciële structuren daalt (47 of 11,3 % schijnvennootschappen dit jaar(1) tegenover 38 of 23,6 % vorig jaar)(2).

De toename van het gemiddelde aantal commerciële structuren gebruikt door een zelfde criminale organisatie (1,33 per organisatie in 1996 tegen 2,3 in 1997) is het gevolg van de aanpassing van het meldingsformulier en van de verbetering van de wijze van gegevensinwinning. De ruimere keuze inzake voorgestelde economische sectoren en derhalve van de daarvan verbonden commerciële structuren, heeft de onderzoekers ertoe aangezet systematisch alle gegevens mee te delen waarover zij beschikten(3).»

Juridische vorm van de gebruikte commerciële structuur

Forme juridique — Juridische vorm	Nombre — Aantal	%	% cumulé — gecum.
Société anonyme. — <i>Naamloze vennootschap</i>	171	39,4	39,4
Société privée à responsabilité limitée. — <i>Besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid</i>	116	26,7	66,1
Indépendant. — <i>Zelfstandige</i>	44	10,1	76,2

(1) Note des rapporteurs: on vise ici l'année 1997.

(2) Note des rapporteurs: on vise ici l'année 1996.

(3) Rapport annuel 1998 sur le crime organisé en Belgique en 1997, p. 34.

(1) Nota van de rapporteurs: het betreft hier het jaar 1997.

(2) Nota van de rapporteurs: het betreft hier het jaar 1996.

(3) Jaarverslag 1998 over de georganiseerde criminaliteit in België in 1997, blz. 48-49.

Forme juridique — Juridische vorm	Nombre — Aantal	%	% cumulé — gecum.
Société coopérative. — <i>Coöperatieve vennootschap</i>	22	5,1	81,3
ASBL. — <i>VZW</i>	15	3,5	84,8
Société en nom collectif. — <i>Collectieve vennootschap op naam</i>	7	1,6	86,4
Société en commandite. — <i>Commanditaire vennootschap</i>	1	0,2	86,6
Autres(1). — <i>Andere(1)</i>	58	13,4	100
Total. — <i>Totaal</i>	434	100	

(1) La catégorie « Autre » comprend des formes de sociétés étrangères qui n'entrent pas dans la typologie belge.

« Les sociétés anonymes (SA) ainsi que les sociétés privées à responsabilité limitée (SPRL) se détachent nettement des autres formes juridiques utilisées par la criminalité organisée. Ces formes juridiques limitent la responsabilité aux sommes investies dans la société. En outre, l'anonymat de l'actionnaire est garanti dans les SA tandis que le caractère fermé des SPRL en complique le contrôle par les autorités(1). »

Pour M. De Koster, de l'UCLAF, les organisations criminelles sont bien souvent des entreprises criminelles qui s'associent avec des entreprises commerciales à buts tout à fait légitimes(2).

1.4. Formes de criminalité organisée rencontrées par l'administration des Douanes et Accises, selon les auditions

M. Van Walleghem, directeur général de l'administration des Douanes et Accises, a fait la déclaration suivante :

« Les réponses que nous vous communiquons confirment l'existence d'une criminalité organisée. Que nous nous référions ou non à une définition de la criminalité organisée, la pratique montre que cette criminalité est en constante augmentation dans les secteurs qui relèvent de notre compétence, et ils sont fort nombreux. Peut-être trop pour pouvoir encore travailler efficacement. On constate des fraudes dans tous les domaines et principalement dans le domaine fiscal, c'est-à-dire en matière de douanes, d'accises et aussi de transactions de TVA, qui relèvent également de notre compétence lorsqu'il s'agit d'importations directes en provenance de pays tiers. Cette fraude est en nette croissance et elle met en jeu de gros intérêts(3). »

(1) Rapport annuel 1998 sur le crime organisé en Belgique en 1997, p. 34.

(2) De Koster, audition du 6 juin 1997, p. 41/8.

(3) Van Walleghem, audition du 10 janvier 1997, p. 17/5.

(1) De categorie « Andere » heeft betrekking op vormen van buitenlandse vennootschappen die niet op grond van het Belgische recht kunnen worden ingedeeld.

De naamloze vennootschappen (NV) en de besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid (BVBA) komen duidelijk meer voor dan de andere juridische vormen. In deze juridische vormen is de aansprakelijkheid beperkt tot de in de vennootschap geïnvesteerde bedragen. Bovendien wordt de anonimitet van de aandeelhouder gegarandeerd in de NV en bemoeilijkt de beslotenheid van de BVBA de controle door de overheden erop(1).

Volgens de heer De Koster van ACF/UCLAF zijn de misdaadorganisaties vaak misdaadondernemingen die een vennootschap aangaan met handelsvennootschappen die volkomen rechtmatige doelen nastreven(2).

1.4. Vormen van georganiseerde misdaad waar mee de administratie der Douane en Accijnzen werd geconfronteerd volgens de informatie die tijdens de hoorzittingen werd ingewonnen

De heer Van Walleghem, directeur-generaal van de administratie der Douane en Accijnzen, verlaarde in dit verband :

« De antwoorden die wij u geven, bevestigen het bestaan van een georganiseerde criminaliteit. Uit de praktijk — ongeacht het feit dat wij ons al dan niet refereren aan een definitie van de georganiseerde criminaliteit — blijkt dat de georganiseerde criminaliteit steeds toeneemt in alle sectoren waarvoor wij bevoegd zijn, en dat zijn er heel veel. Er zijn er misschien te veel om nog efficiënt werk te leveren. Fraude wordt vastgesteld op alle gebied, eerst en vooral op het fiscale domein, dit betekent op het domein van de douane, de accijnzen en ook in BTW-transacties waarvoor wij nog bevoegd zijn bij rechtstreekse invoer uit derde landen. Deze fraude komt voor in stijgende lijn en er zijn daar grote belangen mee gemoeid(3). »

(1) Jaarverslag 1998 over de georganiseerde criminaliteit in België in 1997, blz. 50.

(2) De Koster, hoorzitting van 6 juni 1997, blz. 41/8.

(3) Van Walleghem, hoorzitting, 10 januari 1997, blz. 17/5.

En matière de douane, ce sont essentiellement les fraudes à l'origine qui sont les plus fréquentes (faux certificats, transbordement, ...). Dans le domaine des accises, l'administration est notamment confrontée à la soustraction au transit de conteneurs contenant des cigarettes (1 000 000 écus de droits éludés par conteneur) ou de l'alcool ainsi qu'aux exportations fictives de bière.

L'administration des Douanes et Accises constate également des fraudes importantes dans le domaine de la politique agricole, se présentant sous différentes formes telles que la soustraction au transit, les déclarations de fausses quantités, les fausses dénominations, les fausses origines ou destinations. En matière de fraude agricole, les fraudes à la TVA et aux accises sont toujours liées.

L'administration avait détecté des fraudes à la viande en 1992 et 1993, sous la forme de carrousels de viande bovine en provenance de Pologne (poids indiqués insuffisants, faux documents, réexportation ...). Mais en 1995 et 1996, l'administration ne relève plus de tels cas.

Les douanes sont confrontées également à des saisies de stupéfiants, d'espèces et produits protégés, d'armes et de matériel stratégique. Des marchandises de contrefaçon sont également saisies. Ce dernier domaine, outre son impact économique, présente également un aspect fiscal non négligeable. Les autres types de produits faisant l'objet de saisies intéressent avant tout la santé et la sécurité publique.

Un autre domaine, particulièrement difficile à pénétrer, mais néanmoins rencontré par les douanes, est celui des distilleries clandestines («bouilleurs de cru»).

Parallèlement aux activités de l'administration des Douanes et Accises, l'OCDEFO est également amené à traiter, du point de vue judiciaire, des infractions relatives aux fraudes douanières, aux carrousels TVA et des fraudes aux intérêts financiers de l'Union européenne. Dans ces domaines, l'OCDEFO a traité, de 1994 à 1996, 29 dossiers concernant des carrousels TVA, six dossiers de fraudes douanières et sept dossiers de fraudes aux intérêts financiers de l'Union européenne(1).

Les carrousels TVA constituent un phénomène préoccupant depuis l'instauration, en janvier 1993, du régime intra-communautaire. Les fraudes qui étaient, avant 1993, concentrées sur le territoire du Benelux, en raison de la technique du «report de paiement de la TVA à l'importation» prévu par la convention Benelux en vigueur jusqu'en 1993, s'étendent aujourd'hui à tous les pays membres de

Bij douaneaangelegenheden is het vooral de fraude aan de basis die het meest voorkomt (valse certificaten, overloading, ...). Op het vlak van accijnzen wordt de administratie met name geconfronteerd met de ontvreemding van sigaretten (1 000 000 ecu aan ont-doken invoerrechten per container) en alcohol uit transitcontainers, en met de fictieve export van bier.

De administratie der Douane en Accijnzen constateert ook belangrijke fraude op het vlak van de landbouwpolitiek, hetgeen zich manifesteert in de vorm van ontvreemding van goederen in transit, een onjuiste opgave van hoeveelheden, onjuiste benamingen en onjuiste oorsprong en bestemming. Op het gebied van de landbouwfraude is de BTW-fraude steeds gekoppeld aan accijnsfraude.

De administratie kon in 1992 en 1993 fraude met vlees opsporen die zich manifesteerde in de vorm van carrousels van rundvlees afkomstig uit Polen (verkeerd opgegeven gewicht, valse documenten, herexportering ...). In 1995 en 1996 maakte de administratie geen melding meer van dergelijke gevallen.

Douanebeamten gaan ook over tot inbeslagname van drugs, van beschermde diersoorten en producten, en van wapens en strategisch materieel. Ook vervalste koopwaar wordt in beslag genomen. Vervalsingen hebben naast hun gevolgen op economisch vlak een niet te verwaarlozen fiscaal facet. Andere producten die in beslag genomen worden, hebben vooral betrekking op de volksgezondheid en de openbare veiligheid.

Een ander domein, waar het moeilijk is om binnen te dringen, maar waar de douanebeamten niettemin mee worden geconfronteerd, is dat van de clandestiene stokerijen (privé-stokers).

Parallel met de activiteiten van de administratie der Douane en Accijnzen moet ook de CDGEFID misdrijven als douanefraude, BTW-carrousels en fraude die de financiële belangen van de Europese Unie schaden juridisch behandelen. Van 1994 tot en met 1996 heeft de CDGEFID op dat vlak 29 dossiers van BTW-carrousels behandeld, 6 dossiers van douanefraude en 7 dossiers van fraude die de belangen van de Europese Unie schaden(1).

De BTW-carrousels vormen een verontrustend fenomeen sinds de oprichting van de Europese binnenmarkt in januari 1993. Voordien bleef de fraude beperkt tot het grondgebied van de Benelux omdat het Beneluxverdrag voorzag in het «uitstel van betaling van de BTW bij invoer». Momenteel heeft die fraude zich over de gehele Europese Unie verspreid. De sectoren die het meest door de BTW-

(1) OCDEFO, 2^e rapport d'activités. Années 1994-1995-1996, pp. 16-17.

(1) CDGEFID, 2e activiteitenverslag. Jaren 1994-1995-1996, blz. 16-17.

l'Union européenne. Les principaux secteurs touchés par les carrousels TVA tels qu'identifiés par l'OCDEFO sont le secteur informatique et le secteur automobile. Mais d'autres secteurs tels que le secteur pétrolier et le secteur «electro/Hifi/vidéo» sont également touchés. Le choix de ces secteurs est dicté par le taux de TVA élevé qui frappe ces produits, ou encore par la forte concurrence dans un secteur déterminé. Certaines entreprises n'hésitent pas à accorder des remises supplémentaires à leur clientèle grâce aux gains fiscaux obtenus par les carrousels TVA. Cette situation est d'autant plus préoccupante qu'au-delà de l'escroquerie fiscale, elle entraîne une perversion des lois du marché, en faussant les règles de la concurrence. À titre d'exemple, il a été possible pour un «carrouseliste» de conquérir en quelques mois près de 50 % du marché belge des PC «clones» en accordant 10 % de remise supplémentaire à ses clients. Cette remise était financée grâce à la restitution frauduleuse de la TVA de 20,5 %. Il gardait 10 % et concédait les 10 autres à ses clients. Dans plusieurs cas que l'OCDEFO a été amené à traiter, il est apparu que les carrousels TVA étaient commis pour le compte de la mafia italienne. Le produit financier criminel des 29 dossiers de carrousels TVA traité par l'OCDEFO est estimé à 23 milliards de francs, soit un préjudice fiscal pour le trésor belge de 4,8 milliards de francs sur la base d'un taux de TVA de 21 % (1). D'après les statistiques de l'OCDEFO, il apparaît que la Belgique est de loin l'un des pays européens les plus touchés par cette forme de criminalité (2).

Les principales caractéristiques des carrousels TVA peuvent être résumées de la façon suivante (3): (1) organisation complexe sous le couvert d'activités commerciales; (2) répercussions internationales; (3) falsification de la comptabilité des entreprises et des déclarations périodiques; (4) recours à des sociétés «non déclarantes» et à des «hommes de paille»; (5) lien avec le crime organisé; (6) perversion des lois du marché par des activités «au noir» ou des actes de concurrence déloyale.

En matière de fraude au préjudice des intérêts financiers de l'Union européenne, la Belgique a procédé à la première inculpation, depuis la création de l'Union européenne, de deux fonctionnaires européens du chef de corruption, sur la base de l'incrimination prévue dans notre code pénal. Les sept dossiers traités en ce domaine par l'OCDEFO représentent un

carrousels worden getroffen, zijn volgens de CDGEFID de informaticasector en de automobielsector. Maar ook andere sectoren zoals de oliesector en de sector van hifi, video en elektrische toestellen worden erdoor getroffen. De keuze van die sectoren wordt bepaald door de hoge BTW-heffing op die producten en de grote concurrentie binnen die sectoren. Bepaalde ondernemingen geven hun klanten zelfs een bijkomende korting omdat ze fiscaal voordeel hebben gehad bij de BTW-carrousels. Die situatie is des te meer verontrustend omdat ze naast het fiscale bedrog dat ermee gepaard gaat, ook nog zorgt voor het doen ontaarden van de markt aangezien er zo aan concurrentievervalsing wordt gedaan. Zo is er, bij wijze van voorbeeld, een fraudeur geweest die op enkele maanden tijd erin geslaagd is om 50 % van de Belgische markt van PC-klonen in handen te krijgen door 10 % bijkomende korting aan zijn klanten te geven. Die korting werd gefinancierd door de frauduleuze terugbetaling van de BTW, die 20,5 % bedroeg. Hij hield 10 % voor zich en gaf de andere 10 % aan zijn klanten. In verschillende van de gevallen die door de CDGEFID werden behandeld, is gebleken dat de BTW-carrousels voor rekening van de Italiaanse maffia waren opgezet. De financiële opbrengst van de 29 BTW-carrousel-dossiers die door de CDGEFID werden behandeld, wordt geraamd op 23 miljard frank, met andere woorden een verlies voor de Belgische schatkist van 4,8 miljard frank als men uitgaat van een BTW van 21 % (1). Uit de statistieken van de CDGEFID blijkt dat België in Europa veruit het meest getroffen land is door die vorm van criminaliteit (2).

De voornaamste kenmerken van de BTW-carrousels kunnen als volgt worden samengevat (3): (1) complexe organisatie onder de dekmantel van handelsactiviteiten; (2) internationale dimensie; (3) vervalsing van de boekhouding van de onderneming en van de periodieke aangiften; (4) toevlucht tot ondernemingen die geen aangifte doen en stromannen; (5) banden met de georganiseerde misdaad; (6) ontwrichting van de marktregels door activiteiten in «het zwart» of oneerlijke concurrentiehandelingen.

Op het vlak van fraude die schade berokkent aan de financiële belangen van de Europese Unie, heeft België voor de eerste keer sinds de oprichting van de Europese Unie twee Europese ambtenaren aangeklaagd wegens corruptie, op basis van de strafbaarstelling waarin ons Strafwetboek voorziet. De 7 dossiers die op dat vlak door de CDGEFID worden

(1) Doraene, audition, pp. 33/14 et suivantes.

(2) OCDEFO, 2^e rapport d'activités. Années 1994-1995-1996, p. 29.

(3) OCDEFO, 2^e rapport d'activités. Années 1994-1995-1996, p. 133.

(1) Doraene, hoorzitting, blz. 33/14 en volgende.

(2) CDGEFID, 2e activiteitenverslag. Jaren 1994-1995-1996, blz. 29.

(3) CDGEFID, 2e activiteitenverslag. Jaren 1994-1995-1996, blz. 133.

préjudice de 913 millions de francs. Certaines estimations avancent que la fraude au préjudice des intérêts financiers de l'Union européenne avoisine globalement quelque 10 % du budget de l'Union européenne, soit environ 300 milliards de francs par an(1).

Les fraudes douanières dont l'OCDEFO a eu à connaître s'élèvent à près de 15 milliards de francs pour six dossiers.

1.5. Lutte contre les aspects financiers de la criminalité organisée

1.5.1. Généralités

Un des moyens de lutter contre la criminalité organisée consiste à s'y attaquer sous l'angle financier. Comme l'a rappelé M. Nouwynck, conseiller général à la politique criminelle, la lutte contre les aspects financiers de la criminalité organisée, en particulier contre le blanchiment, est un aspect fondamental de la politique criminelle. «Il apparaît en effet de plus en plus que c'est sous l'angle financier que la lutte contre le crime a le plus de chances d'enregistrer des résultats significatifs, en atteignant la finalité même de la grande délinquance organisée: l'argent, et avec l'argent, le pouvoir économique, parfois le pouvoir tout court. Il faut en effet être conscient du fait que certaines formes de criminalité organisée, parmi lesquelles le commerce de stupéfiants tient une place importante, assurent largement plus que l'autofinancement et la subsistance des organisations criminelles. Elle génèrent des bénéfices qui sont réinjectés dans l'économie «légale». Et c'est là sans doute, que se situe la plus grande menace pour nos sociétés: plus encore que la criminalité elle-même, la prise de contrôle d'une partie du pouvoir économique par des criminels(2).»

Le juge d'instruction Van Espen est également d'avis que «dans le cadre de la criminalité organisée, l'aspect financier des choses et les délits de droit commun sont en symbiose. Il est impossible de différencier les deux éléments. Le caractère financier permet à la criminalité organisée d'être générée et c'est également son but final(3)».

En règle générale, la collaboration des institutions bancaires avec les autorités judiciaires dans le cadre d'enquêtes financières se déroule de manière satisfaisante. Selon M. Bulthé, «en principe, dans 199 cas sur

afgehandeld, vertegenwoordigen een schade van 913 miljoen frank. Volgens bepaalde schattingen komt de schade die aan de financiële belangen van de Europese Unie wordt berokkend, alles bij elkaar in de buurt van 10 % van het budget van de Europese Unie of ongeveer 300 miljard frank per jaar(1).

De douanefraude waar de CDGEFID weet van heeft, bedraagt bijna 15 miljard voor 6 dossiers.

1.5. Bestrijding van de financiële kanten van de georganiseerde misdaad

1.5.1. Algemeen

Een van de middelen om de georganiseerde misdaad te bestrijden bestaat erin de financiële kant ervan aan te pakken. Zoals de heer Nouwynck, adviseur-generaal voor het strafrechtelijk beleid, heeft opgemerkt, is de aanpak van de financiële kanten van de georganiseerde misdaad, in het bijzonder het witwassen van geld, fundamenteel bij de misdaadbestrijding. «Hoe langer hoe meer blijkt dat de aanpak van de financiële kant van de georganiseerde misdaad het meeste kans maakt op belangrijke resultaten in de strijd tegen die vorm van criminaliteit omdat men op die manier de finaliteit zelf ervan treft: geld, en met geld, economische macht, soms macht zonder meer. Men moet er zich inderdaad van bewust zijn dat bepaalde vormen van georganiseerde misdaad, waarbij de drugshandel een belangrijke plaats inneemt, veel meer doen dan alleen de eigen financiering en het voortbestaan van de misdaadorganisaties waarborgen. Zij brengen enorme bedragen op die opnieuw worden geïnjecteerd in de «legale» economie. En dat is ongetwijfeld de grootste bedreiging voor onze samenleving, meer nog dan de criminaliteit zelf: criminelen die controle krijgen over een deel van de economische macht(2).»

Onderzoeksrechter Van Espen is eveneens van mening dat «in het kader van de georganiseerde misdaad de financiële kant van de zaak en de misdrijven van gemeen recht in symbiose woekeren. Het is onmogelijk de twee elementen van elkaar te onderscheiden. De financiële kant van de zaak doet de georganiseerde misdaad ontstaan en het is haar uiteindelijke doel(3)».

Algemeen gesproken is de samenwerking tussen de bankinstellingen en de gerechtelijke instanties in het kader van financiële onderzoeken toereikend. Volgens de heer Bulthé «zijn er in 199 gevallen op 200

(1) OCDEFO, 2^e rapport d'activités. Années 1994-1995-1996, p. 147.

(2) M. Nouwynck, audition du 18 octobre 1996, p. 3/9.

(3) M. Van Espen, audition du 14 mars 1997, p. 28/16.

(1) CDGEFID, 2e activiteitenverslag. Jaren 1994-1995-1996, blz. 147.

(2) De heer Nouwynck, hoorzitting van 18 oktober 1996, blz. 3/9.

(3) De heer Van Espen, hoorzitting van 14 maart 1997, blz. 28/16.

200, il n'y a jamais de problèmes avec les institutions bancaires. La place de Bruxelles est importante sur le plan du blanchiment mais, dans certains cas, le protocole d'accord conclu il y a des années entre le collège des procureurs généraux, à l'époque, et les institutions bancaires, l'Association belge des banques, n'est pas respecté. Là, l'institution qu'est la justice doit pousser son raisonnement jusqu'au bout et, le cas échéant, aller chercher le renseignement là où il est(1).»

Alors que 238 enquêtes relatives à des organisations criminelles ont été recensées pour l'année 1998, 44 enquêtes patrimoniales seulement ont pu être réalisées rigoureusement. Le montant du patrimoine illégal calculé par les enquêtes des organisations criminelles s'élève néanmoins à 594 703 955 francs(2).

En ce qui concerne l'ampleur des profits réalisés par les organisations criminelles, 77 dossiers ont pu faire l'objet d'une enquête financière. Les montants ainsi calculés s'élevaient à 29,67 milliards de francs. Toujours selon le rapport annuel 1998 sur le crime organisé en Belgique en 1997, le ministère des Finances a requis une taxation dans 17 dossiers pour un montant total de 2,15 milliards (dont plus de 1 milliard réclamé dans une seule enquête).

Depuis décembre 1993, la Cellule de traitement des informations financières a détecté dans le système financier pas moins de 122 700 millions de francs. Sur ce montant, 98 900 millions de francs sont relatifs à des dossiers transmis au procureur du Roi. Au 30 juin 1997, 2 950 millions de francs avaient été confisqués(3).

1.5.2. Blanchiment

Alors que la CTIF avait déjà transmis 282 dossiers de blanchiment au parquet durant le 1^{er} semestre de 1997(4), le rapport annuel 1998 sur le crime organisé en Belgique en 1997 relève que 88 dossiers sur les 238 se rapportant à des organisations criminelles, font mention de blanchiment. «Les principaux canaux employés pour blanchir étaient les banques (dans 57 dossiers), le secteur de l'immobilier (41 dossiers), les agents de change (34 dossiers) et les personnes morales (25 dossiers). Les investissements avaient lieu

deux fois dans les deux dernières années. Il y a eu 100% de succès dans ces 88 dossiers. Il n'y a jamais de problèmes avec les institutions bancaires. La place de Bruxelles est importante sur le plan du blanchiment mais, dans certains cas, le protocole d'accord conclu il y a des années entre le collège des procureurs généraux, à l'époque, et les institutions bancaires, l'Association belge des banques, n'est pas respecté. Là, l'institution qu'est la justice doit pousser son raisonnement jusqu'au bout et, le cas échéant, aller chercher le renseignement là où il est(1).»

Hoewel er voor het jaar 1998 238 onderzoeken over criminale organisaties zijn geregistreerd, konden slechts 44 vermogensonderzoeken grondig uitgevoerd worden. Toch beloopt het illegaal vermogen van criminale organisaties dat aan de hand van vermogensonderzoeken is berekend, 594 703 955 frank(2).

Wat betreft de omvang van de winsten geboekt door criminale organisaties, konden 77 dossiers aan een financieel onderzoek worden onderworpen. De aldus berekende bedragen beliepen 29,67 miljard frank. Voorts vermeldt het jaarverslag 1998 over de georganiseerde criminaliteit in 1997 dat het ministerie van Financiën in 17 dossiers een taxatie heeft gevorderd voor een totaal bedrag van 2,15 miljard frank (waarvan 1 miljard frank gevorderd in een enkel onderzoek).

Sinds december 1993 heeft de Cel voor financiële informatieverwerking in het financieel stelsel niet minder dan 122 700 miljoen frank opgespoord. Van dit bedrag heeft 98 900 miljoen frank betrekking op dossiers die aan de procureur des Konings overgezonden zijn. Op 30 juni 1997 waren 2 950 miljoen frank verbeurd verklaard(3).

1.5.2. Witwassen

Terwijl de CFI gedurende het eerste semester van 1997 reeds 282 witwasdossiers heeft overgezonden aan het parket(4), vermeldt het jaarverslag 1998 over de georganiseerde criminaliteit in 1997 dat 88 van de 238 dossiers die betrekking hadden op criminale organisaties, gewag maken van witwaspraktijken. «De belangrijkste middelen die worden gebruikt om illegale gelden wit te wassen, waren banken (in 57 gevallen), de immobiliënsector (41), wisselagenten (34) en rechtspersonen (25). De investeringen hebben

(1) M. Bulthé, audition du 21 février 1997, p. 23/27.

(2) Rapport annuel 1998 sur le crime organisé en Belgique en 1997, p. 32.

(3) Cellule de traitement des informations financières, 4^e rapport d'activités 1996/1997, p. 49.

(4) CTIF, 4^e rapport d'activités 1996/1997, p. 59.

(1) De heer Bulthé, hoorzitting van 21 februari 1997, blz. 23/27.

(2) Jaarverslag 1998 over de georganiseerde criminaliteit in België in 1997, blz. 45.

(3) Cel voor financiële informatieverwerking, 4^e activiteitenverslag 1996/1997, blz. 49.

(4) Cel voor financiële informatieverwerking, 4^e activiteitenverslag 1996/1997, blz. 59.

principalement en Belgique (22,1%), aux Pays-Bas (13,7%), en Turquie (11,6%) et au Luxembourg (7,4%). Des destinations plus lointaines ont aussi été mentionnées(1).»

Les dossiers de blanchiment constitués en Belgique sont donc loin de concerner les seules organisations criminelles. Mais il faut néanmoins relever que le blanchiment constitue la troisième activité en importance des organisations criminelles (après le trafic de stupéfiants et les délits économiques et financiers). Du 1^{er} décembre 1993 au 30 juin 1997, la CTIF a transmis 873 dossiers au procureur du Roi, pour un montant de 98,9 milliards. Sur ces 873 dossiers de blanchiment, 560, soit 64,1% avaient trait à des opérations de change manuel.

1.5.2.1. Montants relatifs aux 873 dossiers transmis par la CTIF au procureur du Roi par forme principale de criminalité(2)

Montants en milliers de francs

Criminalité — Misdrijf	Montant — Bedrag	Bedragen in duizend frank
Stupéfiants. — <i>Verdovende middelen</i>	56 437 025	57,1
Fraude fiscale grave et organisée. — <i>Ernstige en georganiseerde fiscale fraude</i>	14 695 996	14,9
Criminalité organisée. — <i>Georganiseerde misdaad</i>	12 180 070	12,3
Trafic de biens. — <i>Handel in goederen</i>	8 016 871	8,1
Escroquerie financière. — <i>Financiële oplichting</i>	5 384 456	5,5
Fraude au détriment du budget de l'UE. — <i>Fraude ten nadele van de fin. belangen van de EU</i>	925 411	0,9
Banqueroute frauduleuse. — <i>Bedrieglijke bankbreuk</i>	299 146	0,3
Terrorisme. — <i>Terrorisme</i>	288 572	0,3
Exploitation de la prostitution. — <i>Exploitatie van de prostitutie</i>	233 012	0,2
Appel public irrégulier à l'épargne. — <i>Onwettig openbaar aantrekken van spaargeld</i>	192 519	0,2
Trafic de main d'œuvre. — <i>Handel in clandestiene werkkrachten</i>	161 262	0,2
Trafic d'hormones. — <i>Hormonenhandel</i>	72 365	—
Trafic d'êtres humains. — <i>Mensenhandel</i>	18 099	—
Corruption de fonctionnaires publics. — <i>Omkoping van openbare ambtenaren</i>	11 980	—
Vol ou extorsion avec violence. — <i>Diefstal of afpersing met geweld</i>	7 258	—
Total. — <i>Totaal</i>	98 914 042	100

1.5.2.2. Répartition des dossiers transmis par arrondissement judiciaire et suite donnée par les parquets(3)

Tous les dossiers sont transmis par la cellule au procureur du Roi de Bruxelles qui, s'il y a lieu, les adresse à ses collègues territorialement compétents.

hoofdzakelijk in België (22,1%) plaatsgevonden, in Nederland (13,7%), in Turkije (11,6%) en in Luxemburg (7,4%). Ook verdere bestemmingen zijn in dit verband vermeld(1).»

De witwasdossiers die in België aangelegd zijn, hebben dus beslist niet alleen betrekking op criminelle organisaties. Toch moet men vermelden dat het witwassen in de rangorde van de door criminelle organisaties uitgeoefende activiteiten de derde plaats bekleedt (na de handel in verdovende middelen en de economische en financiële misdrijven). Van 1 december 1993 tot 30 juni 1997 heeft de CFI 873 dossiers aan de procureur des Konings overgezonden voor een bedrag van 98,9 miljard. Van deze 873 witwasdossiers zijn er 560, dit is 64,1%, die betrekking hebben op manuele wisselverrichtingen.

1.5.2.1. Bedragen inzake de 873 dossiers door de CFI aan de procureur des Konings overgezonden, volgens het belangrijkste misdaadtype(2)

Criminalité — Misdrijf	Montant — Bedrag	Bedragen in duizend frank
Stupéfiants. — <i>Verdovende middelen</i>	56 437 025	57,1
Fraude fiscale grave et organisée. — <i>Ernstige en georganiseerde fiscale fraude</i>	14 695 996	14,9
Criminalité organisée. — <i>Georganiseerde misdaad</i>	12 180 070	12,3
Trafic de biens. — <i>Handel in goederen</i>	8 016 871	8,1
Escroquerie financière. — <i>Financiële oplichting</i>	5 384 456	5,5
Fraude au détriment du budget de l'UE. — <i>Fraude ten nadele van de fin. belangen van de EU</i>	925 411	0,9
Banqueroute frauduleuse. — <i>Bedrieglijke bankbreuk</i>	299 146	0,3
Terrorisme. — <i>Terrorisme</i>	288 572	0,3
Exploitation de la prostitution. — <i>Exploitatie van de prostitutie</i>	233 012	0,2
Appel public irrégulier à l'épargne. — <i>Onwettig openbaar aantrekken van spaargeld</i>	192 519	0,2
Trafic de main d'œuvre. — <i>Handel in clandestiene werkkrachten</i>	161 262	0,2
Trafic d'hormones. — <i>Hormonenhandel</i>	72 365	—
Trafic d'êtres humains. — <i>Mensenhandel</i>	18 099	—
Corruption de fonctionnaires publics. — <i>Omkoping van openbare ambtenaren</i>	11 980	—
Vol ou extorsion avec violence. — <i>Diefstal of afpersing met geweld</i>	7 258	—
Total. — <i>Totaal</i>	98 914 042	100

1.5.2.2. Spreiding van de doorgemelde dossiers per gerechtelijk arrondissement — door de parketten gegeven gevolg(3)

Alle dossiers worden door de Cel overgezonden aan de procureur des Konings te Brussel, die ze dan zo nodig doorstuurt naar zijn territoriaal bevoegde collega's.

(1) Rapport annuel 1998 sur le crime organisé en Belgique en 1997, p. 32.

(2) CTIF, 4^e rapport d'activités 1996/1997, p. 68. Il s'agit ici de chiffres cumulés pour la période du 1^{er} décembre 1993 au 30 juin 1997.

(3) CTIF, 4^e rapport d'activités 1996/1997, p. 62.

(1) Jaarverslag 1998 over de georganiseerde criminaliteit in België in 1997, blz. 46.

(2) CFI, 4^e activiteitenverslag 1996/1997, blz. 68. Het gaat hier om gecumuleerde bedragen voor de periode van 1 december 1993 tot 30 juni 1997.

(3) CFI, 4^e activiteitenverslag 1996/1997, blz. 62.

Arrondissement judiciaire — Gerechtelijk arrondissement	Total — Totaal	%	Info. — VO	Instr. — GO	Class. — ZG	Non- lieu — BV	Trans. — BO	Renvoi — VCR	Cond. — Ver.
Anvers. — Antwerpen	317	36,4	133	56	92	2	13	21	
Bruxelles. — Brussel	274	31,4	93	57	72	1	8	27	16
Turnhout. — Turnhout	95	10,9	75	6	10		3	1	
Tongres. — Tongeren	31	3,6	23	1	5			1	1
Gand. — Gent	29	3,3	13	6	3		1	5	1
Hasselt. — Hasselt	22	2,5	11	3	2	3			3
Termonde. — Dendermonde	18	2,1	8	8	1				1
Bruges. — Brugge	16	1,8	3	5	5	1	1		1
Charleroi. — Charleroi	13	1,5	6	5	1				1
Liège. — Luik	9	1,0	2	3	2				2
Louvain. — Leuven	8	0,9	6	1	1				
Malines. — Mechelen	6	0,7		6					
Mons. — Bergen	5	0,6	3	1	1				
Audenaerde. — Oudenaarde	5	0,6	2	3					
Eupen. — Eupen	4	0,5	1	3					
Nivelles. — Nijvel	4	0,5		1	2			1	
Courtrai. — Kortrijk	3	0,3	1	2					
Namur. — Namen	3	0,3	1	2					
Verviers. — Verviers	3	0,3	1	1	1				
Ypres. — Ieper	2	0,2		1	1				
Marche. — Marche	2	0,2	1	1					
Neufchâteau. — Neufchâteau	2	0,2		2					
Huy. — Hoei	1	0,1		1					
Furnes. — Veurne	1	0,1	1						
Total. — Totaal	873	100	384	175	199	7	13	48	47
%			44,0	20,0	22,8	0,8	1,5	5,5	5,4

Légende:

Info.: information judiciaire en cours.

Instr.: instruction judiciaire en cours.

Class.: classement.

Non-lieu: prononcé par la juridiction d'instruction.

Trans.: dossier transmis pour disposition par les autorités judiciaires belges à une autorité judiciaire étrangère.

Renvoi: renvoi devant le tribunal correctionnel.

Cond.: condamnation.

Bron:

VO: vooronderzoek.

GO: gerechtelijk onderzoek.

ZG: zonder gevolg na vooronderzoek.

BV: buitenvervolgingstelling.

BO: dossier overgezonden aan een buitenlandse gerechtelijke overheid.

VCR: verwijzing naar de correctionele rechtbank.

Ver.: veroordeling.

1.5.2.3. Répartition des dossiers transmis au procureur du Roi par forme principale de criminalité**1.5.2.3. Verdeling van de aan de procureur des Konings doorgemelde dossiers volgens het belangrijkste type van criminaliteit**

	du 1/12/93 au 30/6/94 <i>van 1/12/93 tot 30/6/94</i>	du 1/7/94 au 30/6/95 <i>van 1/7/94 tot 30/6/95</i>	du 1/7/95 au 30/6/96 <i>van 1/7/95 tot 30/6/96</i>	du 1/7/96 au 30/6/97 <i>van 1/7/96 tot 30/6/97</i>	Total — Totaal	%
Stupéfiants. — Drugs	45	109	123	308	585	67
Criminalité organisée. — Georgani- seerde misdaad	6	17	18	44	85	9,8
Trafic de biens. — Handel in goede- ren	4	16	6	42	68	7,8
Escroquerie financière. — Financiële oplichting	—	1	10	30	41	4,7

	du 1/12/93 au 30/6/94 <i>van 1/12/93 tot 30/6/94</i>	du 1/7/94 au 30/6/95 <i>van 1/7/94 tot 30/6/95</i>	du 1/7/95 au 30/6/96 <i>van 1/7/95 tot 30/6/96</i>	du 1/7/96 au 30/6/97 <i>van 1/7/96 tot 30/6/97</i>	Total <i>Totaal</i>	%
Fraude fiscale grave et organisée. —						
<i>Ernstige en georganiseerde fiscale fraude</i>	—	—	13	25	38	4,4
Exploitation de la prostitution. —						
<i>Exploitatie van de prostitutie</i>	4	4	1	5	14	1,6
Banqueroute frauduleuse. —						
<i>Bedrieglijke bankbreuk</i>	—	—	3	7	10	1,2
Trafic de main-d'œuvre. —						
<i>Handel in clandestiene werkrachten</i>	1	—	3	4	8	0,9
Fraude au détriment du budget de l'Union européenne. —						
<i>Fraude ten nadele van de fin. belangen van de EU</i>	—	—	6	2	8	0,9
Trafic d'êtres humains. —						
<i>Mensendienst</i>	—	—	2	3	5	0,6
Trafic d'hormones. —						
<i>Hormonenhandel</i>	1	—	—	2	3	0,3
Terrorisme. —						
<i>Terrorisme</i>	1	1	1	—	3	0,3
Appel public irrégulier à l'épargne. —						
<i>Onwettig openbaar aantrekken van spaargelden</i>	—	—	—	3	3	0,3
Corruption de fonctionnaires publics.						
<i>Omkoping van openbare ambtenaren</i>	—	—	—	1	1	0,1
Vol ou extorsion avec violence. —						
<i>Diefstal of afpersing met geweld</i>	—	—	1	—	1	0,1
Total. — <i>Totaal</i>	62	148	187	476	873	100

Les infractions de base génératrices de capitaux illégitimes à la source des opérations de blanchiment sont, dans une très grosse majorité des cas, des infractions relatives au trafic de stupéfiants : 67 % des dossiers de la CTIF et 54 % des dossiers de blanchiment de l'OCDEFO(1). Pour l'essentiel, il s'agit de simples opérations cambiaires réalisées par des «courriers» au profit d'organisations criminelles implantées aux Pays-Bas(2). Ces courriers, résidant généralement aux Pays-Bas, sont majoritairement des ressortissants marocains (ainsi que des Égyptiens et des Pakistanais, mais dans une mesure moindre) qui agissent pour des groupes criminels de même collectivité ethnique installés aux Pays-Bas. Ces courriers, sans antécédents judiciaires, peuvent être considérés comme des «hommes de paille».

1.6. Risque de déstabilisation

Le 22 octobre 1996, la Commission des questions sociales, humanitaires et culturelles (Troisième Commission) des Nations unies, attirait l'attention sur la

De onderliggende misdrijven die de kapitalen voor de witwasoperaties hebben voortgebracht, hebben in de overgrote meerderheid van de gevallen te maken met de handel in verdovende middelen: 67 % van de dossiers van de CFI en 54 % van de witwasdossiers van de CDGEFID(1). Het gaat hoofdzakelijk om gewone wisseloperaties die door «koeriers» worden verricht ten voordele van misdaadorganisaties die in Nederland gevestigd zijn(2). Deze koeriers, die meestal in Nederland wonen, zijn overwegend Marokkaanse onderdanen (alsook in mindere mate Egyptenaren en Pakistanen) die optreden voor criminale groepen met eenzelfde etnische oorsprong die in Nederland gevestigd zijn. Deze koeriers, die geen gerechtelijk verleden hebben, kunnen worden beschouwd als stromannen.

1.6. Het risico op destabilisatie

Op 22 oktober 1996 vestigde de Commissie voor sociale, humanitaire en culturele kwesties (Derde Commissie) van de Verenigde Naties de aandacht op

(1) OCDEFO, 2^e rapport d'activités. Années 1994-1995-1996, p. 21.

(2) M. Doraene, audition, p. 33/24.

(1) CDGEFID, 2^e activiteitenverslag. Jaren 1994-1995-1996, blz. 21.

(2) De heer Doraene, hoorzitting, blz. 33/24.

menace croissante que la criminalité transnationale organisée faisait peser sur la stabilité politique, économique et sociale des États(1).

Le risque de déstabilisation au niveau social, politique et économique par la criminalité organisée, n'est donc plus une hypothèse de travail, y compris en Belgique. Il y a des informations, des dossiers importants qui en témoignent et dont sont informés les magistrats nationaux, notamment dans le secteur du diamant à Anvers(2). Le premier substitut du procureur du Roi du parquet de Bruxelles, M. Godbille, est encore plus alarmiste puisque selon lui «l'organisation du crime est entrée en guerre contre l'État belge. Ce n'est pas une simple intuition. Officiellement il n'y a rien, pas de déclarations, pas de vagues... Cette stratégie entre parfaitement dans les vues des organisations mafieuses de type Cosa Nostra. Une bonne organisation criminelle ne fait pas de vagues. Elle pénètre doucement, comme l'eau pénètre dans un bateau sur une mer déchaînée, sans que l'on s'en aperçoive immédiatement, de sorte que le navire coule progressivement. Il y a quelques années, notre procureur général disait à l'occasion d'une mercuriale que la section financière du parquet de Bruxelles coulait. Je ne peux que me référer à ses propos en ajoutant qu'en fait, c'est l'ensemble des corps démocratiques qui est en train de couler»(3).

Mais quant à savoir si cette déstabilisation doit être considérée comme un but en soi pour les organisations criminelles, les avis sont partagés. Il s'agit davantage d'une conséquence de leurs activités, selon l'administrateur général de la Sûreté de l'État(4).

M. De Vroom est d'un autre avis:«La criminalité organisée ne se limite pas à un secteur particulier. Certains prétendent qu'elle poursuit surtout des buts commerciaux. Or, la criminalité organisée peut aussi viser une déstabilisation. Elle n'a pas toujours pour objectif l'enrichissement. Elle peut aussi avoir pour but l'infiltration des milieux politiques, des médias, etc. dans le but d'acquérir une forme de pouvoir»(5). À titre d'exemple, M. De Vroom relève «qu'il existe actuellement le projet BICOT, dans le cadre duquel on étudie, de concert avec la gendarmerie, l'influence de la maffia italienne. La structure de

de groeiende bedreiging die de internationale georganiseerde misdaad werd voor de politieke, economische en sociale stabiliteit van de Staten(1).

Het risico op sociale, politieke en economische destabilisatie dat uitgaat van de georganiseerde misdaad is dus niet langer een werkhypothese, ook niet in België. Er bestaan inlichtingen en belangrijke dossiers, met name in verband met de diamantsector in Antwerpen, die hiervan getuigen en waarvan de nationale magistraten op de hoogte zijn gebracht(2). De eerste substituut van de procureur des Konings van het parket van Brussel, de heer Godbille, zaait nog meer onrust als hij zegt dat volgens hem «de georganiseerde misdaad in oorlog is met de Belgische Staat. Dat is niet zomaar een indruk die ik heb. Officieel is er niets aan de hand, geen verklaringen, geen alarmerende berichten, ... Die strategie komt precies overeen met de plannen van maffiaorganisaties van het Cosa Nostra-type. Een goede misdaadorganisatie alarmeert niet. Ze dringt zachtjes door, zoals het water doordringt in een schip op een woeste zee, zonder dat men het onmiddellijk opmerkt, zodat het schip heel geleidelijk aan het zinken gaat. Enkele jaren geleden zei onze procureur-generaal in zijn openingsrede dat de financiële afdeling van het parket van Brussel aan het zinken was. Ik kan hieraan slechts toevoegen dat de gezamelijke democratische instellingen aan het zinken zijn»(3).

Maar of die destabilisatie nu al of niet moet worden beschouwd als een doel op zich van de misdaadorganisaties, zijn de meningen verdeeld. Het gaat volgens de administrateur-generaal van de Veiligheid van de Staat meer om een gevolg van hun activiteiten(4).

De heer De Vroom is een andere mening toege-daan: «De georganiseerde misdaad beperkt zich niet tot een bepaalde sector. Sommigen beweren dat ze vooral een commercieel oogmerk heeft. De georganiseerde misdaad kan echter ook destabilisatie op het oog hebben. Haar doel is niet steeds verrijking. Het kan ook haar doel zijn om te infiltreren in de politieke milieus, de media, enz. om uiteindelijk een vorm van macht te verwerven(5).» Bij wijze van voorbeeld merkt de heer De Vroom op dat «er op dit ogenblik het project BICOT loopt, waarin we samen met de rijkswacht de invloed van de Italiaanse maffia onder-

(1) Nations unies, AG/SHC/251.

(2) M. Van Lijsebeth, audition du 17 décembre 1996, p. 16/12.

(3) M. Godbille, audition du 21 mai 1997, p. 38/6.

(4) M. Van Lijsebeth, audition du 17 décembre 1996, p. 16/12.

(5) M. De Vroom, audition du 11 décembre 1996, p. 14/10.

(1) Verenigde Naties, AG/SHC/251.

(2) De heer Van Lijsebeth, hoorzitting van 17 december 1996, blz. 16/12.

(3) De heer Godbille, hoorzitting van 21 mei 1997, blz. 38/6.

(4) De heer Van Lijsebeth, hoorzitting van 17 december 1996, blz. 16/12.

(5) De heer De Vroom, hoorzitting van 11 december 1996, blz. 14/10.

la maffia italienne est aussi axée sur l'infiltration du monde politique et des médias. L'Italie est tristement célèbre à cet égard(1).» «Il se joue dans cette problématique de la criminalité organisée et de l'infiltration, une influence non négligeable des médias. Il faut aussi savoir — et on se pose la question pour pas mal d'affaires dont certaines défrayent malheureusement la chronique à l'heure actuelle — qu'on se demande si certains médias ne sont pas manipulés, donc s'il n'y a pas une manipulation qui est générale à un certain moment. Il ne faut pas devenir paranoïaque, mais il faut quand même être extrêmement attentif à ce genre de jeu extrêmement dangereux(2).»

Cette vision est également partagée par certains auteurs pour qui on a assisté ces dernières années à diverses affaires qui témoignent d'une dérive inquiétante du crime organisé: «l'accumulation des profits ne devenait plus une fin en soi, mais un moyen de s'assurer ou de s'aliéner le pouvoir des États, ou à défaut de les déstabiliser. À l'instar des virus dans un organisme malade, les organisations criminelles prospèrent mieux dans un État affaibli. Il existe donc une véritable stratégie du crime organisé visant à déstabiliser les institutions publiques, afin que l'État ne puisse pas constituer une menace au développement de leurs activités(3).»

«La criminalité organisée transnationale s'est transformée en une nouvelle forme de géopolitique, qui diffère en bien des points de la géopolitique traditionnelle où le contrôle des ressources naturelles et des zones géographiques critiques était essentiel au succès. Les organisations criminelles d'aujourd'hui sont capables de s'appuyer sur la faiblesse politique et l'implosion de l'autorité qui s'est produite dans une série de pays depuis les années 80. Ce n'est pas une coïncidence si ce que certains ont appelé «l'époque de la faillite de l'État-nation» est aussi l'ère de la criminalité organisée transnationale(4).»

Il faut noter qu'en France, le Ministère de la Défense a fait de la lutte anti-mafia un problème non

zoeken. De Italiaanse maffia heeft ook een structuur die gericht is op infiltratie van de politiek en de media-wereld. Daarvan zijn kwalijke voorbeelden bekend in Italië(1).» «In heel die problematiek van georganiseerde misdaad en infiltratie gaat er een niet te verwaarlozen invloed uit van de media. Met betrekking tot een niet gering aantal zaken waarvan er sommige momenteel jammer genoeg het onderwerp van gesprek zijn, kan men zich afvragen of bepaalde media niet gemanipuleerd worden, met andere woorden of er op een bepaald moment geen algemene manipulatie zal zijn. Men hoeft niet aan paranoia te gaan lijden, maar men dient toch volkomen op zijn hoede te zijn voor dergelijke uiterst gevaarlijke spelletjes(2).»

Die visie wordt ook gedeeld door bepaalde auteurs die denken dat er de laatste jaren verschillende zaken zijn geweest die getuigen van onrustwekkende wendingen bij de georganiseerde misdaad: «de opeenstapeling van winsten vormde niet langer een doel op zich, maar een middel om zich te verzekeren van de macht over de staat of om die macht op losse schroeven te zetten of om de staat te destabiliseren. Zoals virussen zich in een ziek lichaam in hun element voelen, gedijen misdaadorganisaties beter in een verzwakte staat. Er bestaat dus een echte strategie van de georganiseerde misdaad die tot doel heeft de openbare instellingen te destabiliseren, zodat de staat niet langer een bedreiging vormt voor de ontwikkeling van hun activiteiten(3).»

«De internationale georganiseerde misdaad heeft zich getransformeerd in een nieuwe vorm van geopolitiek die op heel wat punten afwijkt van de traditionele geopolitiek waarbij de controle over natuurlijke rijkdommen en kritieke geografische gebieden essentieel was voor het welslagen. De huidige misdaadorganisaties zijn in staat gebruik te maken van de politieke zwakheid en de implosie van de overheid die zich in een hele reeks landen heeft voorgedaan sinds de jaren 80. Het is geen toeval dat «het tijdperk van het failliet van de natie», zoals sommigen het noemen, ook het tijdperk van de internationale georganiseerde misdaad is(4).»

Er dient te worden opgemerkt dat in Frankrijk het ministerie van Defensie tegen de maffia niet

(1) M. De Vroom, audition du 11 décembre 1996, p. 14/14.

(2) M. De Vroom, audition du 11 décembre 1996, p. 14/14.

(3) Thony, J.-F. et Laborde, J.-P. *Criminalité organisée et blanchiment. Chronique des Nations-Unies, Revue internationale de Droit pénal*, Vol. 68, 1997, p. 412.

(4) Rapport du Secrétaire général de l'ONU, Naples 21 mai 1996, cité dans Auteur inconnu, *Coopération judiciaire en matière de criminalité organisée: bilan et perspectives...*, p. 18.

(1) De heer De Vroom, hoorzitting van 11 december 1996, blz. 14/14.

(2) De heer De Vroom, hoorzitting van 11 december 1996, blz. 14/14.

(3) Thony, J.-F. en Laborde, J.-P. *Criminalité organisée et blanchiment. Chronique des Nations-Unies, Revue internationale de Droit pénal*, Vol. 68, 1997, blz. 412.

(4) Rapport van de secretaris-generaal van de UNO, Naples 21 mei 1996, geciteerd in Anoniem, *Coopération judiciaire en matière de criminalité organisée: bilan et perspectives...*, blz. 18.

plus purement judiciaire, mais un problème d'État. Un groupe de recherche et de réflexion nommé «Défense et sécurité à l'horizon 2000, nouveaux défis, nouveaux moyens» a par ailleurs été créé au sein de la division générale du Ministère français de la Défense (1).

SECTION 4

Menace pesant sur les secteurs économiques

I. Introduction

La criminalité organisée est avant tout un phénomène illicite et, dans ce sens, elle n'a de prime abord rien à voir avec les activités économiques ordinaires, exercées de bonne foi. Certains éléments de l'économie légale se trouvent néanmoins confrontés à ce phénomène d'une manière particulière. On admet que la relation susceptible d'exister entre les entreprises et la criminalité organisée peut prendre trois formes: le parasitisme, la symbiose et la concurrence(2).

La relation entre le crime organisé et le secteur économique peut être qualifiée de parasitaire lorsque le crime organisé profite unilatéralement de cette relation et fait des entreprises concernées ses victimes. En ce sens, la position des entreprises ne diffère pas de celle des autres victimes du crime (organisé). La forme la plus simple de parasitisme est l'extorsion. Comme exemples d'extorsion systématique, on peut citer la protection, contre paiement, des entrepreneurs du secteur horeca ou la fraude au détriment de

(1) M. Godbille, audition du 21 mai 1997, p. 38/8.

(2) Van de Bunt, H.G., «*De verlokkingen van de georganiseerde misdaad*», dans *Criminele Inlichtingen. De rol van de Criminele Inlichtingdiensten bij de aanpak van de georganiseerde misdaad*, Van Der Heijden, A.W.M., La Haye, VUGA, 1993, 13. D'autres identifient uniquement la relation parasitaire et la relation en symbiose. Voir p.e. Martens, F.T., «*Organized Crime Control. The Limits of Government Intervention*», *Journal of Criminal Justice*, 1986, 239-247 et, plus particulièrement, *Inzake Opsporing, Enquêtecommissie, opsporingsmethoden, bijlage IX, deel II, onderzoeksgroep Fijnaut, Branches*, 1996, p. 2.

langer als een puur gerechtelijke zaak beschouwt maar als een staatsprobleem. Men heeft trouwens binnen de algemene afdeling van het Franse ministerie van Defensie een onderzoeksteam opgericht dat de naam draagt «*Défense et sécurité à l'horizon 2000, nouveaux défis, nouveaux moyens*» (1).

AFDELING 4

Bedreiging van de economische sectoren

I. Inleiding

Georganiseerde criminaliteit is in de eerste plaats een illegaal fenomeen en heeft in die zin op het eerste gezicht niets te maken met het gewone *bona fide* bedrijfsleven. Dit neemt echter niet weg dat bepaalde onderdelen van de legale economie op een bijzondere manier met dit fenomeen geconfronteerd worden. Aangenomen wordt dat de relatie van het bedrijfsleven met de georganiseerde criminaliteit drie vormen kan aannemen: parasitair, symbiotisch en vergroeiing of innesteling (2).

De relatie tussen de georganiseerde criminaliteit en het bedrijfsleven kan *parasitair* van aard worden genoemd wanneer de eerste eenzijdig van de relatie profiteert en de betrokken bedrijven tot slachtoffer maakt. In die zin verschilt de positie van het bedrijfsleven weinig van die van de andere slachtoffers van (georganiseerde) criminaliteit. De eenvoudigste vorm van parasitisme is afpersing. Voorbeelden van systematische afpersing zijn bijvoorbeeld het tegen betrekking aan bieden van bescherming aan horeca-

(1) De heer Godbille, hoorzitting van 21 mei 1997, blz. 38/8.

(2) Van de Bunt, H.G., «*De verlokkingen van de georganiseerde misdaad*», in *Criminele inlichtingen. De rol van de criminale inlichtingsdiensten bij de aanpak van de georganiseerde misdaad*, Van der Heijden, A.W.M., (red.), Den Haag, Vuga, 1993, 13. Anderen onderscheiden enkel de parasitaire en de symbiotische relatie. Zie bijvoorbeeld Martens, F.T., «*Organized Crime Control. The Limits of Government Intervention*», *Journal of Criminal Justice*, 1986, 239-247 en vooral *Inzake Opsporing, Enquêtecommissie opsporingsmethoden, bijlage IX, deel IX, onderzoeksgroep Fijnaut, Branches*, 1996, blz. 2.

l'entreprise et l'escroquerie systématique aux assurances(1). Il existe aussi des formes d'extorsion plus complexes, comme le « *racketeering* » pratiqué aux États-Unis. En général, l'organisation criminelle a pris le contrôle d'un maillon vital dans le domaine de la sous-traitance et elle exige une rémunération excessive pour continuer à fournir.

On cite souvent l'exemple des cimenteries, sans lesquelles le secteur de la construction ne peut continuer à travailler, ou encore la manipulation des syndicats locaux sans qui les travailleurs ne se présenteront pas au travail. Ce racket permet au crime organisé de contrôler tout un secteur d'activité, et pas seulement une ou plusieurs entreprises. Le crime organisé devient ainsi d'importance politique et économique. On distingue plusieurs degrés dans la relation parasitaire : extorsion incidente, extorsion systématique et extorsion stratégique, qui vise à prendre le contrôle d'un secteur entier(2).

La relation est qualifiée de symbiose lorsque l'entreprise tire avantage des activités du crime organisé. La recherche du profit devient alors le chaînon qui relie le crime organisé à l'économie licite. Pour les secteurs économiques normaux, les organisations criminelles sont généralement de bons clients bien en fonds. Dans d'autres cas, ils sont en mesure de leur fournir des biens et des services licites (du travail par exemple) à des prix très intéressants(3). Les entreprises en difficulté peuvent se trouver confrontées à des offres « qui ne se refusent pas », mais il peut arriver aussi que des entrepreneurs moralement faibles, dont les entreprises sont rentables, cèdent malgré tout à la tentation en vue d'accroître leurs gains, leur pouvoir ou leur prestige(1).

Une relation symbiotique peut dégénérer et se muer en situation de contrôle total du secteur d'activité concerné par le crime organisé, lequel devient alors un facteur de pouvoir important. On distingue là encore trois degrés dans l'intrication : la collaboration incidente, la symbiose durable et le contrôle intégral d'un secteur d'activité.

Enfin, on parlera de concrescence lorsqu'une organisation criminelle s'est nichée dans l'économie légale et peut ainsi contaminer de l'intérieur l'ensemble du secteur. À partir de ce moment, il devient très difficile

ondernemers of fraude ten koste van de onderneming en systematische oplichting van verzekерingsmaatschappijen(1). Ingewikkelder zijn vormen van afpersing die in de Verenigde Staten racketeering worden genoemd. Doorgaans heeft de criminale organisatie een vitale schakel in handen gekregen in de sfeer van toeleverende bedrijven en eist zij een buitensporige vergoeding voor verdere levering.

Dikwijls wordt daarvoor het voorbeeld aangehaald van de cementfabrieken zonder welke het bouwbedrijf niet verder kan werken of manipulatie van plaatselijke vakbonden zonder welke de werknemers niet op komen dagen. Door middel van racketeering brengt de georganiseerde misdaad niet één of enkele bedrijven onder haar controle, maar een gehele branche. Op deze wijze wordt de georganiseerde misdaad een factor van politieke en economische betekenis. Verschillende gradaties van parasitaire verwevenheid worden onderscheiden : afpersing als incident, als systematische activiteit, en als strategisch middel om een hele bedrijfstak onder controle te brengen(2).

De relatie wordt *symbiotisch* genoemd indien de bedrijfswereld door wederzijdse belangenbehartiging een voordeel geniet door de activiteiten van de georganiseerde criminaliteit. Het oogmerk om winst te maken wordt dan de verbindende schakel tussen georganiseerde criminaliteit en de legale economie. Criminele organisaties zijn doorgaans goede en kiptaalkrachtige klanten van de gewone economische sectoren of kunnen bepaalde legale goederen en diensten (zoals bijvoorbeeld arbeid) leveren tegen zeer aantrekkelijke prijzen(3). Bedrijven in moeilijkheden kunnen zich geconfronteerd zien met « aanbiedingen die je niet kunt weigeren », maar ook ondernemers die moreel zwak in hun schoenen staan en die hun wel renderende bedrijf om reden van extra winst, macht of prestige(1) willen zien groeien, kunnen voor de verleiding bezwijken.

Een symbiotische relatie kan ontstaan in de volledige controle van een bedrijfstak door de georganiseerde misdaad en kan een machtsfactor van betekenis worden. Hier worden dezelfde drie gradaties van verwevenheid onderscheiden : eenmalige samenwerking, langdurige symbiose, en het controleren van een hele bedrijfstak.

Er is tenslotte sprake van *vergroeiing* wanneer georganiseerde criminaliteit zich in de legale economie heeft ingenesteld en zo van binnenuit de gehele sector kan aantasten. Op dat moment wordt het zeer

(1) *Inzake Opsporing*, o.c., p. 2.

(2) *Ibidem*

(3) Van de Bunt, H.G., l.c., p. 13.

(1) *Inzake Opsporing*, o.c., blz. 2.

(2) *Ibidem*

(3) Van de Bunt, H.G., l.c., blz. 13.

de faire une distinction entre le crime organisé et certaines formes de criminalité d'organisation. Certains considèrent dès lors que l'on a affaire à un phénomène sans solution de continuité avec, à une extrême, l'entrepreneur qui travaille dans la stricte légalité; puis, l'entrepreneur opérant, en principe, dans la légalité mais qui s'en remet au crime organisé pour une partie de ses activités; ensuite l'entrepreneur qui a monté sa société dans le but de travailler dans l'illégalité, mais qui présente une façade légale; et enfin, à l'autre extrême, les entrepreneurs qui opèrent en totale illégalité(1).

Vu sous cet angle, le phénomène du crime organisé peut représenter une menace réelle pour l'économie légale, tant au niveau national qu'au niveau international et supranational. Ainsi l'Union européenne constate-t-elle depuis des années que son budget est gravement touché par la fraude. Il ressort des enquêtes effectuées que la criminalité visant ce budget se caractérise par un niveau d'organisation impressionnant. Cette criminalité reste en grande partie cachée, dans la mesure où elle est intégrée dans les circuits économiques par le biais d'opérations particulièrement complexes. En outre, elle fait intervenir toute une chaîne d'intermédiaires qui, parfois, appartiennent aux structures commerciales traditionnelles. Cette criminalité présente par ailleurs un caractère international marqué et implique parfois un très grand nombre de pays(2).

Il est donc particulièrement important d'étudier l'influence de la criminalité organisée sur les secteurs économiques(3). Une définition criminologique

(1) Inzake Opsporing, o.c., p. 4. Voir également, par exemple, Passas, N. et Nelken, D., «The Thin Line between Legitimate and Criminal Enterprises: Subsidy Frauds in the European Community», *Crime, Law and Social Change*, 1993, p. 223-243; De Ruyver, B. et Vander Beken, T., «Corruption and Organized Crime», dans *Corruption: The Enemy within*, Rider, B., (ed.), La Haye-Londres-Boston, Kluwer Law International, 1997, p. 81.

(2) Vers un espace judiciaire européen, *Corpus Juris portant des dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de la Communauté*, Mireille Delmas-Marty (étude commandée par le Parlement européen), p. 1. Le Corpus Juris proposé constitue un ensemble de règles pénales visant à protéger les intérêts financiers de l'Union européenne et à simplifier la lutte contre le crime organisé tout en rendant celle-ci plus équitable et plus efficace, dans un espace judiciaire européen largement unifié (*l.c.*, p. 19).

(3) Certaines personnes adoptent à ce sujet des thèses qui vont très loin. Voir par exemple Ziegler, J., «Le crime organisé, stade ultime du capitalisme», Paris, Éd. Du Seuil, 1998, 298 p.

moeilijk het onderscheid tussen georganiseerde criminaliteit en bepaalde vormen van organisatiecriminaliteit te maken. Sommigen zeggen dan ook dat er sprake is van een continu gegeven met aan het ene uiterste de strikt legaal werkende ondernemer; daarna volgt de ondernemer die in beginsel legaal werkt maar die zich voor een deel van zijn activiteiten verlaat op de georganiseerde criminaliteit; dan volgt de ondernemer die zijn firma heeft opgezet met de bedoeling illegaal te werken, maar die een legale façade voert; en tenslotte zijn er ondernemers die geheel illegaal opereren(1).

Vanuit dat opzicht kan het fenomeen van de georganiseerde criminaliteit zowel op nationaal als op internationaal en supranationaal vlak een reële bedreiging vormen voor de legale economie. Zo ondervindt de Europese Unie reeds jaren dat haar budget ernstig door fraude wordt aangetast. Uit haar onderzoeken blijkt dat de criminaliteit die het op dit budget gemunt heeft, wordt gekenmerkt door een «indrukwekkend organisatienniveau». Ze blijft voor een groot deel verborgen, in zoverre ze via bijzonder complexe operaties is geïntegreerd in economische circuits. Bovendien treedt een hele ketting van tussenpersonen op die soms behoren tot de traditionele commerciële structuren. Daarbij komt dan het sterk internationale karakter van deze criminaliteit die soms betrekking heeft op zeer vele landen(2).

Het is dan ook van bijzonder belang dat de invloed van de georganiseerde criminaliteit op de economische sectoren wordt onderzocht(3). Een ruime cri-

(1) Inzake Opsporing, o.c., blz. 4. Zie ook bijvoorbeeld Passas, N. en Nelken, D., «The Thin Line Between Legitimate and Criminal Enterprises: Subsidy Frauds in the European Community», *Crime, Law and Social Change*, 1993, blz. 223-243; De Ruyver, B. en Vander Beken, T., «Corruption and Organized Crime», in *Corruption: The Enemy Within*, Rider, B., (ed.), Den Haag-Londen-Boston, Kluwer Law International, 1997, blz. 81.

(2) Naar een Europese rechtsruimte, *Corpus Juris houdende strafbepalingen ter bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie*, Mireille Delmas-Marty (studie uitgevoerd in opdracht van het Europees Parlement), blz. 1. Het voorgestelde Corpus Juris vormt een geheel van strafrechtsregels ter bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie en is ertop gericht een meer rechtvaardige, meer eenvoudige en meer efficiënte bestrijding te verzekeren binnen een grotendeels eengemaakte Europese rechtsruimte (*l.c.*, blz. 19).

(3) Sommigen nemen in dat verband zeer verregaande stellingen in. Zie bijvoorbeeld Ziegler, J., *Le crime organisé, stade ultime du capitalisme*, Paris, Éd. du Seuil, 1988, 298 blz.

large telle que celle utilisée par le *Bundeskriminalamt* en Allemagne et notre ministre de la Justice(1), qui permettrait de dresser la carte du crime organisé, serait particulièrement utile dans ce contexte. On pourrait ainsi enquêter non seulement sur la «criminalité grave» classique, mais aussi sur les «entreprises du crime»(2).

Par la présente enquête sur les secteurs économiques, la commission d'enquête parlementaire entend rechercher quelle est l'incidence de la criminalité organisée sur un certain nombre de secteurs économiques légaux belges. Elle constate qu'une telle enquête n'a pas encore été réalisée de manière structurée(3) en Belgique(4).

Estimant que de telles enquêtes sont nécessaires pour que puisse être dressé un tableau adéquat des menaces que représente la criminalité organisée, la commission a tenté de faire elle-même une série de constatations sur la base de l'information dont elle dispose. Elle souligne qu'il est impossible de pré-

(1) Voir Commission parlementaire chargée d'enquêter sur la criminalité organisée en Belgique. Premier rapport intermédiaire sur la notion de criminalité organisée, doc. Sénat, 1997-1998, n° 1-326/7, p. 20-26.

(2) Cette notion est usitée principalement par P.C. Van Duyne (voir par exemple Van Duyne, P.C., Kouwenberg, R.F. et Romeijn, G., *Misdaadondernemingen. Ondernemende misdadijgers in Nederland*, Arnhem, Gouda Quint, 1990, 159 p., et Van Duyne P.C., *Het spook en de dreiging van de georganiseerde misdaad*, La Haye, SDU, 1995, 216 p.) pour souligner que la criminalité organisée n'est pas limitée à la criminalité «grave» mais que (en raison précisément de son caractère organisé), ses structures sont fortement apparentées à celle d'une entreprise et qu'elle exerce dès lors, d'une manière ou d'une autre (légalement ou non) une influence sur le marché commercial.

(3) Aux Pays-Bas, il faut évidemment renvoyer à *Inzake Opsporing*, o.c., 358 p.

(4) Audition du colonel Willy Bruggeman, coordinateur adjoint à Europol, 27 juin 1997 p.m., p. 45/16-17; audition de membres du Bureau central de recherches de la gendarmerie, 26 juin 1998, a.m., p. 92/4. Le rapport annuel Crime organisé 1995 de la gendarmerie mentionne toutefois un certain nombre de secteurs dans lesquels des organisations criminelles se servent de structures commerciales. Le rapport annuel Crime organisé en Belgique 1996 du ministre de la Justice (p. 75) indique à nouveau un certain nombre de secteurs et fait état de la nécessité de créer un groupe de projet pluridisciplinaire qui pourrait sélectionner et examiner une série de secteurs. Le rapport annuel Crime organisé en Belgique en 1997 confirme la vulnérabilité des secteurs déjà détectés précédemment comme tels (p. 25) et insiste une nouvelle fois sur une radioscopie approfondie (p. 56). Il existe bien entendu des publications qui abordent des aspects partiels de cette problématique (voir par exemple Fijnaut, C., «*De Italiaanse Mafia in België: een analyse van de zaak Bongiorno-Steinier*», in *Liber Amicorum Jules D'Haenens*, Gand, Mys & Breesch, 1993, 147-163, et Van Duyne, P.C., o.c., 1995, pp. 110-116) ou qui se prononcent en termes très généraux (voir par exemple, récemment encore, Bottamedi, C., «*Mannen van eer. De Mafia in België: implanting en mogelijkheden tot aanpak*», Politeia, juin 1998, pp. 19-21).

minologische definitie zoals deze gehanteerd door het Duitse *Bundeskriminalamt* en onze minister van Justitie(1), waardoor ook de organisatiecriminaliteit in beeld wordt gebracht, kan daarbij van bijzonder groot nut zijn. Op die manier worden immers niet alleen de traditionele «zware criminaliteit» maar ook de zogenaamde «misdaadondernemingen»(2) bij het onderzoek betrokken.

Met het voorliggend onderzoek over de economische sectoren wil de parlementaire onderzoekscommissie nagaan welke invloed de georganiseerde criminaliteit heeft op een aantal Belgische legale economische sectoren. De onderzoekscommissie stelt vast dat een dergelijk onderzoek in België(3) nog niet op een gestructureerde wijze is geschied(4).

Omdat de commissie meent dat dergelijke onderzoeken noodzakelijk zijn opdat een adequaat driegingsbeeld van de georganiseerde criminaliteit zou kunnen worden opgesteld, heeft zij getracht om op basis van de informatie waarover zij beschikt, zelf een aantal vaststellingen te doen. De commissie bana-

(1) Zie daarover de parlementaire commissie van onderzoek naar de georganiseerde criminaliteit in België, eerste tussentijds verslag over het begrip georganiseerde criminaliteit, Stuk Senaat, 1997-1998, nr. 1-326/7, blz. 20-26.

(2) De term wordt vooral gebruikt door P.C. Van Duyne (zie bijvoorbeeld Van Duyne, P.C., Kouwenberg, R.F. en Romeijn, G., *Misdaadondernemingen. Ondernemende misdadijgers in Nederland*, Arnhem, Gouda Quint, 1990, 159 blz. en Van Duyne, P.C., *Het spook en de dreiging van de georganiseerde misdaad*, Den Haag, SDU, 1995, 216 blz.) om te beklemtonen dat georganiseerde criminaliteit meer (of iets anders) is dan «zware» criminaliteit maar (precies door haar organisatie) ook een sterk bedrijfsmatig karakter heeft en aldus op een andere wijze meespeelt op de (al dan niet legale) handelsmarkt.

(3) In Nederland dient uiteraard te worden verwezen naar *Inzake Opsporing*, o.c., 358 blz.

(4) Hoorzitting kolonel Willy Bruggeman, assistant coordinator Europol, 27 juni 1997 p.m., blz. 45/16-17; hoorzitting met leden van het Centraal Bureau der Opsporingen van de rijkswacht, 26 juni 1998 a.m., blz. 92/4. Het jaarverslag georganiseerde criminaliteit 1995 van de rijkswacht vermeldt wel een aantal sectoren waarin criminelle organisaties zich bedienen van commerciële structuren. In het jaarrapport georganiseerde criminaliteit in België in 1996 van de minister van Justitie (blz. 92) worden opnieuw een aantal sectoren aangeduid en wordt melding gemaakt van de noodzaak om een multidisciplinaire projectgroep op te richten die een aantal sectoren zou kunnen selecteren en onderzoeken. Het jaarrapport georganiseerde criminaliteit in België in 1997 bevestigt de kwetsbaarheid van de eerder als zodanig gedetecteerde sectoren (blz. 51) en dringt nogmaals aan op een grondige doorlichting (blz. 132). Er zijn uiteraard wel publicaties waarin deelaspecten van deze problematiek aan bod komen (zie bijvoorbeeld Fijnaut, C., «*De Italiaanse mafia in België: een analyse van de zaak Bongiorno-Steinier*» in *Liber Amicorum Jules D'Haenens*, Gent, Mys & Breesch, 1993, blz. 147-163 en Van Duyne, P.C., o.c., 1995, blz. 110-116) of waarin een aantal zeer algemene uitspraken worden gedaan (zie bijvoorbeeld recent nog Bottamedi, C., «*Mannen van eer. De mafia in België: implanting en mogelijkheden tot aanpak*», Politeia, juni 1998, 19-21).

senter ici une enquête exhaustive, mais seulement une sélection des caractéristiques fondamentales de la situation dans un certain nombre de secteurs, se basant sur l'information dont elle a pu prendre connaissance au cours de ses travaux. Il est d'ores et déjà évident qu'il conviendra de stimuler pareille recherche à l'avenir, en vue de se faire une idée plus précise du phénomène de la criminalité organisée.

II. Méthodologie

A. Sources

Pour son enquête relative aux secteurs économiques, la commission d'enquête parlementaire dispose de trois types de sources.

1. En premier lieu, elle dispose bien entendu d'un certain nombre de sources générales relatives à la criminalité organisée qui ne s'intéressent que dans une certaine mesure à l'examen du secteur. Comme on l'a dit ci-dessus, il n'existe aucune étude détaillée à ce sujet en Belgique et on se voit forcé de recourir à des enquêtes menées à l'étranger, à des ouvrages scientifiques (principalement étrangers), à des rapports annuels de la gendarmerie et aux rapports annuels «Crime organisé en Belgique en 1996 et 1997» du ministre de la Justice.

2. En outre, la commission d'enquête a pu prendre connaissance, durant ses auditions, de certaines données qui sont importantes pour l'examen du secteur. Elle a également interrogé par écrit les 27 procureurs du Roi et, après avoir opéré un choix définitif des secteurs à examiner, elle a interrogé plus en détail la procureur générale Christine Dekkers, le magistrat national André Vandoren et l'avocat général Marc Timperman.

3. Compte tenu du caractère limité de ces sources, la commission d'enquête a tenté de puiser à une troisième source, à savoir les informations que les secteurs économiques eux-mêmes pouvaient lui procurer. À cet effet, elle a envoyé un questionnaire à des représentants de toute une série de secteurs susceptibles d'être qualifiés de vulnérables au vu des deux premières sources, en les priant d'y répondre le plus précisément possible.

En se basant sur ces trois sources, elle a sélectionné une série de secteurs pour lesquels elle a procédé à une enquête complémentaire et organisé des auditions supplémentaires.

La commission souligne que par cette enquête, elle ne veut en aucune façon donner l'impression de viser des secteurs économiques déterminés ou de les stigmatiser comme étant suspects. Le postulat de l'enquête

drukt dat zij hier onmogelijk een volledig uitgewerkte onderzoek kan presenteren, doch enkel een selectie van de grondkenmerken van de situatie in een aantal sectoren, op basis van de informatie waarvan zij tijdens haar werkzaamheden kennis heeft kunnen nemen. Het is nu reeds duidelijk dat het van belang is dergelijk onderzoek naar de toekomst toe te stimuleren met het oog op een betere beeldvorming van het fenomeen georganiseerde criminaliteit.

II. Methodologie

A. Bronnen

De parlementaire onderzoekscommissie beschikt voor haar onderzoek over de economische sectoren over drie soorten van bronnen.

1. In de eerste plaats beschikt zij uiteraard over een aantal algemene bronnen betreffende de georganiseerde criminaliteit waarin in min of meerdere mate aandacht wordt besteed aan het brancheonderzoek. Zoals bovenvermeld, blijkt een gedetailleerde studie in dat verband in België niet voorhanden, zodat enkel kan worden teruggevallen op buitenlandse onderzoeken, (voornamelijk buitenlandse) wetenschappelijke literatuur, de jaarverslagen van de rijkswacht en de jaarrapporten over de georganiseerde criminaliteit in België in 1996 en 1997 van de minister van Justitie.

2. Bovendien heeft de onderzoekscommissie tijdens haar hoorzittingen kennis kunnen nemen van bepaalde gegevens die van belang zijn voor het brancheonderzoek. Daarnaast werd tevens een schriftelijke bevraging van de 27 procureurs des Konings doorgevoerd en werden, nadat een definitieve keuze was gemaakt over de te onderzoeken sectoren, procureur-generaal Dekkers, nationaal magistraat Vandoren en advocaat-generaal Timperman verder gevraagd.

3. Gezien de beperktheid van deze bronnen heeft de onderzoekscommissie getracht de informatie die de economische sectoren zelf ter beschikking kunnen stellen, als derde bron aan te boren. Daartoe werd aan vertegenwoordigers van een heel aantal sectoren die eventueel op basis van de eerste twee bronnen als kwetsbaar zouden kunnen worden omschreven, een vragenlijst overgezonden, met verzoek daar zo precies mogelijk op te antwoorden.

Op basis van deze drie bronnen, werd een aantal sectoren geselecteerd waarin de parlementaire onderzoekscommissie aanvullend onderzoek heeft verricht en bijkomende hoorzittingen heeft georganiseerd.

De commissie beklemtoont dat zij met dit onderzoek op geen enkele wijze de indruk wil wekken bepaalde economische sectoren te viseren of ze als verdacht aan te merken. Uitgangspunt van de enquête

te est précisément d'examiner dans quelle mesure des activités parfaitement légales pâtissent de la criminalité organisée.

B. Sélection des secteurs examinés

1. Informations issues de sources générales

Aux Pays-Bas, l'on s'est intéressé sérieusement au problème de la sélection. L'on a notamment renvoyé(1) à un rapport américain fait par la *President's commission on Organized Crime*, à la fin des années 80(2), dans lequel l'on a demandé à un forum d'experts quelles étaient, selon eux, les branches qui étaient infiltrées par la criminalité organisée. Il est apparu que les secteurs principaux étaient les suivants : le secteur de l'alimentation et de la boisson (horeca), la construction, l'industrie légale du jeu (Las Vegas, courses de chevaux), l'industrie des déchets, les clubs et les hôtels (prostitution), l'automobile et la confection.

Aux Pays-Bas, l'on a finalement sélectionné sur la base de cinq suppositions (spéculatives)(3):

«a) Dans la plupart des cas, il s'agit de branches que les membres des organisations criminelles connaissent bien d'un point de vue technique et financier. La construction, l'automobile, le secteur horeca et les transports leur sont familiers et les criminels en question disposent souvent de réseaux personnels qui pénètrent jusqu'à l'intérieur de ces entreprises. Ils connaissent les facilités techniques que les entreprises peuvent offrir et les possibilités de blanchir de l'argent. La connaissance de ces secteurs fait partie du capital social et culturel de la classe sociale dont est issue une grande partie de la criminalité organisée.

b) Il s'agit de secteurs qui sont faciles d'accès. Il ne faut pas énormément de diplômes pour se lancer en tant qu'entrepreneur indépendant et il n'est pas difficile d'utiliser comme gérant ou «homme de paille» une personne ayant les documents nécessaires. Pour le reste, il est facile de trouver un financement pour mettre sur pied pareilles entreprises.

c) Ce sont généralement des branches dans lesquelles l'on trouve, outre quelques grandes entreprises, une série de petites entreprises qui se livrent en permanence à une concurrence acharnée. La continuité est loin d'être assurée dans tous les cas, parce qu'elles font partie de chaînes d'activités économiques qu'elles ne peuvent pas maîtriser. Il s'agit de peti-

is précis te onderzoeken in welke mate volstrekt legale activiteiten en sectoren te lijden hebben van georganiseerde criminaliteit.

B. Selectie van de onderzochte sectoren

1. Informatie uit algemene bronnen

In Nederland heeft men zich op een ernstige wijze gebogen over het selectieprobleem. Verwezen(1) werd onder meer naar een Amerikaans rapport dat is vervaardigd voor de *President's Commission on Organized Crime* aan het einde van de jaren 80(2) waarin aan een panel van deskundigen werd gevraagd in welke branches zij infiltratie van de georganiseerde criminaliteit verwachtten. De grootste bleken te zijn: voeding en drank (horeca), de bouwnijverheid, de legale gokindustrie (Las Vegas, paardenrennen), de afvalindustrie, clubs en hotels (prostitutie), de autobranche en de confectiebedrijven.

In Nederland werd uiteindelijk geselecteerd op grond van vijf (speculatieve) veronderstellingen(3):

«a) Het gaat in de meeste gevallen om branches waarmee leden van criminale organisaties technisch en financieel vertrouwd zijn. De bouwnijverheid, de automobielbranche, de horeca en het transportwezen liggen binnen het gezichtsveld en de betrokken misdadigers beschikken vaak over persoonlijke netwerken die binnen deze bedrijven doordringen. Ze kennen de technische faciliteiten die de bedrijven kunnen bieden en de mogelijkheden om geld wit te wassen. Kennis over deze sectoren behoort tot het sociaal en cultureel kapitaal van de sociale klasse waar een groot deel van de georganiseerde misdaad uit voortkomt.

b) Het gaat om sectoren die een lage drempel van toetreding kennen. Er zijn weinig diploma's vereist om als zelfstandig ondernemer te beginnen en het is niet moeilijk om iemand met de benodigde papieren als zaakwaarnemer of «katvanger» op die plaats neer te zetten. Voorts is het eenvoudig om financiering te vinden voor de start van zulke bedrijven.

c) Het zijn meestal branches die naast enkele grotere bedrijven een heleboel kleine ondernemingen kennen die steeds verwikkeld zijn in een harde onderlinge concurrentie. De continuïteit is lang niet altijd verzekerd omdat zij deel uitmaken van ketens van economische activiteiten die zij niet kunnen beheersen. Vaak betreft het kleine bedrijven die kunnen

(1) *Inzake Opsporing*, o.c., p. 5.

(2) Delehertz, H. et Overcast, T.D., *The Business of Organized Crime. An Assessment of Organized Crime Business-Type Activities and Their Implications for law Enforcement*, Loomis, Palmer Press.

(3) *Inzake Opsporing*, o.c., pp. 5-6.

(1) *Inzake Opsporing*, o.c., blz. 5.

(2) Delehertz, H. en Overcast, T.D., *The Business of Organized Crime. An Assessment of Organized Crime Business-Type Activities and Their Implications for law Enforcement*, Loomis, Palmer Press.

(3) *Inzake Opsporing*, o.c., blz. 5-6.

tes entreprises qui peuvent compter sur la loyauté de leur personnel. En outre, ce sont des branches où il circule beaucoup d'argent liquide, ce qui permet de ne pas faire état de certaines activités et de certains revenus dans les documents administratifs.

d) Il s'agit parfois de secteurs économiques peu réglementés (jusqu'à présent), de secteurs qui sont soumis à des règles compliquées, contradictoires ou inapplicables. Une mauvaise réglementation est souvent le symptôme de problèmes économiques, sociaux et techniques non résolus (...)

e) Enfin, il y a un facteur connu probablement des seuls criminologues. Certaines branches sont fréquemment les victimes de formes de criminalité, petite et grande, ce qui peut favoriser la transgression de la norme dès lors que l'on est convaincu que les pouvoirs publics n'agissent pas (ou ne peuvent pas agir) en faveur de la victime. Un simple exemple permettra d'illustrer notre propos : la personne à qui l'on aura volé deux ou trois fois un vélo et dont la police se sera contentée d'enregistrer la plainte, aura peu de mal à devenir elle aussi une voleuse de vélo. L'aubergiste qui téléphone vainement à la police quand il y a du grabuge chez lui ou qui risque même de perdre sa licence s'il s'avère qu'il n'est pas en mesure de maintenir l'ordre dans son entreprise, est assez vite tenté d'engager quelques gars costauds ou de faire appel à un service de portiers « sorteurs. »

Sur la base de l'ensemble de ces critères, l'on a opté, aux Pays-Bas, pour une analyse du secteur du transport, du secteur automobile, du secteur horeca, du secteur des machines à sous, du secteur de la construction, du secteur du traitement des déchets, du secteur des assurances, du secteur de la faune sauvage (les espèces protégées) et du secteur du commerce de matériel nucléaire.

Dans les rapports annuels belges de la gendarmerie et les rapports annuels 1996 et 1997 du ministre de la Justice, il est question de plusieurs de ces secteurs :

« Le grand danger qui se cache derrière la criminalité organisée est son enchevêtrement avec le monde légal ainsi qu'une structure d'organisation rendant le phénomène difficilement détectable. Nous constatons ainsi, l'usage de structures commerciales dans 85 % des cas. Celles-ci se situent principalement dans le secteur de l'import-export, de l'horeca et celui des transports (1). »

« Compte tenu d'une possible contamination de certains secteurs socio-économiques au sein de notre société, il est souhaitable de procéder à des analyses de risque. Ces analyses peuvent être orientées autant

rekenen op de loyaliteit van hun personeel. Voorts zijn het bedrijfstakken waar veel cash geld omgaat. Dit biedt mogelijkheden om activiteiten en inkomsten niet in de administratie op te nemen.

d) Het gaat soms om economische sectoren waar (nog maar) weinig is geregeld, waar de regels gecompliceerd zijn, tegenstrijdig of in de praktijk onwerkbaar. Slechte regelgeving is vaak een symptoom van onopgeloste economische, sociale en technische problemen (...)

e) Tenslotte is er een factor waar waarschijnlijk alleen criminologen op komen. Sommige branches zijn veelvuldig slachtoffer van vormen van kleine en grote criminaliteit. Dit kan normovertredend gedrag in de hand werken indien men de overtuiging heeft dat de overheid niet ten gunste van het slachtoffer optreedt (of kan optreden). Een simpel voorbeeld : nadat twee maal of drie maal iemands fiets is gestolen en de politie niet méér doet dan de aangifte optekenen, kan de gedupeerde er gemakkelijk toe overgaan zelf ook een fiets te stelen. De kastelein die tevergeefs de politie belt als er stennis is in zijn zaak of die zelfs zijn vergunning dreigt te verliezen als hieruit blijkt dat hij de orde in zijn bedrijf niet kan handhaven, komt licht in de verleiding potige kerels aan te trekken of in zee te gaan met een portiersservice. »

Op basis van al deze criteria werd er in Nederland voor gekozen de volgende sectoren te analyseren : transport, autobranche, horeca, gokautomaten, bouwnijverheid, afvalverwerking, verzekeringen, wildlife (beschermd diersoorten) en handel in nucleair materiaal.

In de Belgische jaarverslagen van de rijkswacht en de jaarrapporten 1996 en 1997 van de minister van Justitie komen een aantal van deze sectoren terug :

« Het grote gevaar dat schuilt achter georganiseerde criminaliteit is haar vervlechting met de legale wereld alsook een degelijke organisatiestructuur die maakt dat het fenomeen moeilijk te detecteren valt. Zo stellen wij vast dat in 85 % van de gevallen commerciële structuren worden aangewend. Deze zijn voornamelijk binnen de import en de export, de horeca en de transportsector te situeren. (1) »

« Gelet op een mogelijke aantasting van sociaal-economische sectoren in onze maatschappij, verdient het ook aanbeveling om risico-analyses uit te voeren. Deze analyses kunnen zowel gericht zijn naar speci-

(1) Rapport annuel de la gendarmerie sur la criminalité organisée 1995, p. 32.

(1) Rijkswachtjaarverslag Georganiseerde Criminaliteit 1995, blz. 32.

sur des projets spécifiques (comme par exemple un projet de construction de grande ampleur) que sur l'ensemble d'un secteur, ce qui nécessite la sélection d'un ou de plusieurs secteurs. Il ressort du portrait actuel de la criminalité que les secteurs de l'import-export (y compris le secteur du transport) et de l'horeca soient les plus indiqués.(1)»

Comme on a dit ci-dessus, le rapport annuel 1998 du ministre de la Justice pour les années 1996 et 1997 contient des chiffres relatifs aux secteurs économiques qui ont la préférence des organisations criminelles(2).

fieke projecten (zoals een grootschalig bouwproject) als naar een sector in zijn totaliteit. Daartoe dient een selectie van een of meer sectoren te gebeuren... Op basis van het huidige criminaliteitsbeeld lijken import-export (met inbegrip van de transportsector) en de horeca te verkiezen.(1)»

Zoals hierboven aangeduid bevat het jaarrapport 1998 van de minister van Justitie voor de jaren 1996 en 1997 cijfermateriaal over de economische sectoren die de voorkeur genieten van criminelle organisaties(2).

Secteur Sector	Nombre Aantal			
	1996	%	1997	%
Import-export. — <i>Invoer/uitvoer</i>	56	32,0	93	20,6
Horeca	23	13,1	55	12,2
Transport. — <i>Vervoer</i>	21	12,0	41	10,9
Banques. — <i>Banken</i>	—	—	24	5,3
Immobilier. — <i>Vastgoed</i>	11	6,3	23	5,1
Commerce de détail. — <i>Kleinhandel</i>	18	10,3	21	4,7
Construction. — <i>Bouw</i>	7	4,0	19	4,2
Institutions financières. — <i>Financiële instellingen</i>	10	5,7	18	4
Textile. — <i>Textiel</i>	—	—	18	4
Alimentation. — <i>Voeding</i>	—	—	15	3,3
Électronique. — <i>Electronica</i>	—	—	8	1,8
Chimie/Pharmacie. — <i>Chimie/farmaceutica</i>	—	—	6	1,3
Autres. — <i>Andere</i>	29	16,6	102	22,6
Total. — <i>Totaal</i>	175	100	451	100

En 1996, 121 des 162 organisations criminelles détectées ont utilisé des structures commerciales. L'on a également mentionné, pour 114 d'entre elles, dans quel secteur elles déployaient leurs activités commerciales. Comme certaines organisations étaient actives dans plusieurs branches, l'on arrive au nombre total de 175. La rubrique «autres» contient un large champ incluant le secteur du diamant et celui de la publicité(3).

En 1997, 180 des 238 organisations détectées ont eu recours à des structures commerciales. Plusieurs organisations sont actives dans diverses branches, ce qui explique le chiffre total de 451. La rubrique «autres» concerne notamment le secteur du divertissement et le secteur du traitement des déchets et du marketing(4).

Tijdens het jaar 1996 gebruikten 121 van de 162 gedetecteerde criminale organisaties commerciële structuren. Van 114 werd ook de sector aangegeven waarin de commerciële activiteiten liggen. Sommige organisaties waren actief in verscheidene branches, vandaar een totaal van 175. De rubriek «andere» omvat een ruim veld waaronder de diamantsector en de sector publiciteit(3).

Tijdens het jaar 1997 gebruikten 180 van de 238 gedetecteerde organisaties commerciële structuren. Verscheidene organisaties zijn actief in verschillende bedrijfstakken, hetgeen het totaalcijfer van 451 verklaart. De rubriek «andere» betreft onder andere de sectoren amusement, afvalverwerking en marketing(4).

(1) Rapport annuel 1997 sur la criminalité organisée en Belgique en 1996, ministre de la Justice, p. 92.

(2) Rapport annuel 1998 sur la criminalité organisée en Belgique en 1997, p. 34.

(3) Rapport annuel 1997 sur la criminalité organisée en Belgique en 1996, pp. 9 et 40.

(4) *Inzake Opsporing*, o.c., p. 5.

(1) Jaarrapport 1997 over de georganiseerde criminaliteit in België in 1996, minister van Justitie, blz. 92.

(2) Jaarrapport 1998 over de georganiseerde criminaliteit in België in 1997, blz. 51.

(3) Jaarrapport 1997 over de georganiseerde criminaliteit in België in 1996, blz. 9 en 40.

(4) *Inzake Opsporing*, o.c., blz. 5.

Les considérations finales suivantes y sont consacrées dans le rapport annuel 1998:

«Les indications faites les années précédentes sur l'implication de la criminalité organisée dans certains secteurs socio-économiques au sein de notre société sont confirmées. Les services de police sont demandeurs pour la mise en œuvre d'étude sur l'impact de la criminalité organisée dans ces secteurs sensibles. L'approche suivie doit se dérouler en deux phases. La première, préparatoire et soutenue scientifiquement, consiste en l'élaboration d'une méthodologie dans laquelle les analyses sectorielles devront être développées, et la seconde consiste à la mise en œuvre effective de ces analyses. Il ressort des données collectées que les secteurs les plus touchés restent ceux de l'import-export, des transports et de l'horeca(1).»

Les éléments mis en évidence par ces rapports sont basés uniquement sur des informations que la gendarmerie (rapport annuel 1995) ou les trois services de police ont tirées d'enquêtes judiciaires relatives à la criminalité organisée et traitées statistiquement (rapports annuels 1996 et 1997). On se prononce de la sorte sur des secteurs que la criminalité organisée utilise comme instrument (par exemple le transport) pour soutenir des activités illégales ou les développer davantage. Mais, il est beaucoup plus difficile de se prononcer de cette manière sur l'incidence de la criminalité organisée sur ces secteurs d'activité, car cela requiert une enquête plus qualitative(2). Du reste, dans le rapport annuel 1998, les services de police eux-mêmes insistent sur ce point (*cf. supra*). La mise en œuvre des recommandations du rapport annuel 1997 concernant la méthodologie a constitué un premier pas dans ce sens. C'est ainsi qu'en vue de la rédaction du rapport annuel 1998, on a affiné le questionnaire destiné aux services de police, afin qu'il porte par exemple aussi sur les informations douces. Et la structure de la banque de données commune des services de police a été adaptée en conséquence. On a agi également au niveau du traitement des données en y associant à la fois les analystes stratégiques de la gendarmerie et de la police judiciaire et les parquets locaux(3).

(1) Rapport annuel 1998 sur le crime organisé en Belgique en 1997, p. 89.

(2) Audition de membres du BCR (gendarmerie), 26 juin 1998 a.m. C'est ainsi que le major B. Frans a déclaré que jusqu'à présent, aucune enquête scientifique n'a été menée en Belgique pour donner une représentation globale d'un secteur à risques.(...) Il est toutefois prématuré de prétendre aujourd'hui que l'information récoltée nous donne un aperçu des secteurs touchés par la criminalité organisée (pp. 92/4 et 6).

(3) Rapport annuel 1998 sur le crime organisé en Belgique en 1997, pp. 9-16.

In het jaarrapport 1998 wordt hieraan de volgende slotbeschouwing gewijd:

«De vaststellingen die de vorige jaren zijn gedaan met betrekking tot de indringing van de georganiseerde criminaliteit in bepaalde sociaal-economische sectoren van onze maatschappij worden bevestigd. Een onderzoek betreffende de impact van de georganiseerde criminaliteit op die gevoelige sectoren dringt zich op. De hierbij gevuldge aanpak moet uit twee fasen bestaan. De eerste voorbereidende en wetenschappelijke ondersteunde fase bestaat in de uitwerking van een methodologie waarin sectoriële analyses moeten worden ontwikkeld en de tweede fase in de feitelijke uitvoering van die analyses. Uit de ingewonden gegevens blijkt dat de sector van de invoer en de uitvoer, alsook de vervoer- en de horecasectoren het meest getroffen zijn(1).»

De elementen die uit deze rapporten naar voor komen, zijn enkel gebaseerd op informatie die via meldingsformulieren door de Rijkswacht (jaarverslag 1995) of door de drie politiediensten uit gerechtelijke onderzoeken inzake georganiseerde criminaliteit werd gehaald en statistisch verwerkt (jaarrapporten 1997 en 1998). Op deze manier worden uitspraken gedaan over sectoren die door de georganiseerde criminaliteit als instrument (bijvoorbeeld vervoer) worden gebruikt om illegale activiteiten te ondersteunen of verder te ontwikkelen. Over de invloed van de georganiseerde criminaliteit op deze bedrijfstakken kunnen op dergelijke wijze veel moeilijker uitspraken worden gedaan, aangezien daarvoor meer kwalitatief onderzoek onontbeerlijk is(2). In het jaarverslag 1998 dringen de politiediensten daar trouwens zelf op aan (*cf. supra*). Een eerste stap daartoe werd gezet met de uitvoering van de aanbevelingen uit het jaarverslag 1997 betreffende de methodologie. Zo werd met het oog op de redactie van het jaarverslag 1998 de vragenlijst voor de politiediensten verfijnd zodat ze bijvoorbeeld ook betrekking had op de zachte informatie. Tevens werd de structuur van de gemeenschappelijke databank van de politiediensten hiermee in overeenstemming gebracht. Ook aan de gegevensverwerking werd gesleuteld door zowel de strategische analisten van de rijkswacht en de gerechtelijke politie als de lokale parketten hierbij te betrekken(3).

(1) Jaarverslag 1998 betreffende de georganiseerde criminaliteit in België in 1997, blz. 132-133.

(2) Hoorzitting met leden van het CBO (rijksdienst), 26 juni 1998 a.m. Zo verklaarde majoor B. Frans: «Tot op heden, werd in België nog geen enkel wetenschappelijk onderzoek gevoerd om een risicosector in zijn totaliteit in beeld te brengen (...) Het is echter prematuur nu te beweren dat we op basis van de verzaamde informatie zicht hebben op de sectoren die door de georganiseerde criminaliteit zijn aangetast», blz. 92/4 en 6.

(3) Jaarrapport 1998 over de georganiseerde criminaliteit in België in 1997, blz. 13-19.

2. Informations provenant des auditions

Dans cette optique, la commission d'enquête s'est efforcée de compléter les informations restreintes par des éléments qui pourraient être recueillis lors des auditions. Au cours de celles-ci, on a demandé à un grand nombre de témoins quels secteurs ils jugent menacés ou infiltrés en Belgique par la criminalité organisée. Bien que pareilles déclarations soient restées plutôt limitées, on a pu malgré tout faire une série de constatations qui peuvent servir de complément aux rapports annuels de la gendarmerie et aux deux rapports annuels du ministre de la Justice. Quelque sept secteurs ont été cités à maintes reprises: il s'agissait des secteurs du diamant, de la construction, des transports, de l'horeca, des déchets, du pétrole et de la viande.

3. Informations provenant des réponses des secteurs eux-mêmes.

L'analyse des réponses écrites des divers secteurs a, elle aussi, fourni à la commission d'enquête des informations complémentaires intéressantes (*cf. infra*). Il convient néanmoins de faire certaines réserves. Bien que, comme on l'a déjà dit, la commission n'ait voulu en aucune façon viser les secteurs eux-mêmes par son enquête, il s'est avéré que le secteur a généralement répondu avec beaucoup de circonspection ou très sommairement aux questions relatives à l'incidence de la criminalité organisée sur la vie économique. Dans certains cas, aucune réponse ne lui est même parvenue, même après des rappels. Il n'a pas non plus toujours été facile, pour certains secteurs, de sélectionner des personnes représentatives. Enfin, il est arrivé que le secteur économique interrogé se borne pratiquement à décrire les cas dans lesquels il est victime de la criminalité organisée dans le cadre de la relation «parasitaire».

Compte tenu de ces réserves, les secteurs eux-mêmes ont surtout désigné comme vulnérables ceux que d'autres sources ont également révélés comme tels. Il s'agissait principalement, outre un certain nombre de branches du secteur financier (bureaux de change et réassurance), de l'horeca, des déchets, de la viande, du secteur vidéo et CD et du pétrole.

4. Le choix final de trois secteurs

Finalement, après confrontation des éléments qui avaient pu être rassemblés à partir des différentes sources, la commission a décidé de soumettre trois secteurs économiques à une enquête. Il s'agit des secteurs du diamant, du pétrole et de la viande.

La commission n'a pas choisi ces trois secteurs parce qu'ils seraient les plus vulnérables à la criminalité organisée en Belgique. Les informations dont elle dispose sont trop limitées pour justifier pareille conclusion.

2. Informatie uit de hoorzittingen

Vanuit deze optiek heeft de onderzoekscommissie getracht de beperkte informatie aan te vullen met gegevens die tijdens de hoorzittingen konden worden vergaard. Tijdens de hoorzittingen werd aan een heel aantal van de getuigen gevraagd welke sectoren zij in België bedreigd of geïnfiltreerd achten door de georganiseerde criminaliteit. Hoewel dergelijke verklaringen eerder beperkt bleven, konden toch een aantal vaststellingen worden gedaan, die als aanvulling kunnen dienen op de jaarverslagen van de rijkswacht en de twee jaarrapporten van de minister van Justitie. Een zevental sectoren werden daarbij bij herhaling genoemd: het betrof de diamantsector, de bouwsector, de transportsector, de horecasector, de afvalsector, de petroleumsector en de vleessector.

3. Informatie uit de antwoorden van de sectoren zelf

Ook de analyse van de schriftelijke antwoorden vanuit de diverse sectoren leverde de onderzoekscommissie interessante bijkomende informatie op (*cf. infra*). Niettemin dient daarbij een bepaald voorbehoud te worden gemaakt. Hoewel, zoals reeds eerder gemeld, de commissie met het onderzoek op geen enkele wijze de sectoren zelf wenst te viseren, bleken de vragen over de impact van de georganiseerde criminaliteit op het economisch leven door de sector zelf toch doorgaans zeer omzichtig of zeer summier te zijn beantwoord. In sommige gevallen kwam zelfs, ook na herhaalde herinnering, geen antwoord. Ook was het niet steeds eenvoudig voor bepaalde sectoren representatieve vertegenwoordigers te selecteren. Tenslotte kwam het voor dat de bevraagde economische sector bijna uitsluitend een beschrijving gaf van de gevallen waarin de sector het slachtoffer is — in het kader van de zogenaamde «parasitaire» relatie — van georganiseerde criminaliteit.

Rekening gehouden met deze reserves, werden door de sectoren zelf vooral deze als kwetsbaar aangeduid die ook uit andere bronnen naar voren kwamen. Het ging voornamelijk, naast een aantal branches uit de financiële sector (wisselkantoren en herverzekeringen), om horeca, afval, vlees, video en CD en petroleum.

4. De uiteindelijke keuze voor drie sectoren

Uiteindelijk heeft de onderzoekscommissie op basis van de samenlezing van de gegevens die uit de verschillende bronnen konden worden verzameld, besloten om drie economische sectoren aan een onderzoek te onderwerpen. Het betreft de diamantsector, de petroleumsector en de vleessector.

De commissie heeft deze drie sectoren niet geselecteerd omdat ze in België het meest kwetsbaar zouden zijn voor georganiseerde criminaliteit. De informatie waarover de commissie beschikt, is immers te beperkt om een dergelijke conclusie te verantwoorden.

Étant donné que la commission est chargée notamment d'enquêter sur l'étendue, la nature et la gravité de la criminalité organisée en Belgique(1), elle a préféré examiner de manière plus approfondie les secteurs pour lesquels certains indices dénotent que la situation en Belgique diffère peut-être de celle d'autres pays. Comme on l'a dit ci-dessus, certains secteurs sont, par nature, plus vulnérables que d'autres à influence de la criminalité organisée. Ces secteurs sont dès lors cités tant dans les enquêtes étrangères que dans les sources belges. Il s'agit, entre autres, de la construction, du transport, de l'import-export, de l'horeca et du traitement des déchets (mais aussi du secteur CD et vidéo). Le fait que la commission n'a finalement pas, pour la raison indiquée, approfondi son enquête dans ces secteurs n'implique nullement qu'elle estime qu'aucune enquête complémentaire ne soit nécessaire à leur égard. Le fait que ces secteurs soient au premier plan en Belgique comme à l'étranger prouve le bien-fondé et l'intérêt d'une telle enquête.

Le choix final de la commission d'enquête pour les trois secteurs précités repose aussi sur le fait que ces secteurs, et surtout ceux du diamant et de la viande, ont souvent été au centre de l'actualité, ces dernières années, en Belgique. En ce qui concerne le secteur pétrolier, diverses sources ont mis l'accent sur des problèmes spécifiques de ce secteur. Comme ces secteurs ont fait l'objet de nombreuses déclarations et comme on a émis de nombreuses hypothèses sur l'influence de la criminalité organisée sur ces branches d'activité, la commission a jugé important de procéder à une enquête dans les secteurs en question afin d'examiner dans quelle mesure l'on pouvait étayer ces hypothèses à l'aide de données concrètes.

Ce choix s'est avéré judicieux au cours de l'enquête. La gradation dans les mesures de lutte des pouvoirs publics contre le phénomène de la criminalité dans le monde industriel montre que la perception de gravité de l'incidence de la criminalité sur ces secteurs est variable. C'est ainsi que l'on ne peut pas dire qu'il y a une politique coordonnée de lutte contre la criminalité dans le secteur du diamant. Dans le secteur pétrolier, il y a des interventions occasionnelles, alors que dans le secteur de la viande, l'on a défini une politique à part entière, peut-être sous la pression de l'opinion publique. Le choc qui a été infligé à l'opinion publique par des événements récents n'est pas étranger aux changements apportés à la politique en la matière. On rend compte de l'analyse de ces trois secteurs au chapitre IV.

III. Réponses des secteurs

Pour pouvoir se faire une idée de la criminalité dans les secteurs économiques en Belgique, la commission

Aangezien de commissie onder meer als opdracht heeft onderzoek te verrichten naar de omvang, de aard en de ernst van de georganiseerde criminaliteit in België(1), heeft zij er de voorkeur aan gegeven die sectoren nader te onderzoeken waarvan er aanwijzingen zijn dat de situatie mogelijk verschilt van deze in andere landen. Zoals hiervoor reeds vermeld, zijn sommige sectoren door hun aard kwetsbaarder voor invloed van de georganiseerde criminaliteit dan andere. Deze sectoren duiken dan ook zowel in buitenlandse onderzoeken als in de Belgische bronnen op. Het betreft onder meer de bouw, transport, import-export, horeca en afvalverwerking (maar ook CD en video). Het feit dat de commissie, om de vermelde reden, uiteindelijk geen verder onderzoek naar deze sectoren heeft gedaan, impliceert geenszins dat de commissie meent dat in dat verband geen verder onderzoek noodzakelijk is. Het feit dat deze sectoren zowel in België als in het buitenland op de voorgrond komen, bewijst de relevantie en het belang van dergelijke enquête.

De uiteindelijke keuze van de onderzoekscommissie voor de drie genoemde sectoren berust ook op het feit dat deze sectoren, en dat geldt vooral voor de diamant- en de vleessector, de laatste jaren in de Belgische en de buitenlandse publieke opinie veel aandacht hebben genoten. Met betrekking tot de petroleumsector hebben verschillende bronnen met aandrang op bijzondere problemen in deze sector gewezen. Aangezien daarbij over deze sectoren heel wat uitspraken werden gedaan en hypotheses ontwikkeld die verband houden met de invloed van de georganiseerde criminaliteit op deze bedrijfstakken, achtte de commissie het belangrijk om via onderzoek in deze sectoren na te gaan in welke mate deze hypotheses ook met concrete gegevens konden worden gestaafd.

Dat deze keuze verantwoord was, is in de loop van het onderzoek gebleken. De gradatie in de aanpak door de overheid van de criminaliteit in de bedrijfswereld, weerspiegelt de uiteenlopende perceptie van de ernst van de impact van de criminaliteit op deze sectoren. Zo kan men niet gewagen van een gecoördineerde aanpak van de criminaliteit in de diamantsector. In de petroleumsector is er een incidentele aanpak terwijl er met betrekking tot de vleessector, wellicht onder druk van de openbare opinie, een volwaardig beleid werd uitgewerkt. De mate waarin de publieke opinie geschopt werd door recente gebeurtenissen, is niet vreemd aan de aanpassing van het beleid terzake. Over de analyse van deze drie sectoren wordt verslag gedaan in hoofdstuk IV.

III. Antwoorden van de sectoren

Teneinde inzicht te krijgen in de criminaliteit in de economische sectoren van België, heeft de commissie

(1) Doc. Sénat, 1995-1996, n° 1-326/6.

(1) Stuk Senaat, 1995-1996, nr. 1-326/6, 1995-1996.

a fait parvenir en 1997 le questionnaire suivant aux principales associations professionnelles de commerçants et d'industriels :

1. Représentativité de votre organisation : pourquoi pensez-vous avoir une bonne ou mauvaise représentation de la situation dans laquelle se trouve votre secteur ?

2. Pourquoi pensez-vous que votre secteur est (n'est pas) vulnérable face à la criminalité organisée ? Où se situe exactement ce risque, d'après vous ?

Voici quelques exemples de raisons pour lesquelles un secteur peut être vulnérable :

- la criminalité organisée a besoin de l'intervention de votre secteur pour ses activités illégales;

- le contrôle est inefficace ou inexistant;

- pour les fraudeurs, le risque d'être appréhendés est minime, alors que les bénéfices qu'ils réalisent sont importants;

- des impératifs de fraîcheur ou de temps font que tout doit aller vite, si bien qu'une perte de temps occasionnée volontairement peut entraîner des dommages disproportionnés, même si elle est relativement minime;

- le marché d'acheteurs est très sensible aux scandales, de sorte que l'«entreprise rançonnée» préfère se faire plutôt que de faire appel aux autorités;

- un nombre limité de personnes ou d'entreprises occupant une position stratégique dans le processus économique peuvent paralyser tout un secteur;

- possibilité de faire supporter les frais des dommages par des tiers (pouvoirs publics, assurances, créanciers, ...).

3. Est-on conscient du problème dans votre secteur ? S'inquiète-t-on de l'impact qu'a la criminalité organisée sur la santé économique de votre secteur ? Avez-vous l'impression que des personnes font l'objet d'intimidations ? A-t-on peur ? Y a-t-il des rumeurs ? Avez-vous jamais fait procéder, au niveau interne, à des examens, à des études ou à des enquêtes en la matière ?

4. Pensez-vous que les pouvoirs publics devraient réservier un traitement différent à votre secteur pour éviter que la criminalité organisée ne renforce sa mainmise sur celui-ci ? Quels changements préconisez-vous ? Avez-vous, vous-mêmes, pris des initiatives pour préserver l'intégrité de votre secteur ? Si oui, de quelles initiatives s'agit-il ? Qui les a lancées ? Quel est le résultat ? Quelles méthodes utilisez-vous en la matière (détectives privés, appel à des «agresseurs» pour tester la sécurité, ...) ?

5. L'unification européenne économique a-t-elle influencé la criminalité (organisée) dans votre secteur ? Qu'en est-il en ce qui concerne la globalisation ?

in de loop van het jaar 1997 de volgende vragenlijst gestuurd aan de belangrijkste beroepsverenigingen van handelaars en industrielen :

1. Representativiteit van uw organisatie : waarom denkt u een goed of slecht beeld te hebben van de situatie in uw sector ?

2. Waarom gelooft u dat uw sector (niet) kwetsbaar is voor de georganiseerde criminaliteit ? Waar precies ligt die kwetsbaarheid volgens u ?

Gewoon als voorbeelden van redenen waarom een sector kwetsbaar kan zijn :

- de georganiseerde criminaliteit heeft voor haar illegale activiteiten de tussenkomst van uw sector nodig;

- de controle is niet afdoende of onbestaande;

- de pakkans voor fraudeurs is klein in verhouding tot de gemaakte winsten;

- de versheid of tijdsdruk maakt dat alles snel moet gaan, zodat een kwaadwillig veroorzaakt relatief kort tijdsverlies disproportioneel grote schade kan veroorzaken;

- de afnemersmarkt is zeer gevoelig voor schandalen, zodat een «afgeperste onderneming» stilte verkiest boven een beroep op de overheid;

- een beperkt aantal personen of bedrijven op een strategische positie in het economisch proces kan een hele sector platleggen;

- de mogelijkheden om de schade op derden (overheid, verzekeringen, schuldeisers, ...) af te wentelen.

3. Leeft dit besef in uw sector ? Is men bezorgd voor de impact van de georganiseerde criminaliteit op de economische gezondheid van uw sector ? Heeft u de indruk dat er mensen geïntimideerd worden ? Is men bang ? Lopen er geruchten ? Heeft u daar ooit al intern onderzoek, studies, enquêtes naar laten uitvoeren ?

4. Denkt u dat de overheid uw sector anders zou moeten aanpakken om zo te vermijden dat de georganiseerde criminaliteit haar greep erop versterkt ? Welke veranderingen suggereert u ? Heeft u zelf initiatieven genomen om uw sector zuiver te houden ? Welke, van wie gaan die uit ? Wat is het resultaat ? Welke methodes gebruikt u daarbij (privé-detectives, inhuuren van «aanvallers» om de beveiliging te testen, ...) ?

5. Heeft de Europese eenmaking op economisch gebied effecten gehad op de (georganiseerde) criminaliteit in uw sector ? De globalisering ?

6. Croyez-vous que si la criminalité organisée existe dans votre secteur, elle est nécessairement liée de manière étroite à la criminalité qui existe dans d'autres secteurs ou que ces autres secteurs sont impliqués ? Si oui, quels sont ces autres secteurs ?

7. Estimez-vous que la contribution des entreprises et des personnes honnêtes à la lutte des pouvoirs publics contre les entreprises malhonnêtes peut être mieux structurée ? Si oui, de quelle façon ? Ne craignez-vous pas que l'on accuse injustement la concurrence et que l'on ne surcharge les pouvoirs publics ?

8. Êtes-vous prêt à supporter les charges que l'on impose aux entreprises honnêtes pour financer les contrôles coûteux qui sont nécessaires pour que l'on puisse écarter «les fruits pourris» du secteur ou estimez-vous que l'on est trop sévère envers certains secteurs ?

9. Est-il impossible d'exclure tout travail «au noir» dans votre secteur et, si oui, les pouvoirs publics doivent-ils s'accommoder de son existence ou peuvent-ils arriver à assainir le secteur en intervenant de manière plus active ? Estimez-vous que l'économie «au noir» a des dimensions proportionnellement plus ou moins grandes chez nous que dans les pays voisins ? Si la réponse est oui dans un sens ou dans l'autre, pouvez-vous dire pourquoi ?

10. Des entreprises de votre secteur se sont-elles plaintes d'arbitraire ou d'abus de pouvoir dont les autorités se seraient rendues coupables ? Des entreprises se sont-elles plaintes de corruption ? Si oui, fut-ce dans des cas isolés ou fut-ce systématique ?

11. Pensez-vous qu'en rendant les personnes morales passibles de sanctions pénales l'on pourra mieux combattre la criminalité organisée dans votre secteur ?

12. A-t-on prononcé beaucoup de faillites dans votre secteur au cours des dernières années ? Quel est le pourcentage de faillites frauduleuses, d'après vous ?

13. La Belgique est-elle plus ferme ou plus laxiste que les pays voisins ? Cela a-t-il une influence sur votre compétitivité ? Êtes-vous partisan d'une extension des pouvoirs des fonctionnaires européens ? Avez-vous connaissance de l'approbation d'une Convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes ? Dans l'affirmative, avez-vous des objections à ce que la Belgique la ratifie ?

14. Quelles autres suggestions pouvez-vous faire à la commission d'enquête, dont elle devrait tenir compte lors de la définition du cadre légal dans lequel doit s'inscrire la lutte contre la criminalité organisée ?

*
* *

Il est évident que cette criminalité variera d'une entreprise à l'autre, que l'impact variera et que la ré-

6. Geloof u dat, als er georganiseerde criminaliteit in uw sector bestaat, die noodzakelijk hand in hand moet gaan met criminaliteit in of betrokkenheid van andere sectoren ? Zo ja, welke ?

7. Geloof u dat de bijdrage van bona fide ondernemingen en personen tot de aanpak door de overheid van malafide ondernemingen beter gestructureerd kan worden ? Hoe ? Vreest u niet dat men de concurrentie valselyk gaat beschuldigen en de overheid overbelasten ?

8. Vindt u de lasten die aan bona fide ondernemingen worden opgelegd om de dure controles te verze-keren een prijs die u bereid bent te betalen voor de eliminatie van de rotte appels in de sector of vindt u dat bepaalde sectoren te zwaar worden aangepakt ?

9. Is in uw sector enige «zwarte» activiteit onvermijdelijk zodat de overheid zich daarbij moet neerleggen of kan een actiever overheidsoptreden de sector saneren ? Geloof u dat er in verhouding meer of minder «zwarte economie» bestaat bij ons dan in de ons omringende landen ? Waarom ?

10. Hebben bedrijven in uw sector geklaagd over willekeur of machtsmisbruik door de overheid ? Corruptie ? Gaat het om geïsoleerde gevallen of is er een systematiek ?

11. Denkt u dat de strafbaarheid van rechtsperso-nen de aanpak van de georganiseerde criminaliteit in uw sector zal verbeteren ?

12. Zijn er in uw sector in de voorbije jaren veel faillissementen uitgesproken ? Hoeveel % daarvan is, volgens uw inschatting, van bedrieglijke aard ?

13. Treedt België harder of lakser op dan onze buurlanden ? Beïnvloedt dat uw concurrentiepositie ? Bent u te vinden voor een uitbreiding van de bevoegdheden van Europese ambtenaren ? Bent u op de hoogte van de goedkeuring van een Conventie ter bescher-ming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen ? Zo ja, heeft u bezwaren tegen de ratificatie ervan door België ?

14. Welke andere suggesties heeft u voor de onderzoekscommissie, waarmee zij rekening moet houden bij het uitwerken van een wettelijk kader voor de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit ?

*
* *

Uiteraard zal deze criminaliteit verschillen van be-drijf tot bedrijf, zal de impact variëren en zal de

pression devra être adaptée. L'on peut malgré tout dégager certaines caractéristiques communes : plaintes sur la bonne collaboration avec les services de recherche ou avec la justice, manque de formation adéquate des fonctionnaires chargés de la recherche, lenteur de la justice et insuffisance des peines infligées aux criminels.

Les principales plaintes concernent l'effet décourageant du manque d'information sur la suite qui est donnée à une plainte, l'inadaptation de la législation, l'incompréhension des magistrats pour ce qui est des conséquences économiques de la criminalité.

La volonté existe, dans la plupart des cas, de chercher, en collaboration avec les pouvoirs publics, des solutions qui permettent d'améliorer la lutte contre la criminalité, mais les points de signalement sont trop peu nombreux et la coordination des moyens mis en œuvre laisse souvent à désirer.

Voici les données les plus caractéristiques que la commission a pu réunir à cet égard :

1. Le secteur bancaire

L'Association belge des banques (ABB) est une association professionnelle qui représente 140 banques établies en Belgique(1).

Il va de soi que le secteur bancaire est particulièrement vulnérable face à la criminalité organisée : on distingue quatre types de criminalité :

- criminalité violente : attaques armées contre des agences bancaires, contre les membres du personnel de banques, ou axées sur des distributeurs automatiques de billets ou sur des transports de fonds;

- blanchiment : des fonds illégaux sont transférés à l'étranger ou réinjectés dans le circuit officiel;

- fraude et falsifications : vols et falsification ultérieure de cartes bancaires, de bulletins de virement et de chèques;

- criminalité informatique : des criminels spécialisés s'attaquent aux systèmes informatiques qui gèrent les systèmes de paiement et pénètrent, grâce à la collaboration qu'ils organisent entre eux, dans les systèmes perfectionnés.

Le secteur bancaire a conscience du phénomène et a fait appel à des spécialistes : des auditeurs et des inspecteurs, des responsables de la sécurité et des responsables en matière de blanchiment suivent l'évolution de la situation. Des groupes de travail interbancaires répertorient les modus operandi et adaptent les mesures de sécurité et de protection. Les instruments de

bestrijding aangepast zijn. Toch vallen bepaalde gemeenschappelijke kenmerken op : klachten over goede samenwerking met de opsporingsdiensten of het gerecht, gebrek aan degelijke opleiding van de opsporingsambtenaren, trage werking van het gerecht en onvoldoende bestraffing van de misdaadigers.

Het gebrek aan informatie over de gevolgen die aan een aangifte wordt gegeven werkt ontmoedigend, onaangepaste wetgeving, onbegrip van de magistraten voor de economische gevolgen van de criminaliteit zijn de meest herhaalde klachten.

De wil om samen met de overheid naar oplossingen te zoeken om tot een betere misdaadbestrijding te komen is meestal aanwezig, maar er zijn te weinig meldpunten en de coördinatie van de ingezette middelen laat veelal te wensen over.

We vermelden hier de meest kenmerkende gegevens die de commissie in dit verband mocht ontvangen :

1. De banksector

De Belgische Vereniging van Banken (BVB) vertegenwoordigt als beroepsvereniging 140 in België gevestigde banken(1).

De banksector is uiteraard een zeer kwetsbaar doelwit voor de georganiseerde criminaliteit : vier types van criminaliteit zijn te onderscheiden :

- geweldscriminaliteit : gewapende overvallen op bankkantoren, personeelsleden van de bank, bankautomaten en waardetransporten;

- witwassen : de illegale fondsen worden naar het buitenland gebracht of officieel in het circuit gebracht;

- fraude en vervalsingen : bankkaarten, overschrijvingen en cheques worden gestolen en dan vervalst;

- computercriminaliteit : de informaticasystemen betreffende de betaalsystemen worden het mikpunt van gespecialiseerde criminelen die dank zij hun samenwerking de geperfectioneerde systemen kraken.

De banksector is zich daarvan bewust en heeft specialisten ter hulp geroepen : auditors en inspectiemensen, veiligheidsverantwoordelijken, witwasverantwoordelijken volgen de toestand op. Er bestaan ook interbancaire werkgroepen die de *modus operandi* in kaart brengen en de veiligheids- en beschermingsmaatregelen aanpassen. Verzet- en blokke-

(1) Lettre de M. G. Ravoet, directeur général, du 28 mai 1997.

(1) Brief van de heer G. Ravoet, directeur-generaal, van 28 mei 1997.

paiement sont protégés par des facilités d'opposition et de blocage. Les pouvoirs publics ont eux aussi mis en place ou imposé des mécanismes de contrôle et de protection (Commission bancaire et financière, Cellule de traitement des informations financières, centrales de risques). De plus, sur la requête de la Commission bancaire et financière, un audit interne a été commandé pour chaque banque, qui veille au respect de la législation et qui prévient toute fraude interne.

Le personnel qui met en œuvre les systèmes de protection (par exemple les valises piégées) fait sans aucun doute l'objet de menaces directes et indirectes. L'on recourt aussi en Belgique à des enlèvements de membres du personnel, de membres de la famille de gérants que l'on constraint ensuite d'ouvrir le coffre, à des attaques aux explosifs ou à l'aide d'excavatrices lourdes contre des distributeurs de billets.

C'est surtout contre les personnes qui luttent contre le blanchiment d'argent que des menaces sont émises. L'identité des membres du personnel concernés pourra être connue d'autant plus facilement, désormais, par les criminels concernés, s'ils obtiennent le droit de recevoir une copie du dossier répressif. Il faudra probablement imaginer une méthode permettant de protéger de manière adéquate les membres du personnel qui font des déclarations auprès des autorités.

Certaines initiatives législatives, qui partent sans aucun doute d'un bon sentiment, ont des effets pervers. Ainsi, la législation relative aux entreprises de gardiennage, aux entreprises de sécurité et aux services internes de gardiennage s'est révélée être un excellent manuel pour les criminels. Les criminels utilisent l'énumération précise, dans cette loi, de toutes les mesures de sécurité, pour prendre des contremesures (Ils savent, par exemple, que le blindage des véhicules de transport qui est imposé par la loi ne résiste pas aux projectiles des Kalachnikov).

L'autorité veut réglementer trop de choses sur le plan des normes de sécurité et, ce faisant, elle fournit aux organisations criminelles des informations sur la politique de sécurité. Les systèmes de sécurité imposés en matière de transport de fonds sont décrits de manière tellement détaillée qu'il y a lieu de craindre que, tôt ou tard, les criminels organisés ne soient en mesure de forcer les valises intelligentes dont la loi a imposé l'usage.

Partant de bonnes intentions, l'on élaboré des prescriptions par le biais desquelles l'on communique, aux milieux criminels, toutes les mesures secrètes de sécurité. L'on perd aussi de vue qu'il faut des mesures de sécurité souples et qu'il y a lieu de les adapter rapidement à l'évolution des tactiques utilisées par les criminels. C'est ainsi qu'en décrivant ce qu'est un local protégé, le législateur limite une fois de plus

ringsfaciliteiten beveiligen de betaalinstrumenten. Ook de overheid heeft controle- en beschermingsmechanismen in het leven geroepen of opgelegd (Commissie voor het Bank- en Financiewezen, de Cel voor financiële informatieverwerking, de risicocentrales). Bovendien is er op verzoek van de Commissie voor het Bank-en Financiewezen een interne audit aangesteld die in elke bank toeziet op de naleving van de wetgeving en de interne fraude moet voorkomen.

Er worden ongetwijfeld direct en indirect bedreigingen geuit tegen het personeel dat beveiligingssystemen toepast (bijvoorbeeld de valstrikvalies), gijzelingen van personeel onder meer van de familie van de filiaalhouder die dan verplicht wordt de kluis te openen, aanvallen op biljettenverdelers met explosieven of met zware graafmachines worden ook reeds in België beraamd.

Vooral inzake bestrijding van witwasoperaties, worden bedreigingen geuit tegen het personeel. Als de betrokken misdadigers nu een afschrift krijgen van het strafdossier, zal de identiteit van de betrokken personeelsleden des te gemakkelijker kunnen achterhaald worden. Wellicht moet een methode bedacht worden om de personeelsleden, die aangifte doen bij de overheid, afdoende te beschermen.

Bepaalde wettelijke initiatieven zijn weliswaar goed bedoeld, maar hebben een averechts effect. Zo is de wetgeving inzake bewakingsfirma's, beveiligingsondernemingen en interne bewakingsdiensten een excellente handleiding voor criminelen gebleken. De nauwkeurige opsomming van alle voorgeschreven veiligheidsmaatregelen wordt door de criminelen gebruikt om tegenmaatregelen te nemen (zo weten bijvoorbeeld de overvallers dat de wettelijk opgelegde bepantsering van de transportvoertuigen niet bestand is tegen Kalachnikov wapens).

De overheid wil al te veel reglementeren inzake veiligheidsnormen en verstrekkt also de criminale organisaties inlichtingen over het veiligheidsbeleid. De opgelegde beveiligingssystemen inzake waardevervoer zijn zo nauwkeurig beschreven, dat kan gevreesd worden dat vroeg of laat de georganiseerde misdadigers in staat zullen zijn om de wettelijk verplichte, intelligente koffers te kraken.

Met goede bedoelingen worden voorschriften uitgevaardigd die de onderwereld alle geheime veiligheidsmaatregelen in de hand spelen. Bovendien wordt uit het oog verloren dat veiligheidsmaatregelen uiteraard soepel moeten zijn en onmiddellijk moeten aangepast worden aan de evoluerende tactiek die door de criminelen wordt toegepast. Zo beschrijft de wetgever wat een beveiligde ruimte is en opnieuw

gravement les possibilités d'adaptation du secteur bancaire à l'évolution rapide de la criminalité.

Bien que l'on sache que la collaboration interne intervient fréquemment en cas d'attaque contre un transport de fonds, l'on n'applique aucune méthode de sélection du personnel du secteur des transports de fonds. Une attestation de bonne vie et moeurs suffit. Or, cette attestation ne mentionne pas les affaires judiciaires en cours et l'expérience a montré que, pour peu que l'on bénéficie de la collaboration de fonctionnaires communaux, il est facile d'obtenir un casier judiciaire vierge.

Les schémas de transport doivent obligatoirement être communiqués à la gendarmerie: si, jadis, quelques personnes seulement pouvaient en prendre connaissance, ils sont connus aujourd'hui de centaines de personnes, si bien qu'il est devenu impossible de déterminer, dans le cadre d'une instruction judiciaire, qui a pu communiquer les schémas.

Le secteur bancaire se plaint que les pouvoirs publics ne sont pas à la hauteur et qu'ils n'écoutent pas suffisamment les arguments du secteur privé concerné.

Le secteur bancaire estime que la lutte qui est menée en Belgique contre le blanchiment de l'argent est l'une des plus efficaces au monde, mais il s'étonne qu'alors que des dizaines de milliers de ses collaborateurs ont suivi une formation approfondie, il n'y ait que quelques policiers à traiter les informations en question. Le secteur s'attendait tout normalement à ce que les pouvoirs publics fournissent un effort comparable: le fait de constater que les dossiers qui sont portés à la connaissance du parquet ne sont même pas mis à l'instruction, provoque le découragement.

La législation sur la vie privée empêche en outre le secteur d'exclure de son sein les personnes mal intentionnées.

Le secteur bancaire lui-même a pris des initiatives pour protéger ses mécanismes ou ses services. Les responsables du blanchiment ont compétence pour ouvrir une enquête et même demander des informations complémentaires. Les responsables de la sécurité intègrent les éléments physiques, organisationnels et électroniques dans un ensemble cohérent. Les responsables de la lutte contre la fraude ont élaboré des procédures permettant de combattre la fraude en matière de systèmes de paiement et de titres, le service de la sécurité informatique protège l'informatique bancaire contre la fraude, le vol de données et les virus et fait même appel à des consultants extérieurs.

Un audit fixe ces mesures et ces procédures; de plus, un service d'inspection contrôle si les prescriptions sont strictement respectées.

Il est frappant de constater que dans ce secteur, la criminalité organisée est très internationale. À peine

worden de aanpassingsmogelijkheden van de banksector aan de snel veranderende criminaliteit ernstig beknot.

Ondanks de wetenschap dat bij overvallen op waardevervoer interne medewerking geregeld voorkomt, blijkt de mogelijkheid tot screening van het personeel van de waardetransportsector onbestaan-de. Een bewijs van goed zedelijk gedrag volstaat ... de hangende rechtszaken staan daar niet op vermeld en de ervaring heeft uitgewezen dat het kinderspel is om met medewerking van gemeentelijke ambtenaren een blanco strafbulletin te laten afleveren.

De transportschema's worden verplicht aan de rijkswacht meegeleid: waar vroeger slechts enkele personen daarvan kennis konden nemen, zijn er nu honderden personen daarvan op de hoogte en in het kader van een gerechtelijk onderzoek kan niet meer worden nagegaan wie de schema's verraden heeft.

De banksector maakt zijn beklag over de onkunde van de bevoegde overheid en het gebrek aan luisterbereidheid naar de argumenten van de betrokken privé-sector.

De banksector beschouwt de Belgische witwasbestrijding als een van de meest performante ter wereld, maar spreekt zijn verwondering uit over het feit dat tienduizenden personeelsleden grondig werden opgeleid, terwijl slechts enkele politiemensen deze informatie behandelen. Normalerwijze had deze sector verwacht dat ook de overheid een vergelijkbare inspanning zou leveren: als vastgesteld wordt dat de dossiers die ter kennis van het parket worden gebracht, niet eens worden onderzocht, kan deze toestand niet anders dan ontmoediging meebringen.

De wetgeving op de privacy belet de banksector bovendien om malafide personen toegang tot de sector te belemmeren.

De banksector heeft zelf initiatieven genomen om de eigen mechanismen of de diensten te beveiligen. Witwasverantwoordelijken zijn bevoegd om een onderzoek in te stellen en kunnen zelfs aanvullende informatie oprovragen. Veiligheidsverantwoordelijken integreren de fysische, organisatorische en elektronische veiligheidselementen tot een coherent geheel. Fraudeverantwoordelijken hebben procedures opgesteld om de fraude met betaalsystemen en waardedocumenten tegen te gaan, de informatica beveiligingsdienst beschermt de bancaire informatica tegen fraude, diefstal van gegevens en virussen en daartoe worden zelfs externe consultanten ingehuurd.

Een audit legt deze maatregelen en procedures vast, bovendien controleert een inspectiedienst of deze voorschriften nauwgezet worden nageleefd.

Het is opvallend dat in deze sector, de georganiseerde criminaliteit zo internationaal is. De Zaïre en

avait-on démasqué les filières zairoises et nigériennes que la maffia yougoslave avait pris le relais de ces activités. Les criminels organisés firent partie de l'existence des frontières pour transférer très rapidement de l'argent à l'étranger et changer éventuellement de pays à plusieurs reprises, ce qui complique considérablement le travail de la police.

À cela s'ajoute que des bandes du Nord de la France attaquent régulièrement des agences bancaires en région frontalière : en l'occurrence également, l'existence de frontières empêche les enquêteurs d'agir rapidement.

L'on transfère très rapidement à l'étranger les fonds obtenus par la fraude en matière de chèques ou de cartes bancaires, par l'extorsion d'avances, l'utilisation de faux ordres de virement, etc.

Le secteur bancaire est l'un des moteurs de la plate-forme de concertation permanente pouvoirs publics/secteur privé. Les ministres de la Justice et de l'Intérieur ont promis leur coopération et, pour ce qui est du secteur privé, la FEB regroupe les intéressés.

En ce qui concerne la lutte contre le blanchiment d'argent, la Belgique obtient de très bons résultats et grâce à la coopération entre le secteur bancaire et les parquets, le nombre de condamnations pour fraude est parmi les plus élevés d'Europe.

Par contre, le taux d'affaires élucidées en matière d'attaques est beaucoup moins favorable : selon les sources, le pourcentage varie de 3 à 7 %, alors que dans les pays voisins, on atteint de bien meilleurs résultats : aux Pays-Bas, par exemple, on résout 40 % des hold-up contre les agences bancaires.

En ce qui concerne les abus commis à l'aide de cartes bancaires, la législation belge n'est pas adaptée : l'utilisation des nouvelles techniques telles que les *white-plastics* (un genre de carte copiée) n'est pas ou pas suffisamment réprimée, alors que l'incidence de cette criminalité est considérable.

2. Entreprises d'assurances

L'union professionnelle des entreprises d'assurances groupe 125 membres, qui représentent ensemble plus de 80 % des encaissements du secteur(1).

Ce secteur très vulnérable à la criminalité organisée parce que le contrat d'assurance est, par définition, basé sur la bonne foi des parties. Il n'est pas toujours possible de contrôler exactement les conditions dans lesquelles les contrats sont conclus : il est facile de frauder à la fois lors de la souscription du contrat et lors de la déclaration du sinistre.

(1) Lettre de M. Baecker, administrateur délégué, 13 juin 1997.

de Nigeriaanse connecties waren pas ontmaskerd of de Joegoslavische maffia nam deze activiteiten over. Het bestaan van grenzen wordt door de georganiseerde misdadigers uitgebuit om zeer vlug geld naar het buitenland te versluizen en eventueel verscheidene malen van land te verwisselen, zodat het politiewerk ten zeerste wordt bemoeilijkt.

Komt daarbij nog dat Noordfranse bendes geregeld bankkantoren in het grensgebied overvallen : ook hier verhinderen de grenzen een snel ingrijpen van de opsporingsambtenaren.

Fondsen verkregen door middel van chequefraude, bankkaartfraude, oplichting van voorschotten, valse overschrijvingsopdrachten, en dergelijke worden steeds zeer snel naar het buitenland overgebracht.

De banksector is een van de stuwendende krachten om het Permanent-Overlegplatform Overheid-Privésector te bevorderen. De ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken hebben hun medewerking toegezegd en van privé zijde groepeert de VBO de belanghebbenden.

Inzake de bestrijding van de witwaspraktijken van fondsen, boekt België zeer goede resultaten en dank zij de samenwerking tussen de banksector en de parketten, behoort het aantal veroordelingen wegens deze fraude bij de top in Europa.

Heel wat minder gunstig is de ophelderingsgraad inzake overvallen : naargelang van de bronnen ligt dit percentage tussen 3 en 7 %, waar in onze buurlanden heel wat beter wordt gescoord : bijvoorbeeld in Nederland wordt 40 % van de overvallen op bankkantoren opgelost.

Inzake misbruiken door middel van bankkaarten, werd de Belgische strafwetgeving niet aangepast : de bestraffing van de nieuwe technieken zoals white-plastics (een soort gekopieerde kaarten) wordt niet of slechts onvoldoende bestraft, terwijl het impact van deze misdaad nogtans zeer groot is.

2. Verzekeringsondernemingen

De beroepsvereniging der verzekeringsondernemingen (BVVO) groepeert 125 leden die samen meer dan 80 % van het marktincasso uitmaken(1).

Deze sector is zeer kwetsbaar voor de georganiseerde misdaad omdat de verzekeringsovereenkomst per definitie gebaseerd is op de goede trouw van de partijen. De omstandigheden waarin de contracten worden afgesloten kunnen niet altijd nauwkeurig worden onderzocht : zowel bij de onderschrijving van de overeenkomst als bij de schadeaangifte is fraude gemakkelijk.

(1) Brief van de heer M. Baecker, gedelegeerd bestuurder van 13 juni 1997.

La loi du 25 juin 1992 sur le contrat d'assurance terrestre protège le consommateur de manière telle que la description inexacte du risque n'entraîne la nullité du contrat qu'en cas de dol. L'assureur ne peut refuser la couverture que si, en cas de sinistre, le dol est prouvé.

Les poursuites continuent à poser beaucoup de problèmes, même lorsque le comportement criminel ou la fraude sont avérés. Au civil, l'affaire débouche généralement sur une bataille de procédure qui pèse tellement lourd dans l'analyse des coûts et profits que la compagnie préfère un règlement rapide à une décision judiciaire qui pourrait ne pas être exécutée en raison de la faillite du commerçant ou de la société malhonnête.

Maintenant que la concurrence entre les assureurs est devenue acharnée, on contrôle beaucoup moins, ce qui fait que les fraudeurs courrent moins de risques. De telles économies témoigne d'une vision à court terme, mais dans le secteur des assurances règne la tentation du profit rapide.

L'on constate de plus en plus que l'on menace les enquêteurs sur le terrain et que l'on met sous pression les gestionnaires de dossiers pour qu'ils règlent le sinistre le plus rapidement possible, sans approfondir les circonstances dans lesquelles le dommage a eu lieu. L'UPEA a créé elle-même une commission de la fraude qui forme les gestionnaires de sinistres et encourage les échanges d'information en matière de techniques de fraude. En matière de vols de voitures, qui révèlent généralement l'existence d'un trafic international, on a passé des accords avec la gendarmerie et même avec les pouvoirs publics des pays voisins. La lutte contre cette fraude est bien réglée depuis 1993; au niveau tant sectoriel que global, on donne des directives, on échange des données et on a des contacts avec la justice. On collabore avec la cellule prévention du ministère de l'Intérieur et on organise régulièrement des journées d'études pour la police, la gendarmerie et la police judiciaire, où l'on traite de la criminalité. La gendarmerie connaît les points de contact et les noms des correspondants des assureurs.

Enfin, le secteur des assurances collabore également avec Datasur, qui gère les fichiers de l'ensemble des sinistres, conformément aux règles en matière de protection de la vie privée. Grâce à ces fichiers, on peut contrôler plus facilement si les assurés ont fraudé. À l'avenir, on favorisera la coopération avec le Comité européen de l'assurance (CEA), car il est apparu que la suppression des frontières internes de l'Union et l'ouverture aux pays de l'Europe de l'Est favorisaient la criminalité. On facilitera ainsi surtout le signalement des vols de véhicules et la détection des véhicules volés.

De wet op de landverzekeringsovereenkomst van 25 juni 1992 beschermt de consument op dergelijke wijze dat de onjuiste beschrijving van het risico slechts in geval van bedrieglijk opzet aanleiding geeft tot nietigheid van de overeenkomst. De verzekeraar kan zijn dekking slechts weigeren indien bij schadegeval het bedrieglijk verzuim wordt bewezen.

De strafvervolging blijft zeer problematisch, zelfs wanneer crimineel gedrag of fraude wordt aangevoerd. Op burgerlijk gebied mondert de zaak meestal uit in een procedureslag die zodanig op de kostenbatenanalyse weegt dat de verzekерingsmaatschappij een snelle regeling verkiest boven een rechterlijke beslissing die dan eventueel nog strandt op het faillissement van de malafide handelaar of vennootschap.

Nu de concurrentie tussen de verzekeraars zeer scherp is geworden, worden er ook veel minder controles uitgeoefend, hetgeen de pakkans voor de fraudeurs vermindert. Dergelijke besparingen getuigen van kortzichtigheid, maar ook in de verzekeringssector bestaat de verleiding om snel winst te maken.

Meer en meer komt het voor dat de onderzoekers op het terrein worden bedreigd en dat de dossierbeheerders onder druk worden gezet om de schade zo spoedig mogelijk te regelen, zonder grondig onderzoek van de omstandigheden waarin de schade zich heeft voorgedaan. Te dien einde heeft de BVVO zelf een fraudecommissie opgericht die de schadebeheerders opleidt en ervaring uitwisselt inzake fraudeprocedures. Inzake autodiebstallen, die meestal wijzen op internationale zwendel, werden afspraken gemaakt met de rijkswacht en zelfs met de overheden in de aangrenzende landen. Deze fraudebestrijding is sedert 1993 goed geregeld; zowel sectorieel als globaal wordt leiding gegeven, worden de gegevens uitgewisseld en wordt overleg gepleegd met de justitiële overheid. Er bestaat een degelijke samenwerking met de cel Preventie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en er worden geregeld studiedagen ingericht voor politie, rijkswacht en gerechtelijke politie waar de criminaliteit wordt besproken. De rijkswacht is op de hoogte van de meldpunten en de namen van de correspondenten van de verzekeraars.

Tenslotte werkt de verzekeringssector ook samen met Datasur dat de bestanden beheert van alle schadegevallen overeenkomstig de voorschriften inzake bescherming van de privacy. Dank zij deze bestanden kan gemakkelijker worden nagegaan of er fraude werd gepleegd door de verzekeraars. Achteraf zal de samenwerking met het Europees Comité voor het Verzekeringswezen (CEA) worden in de hand gewerkt, daar gebleken is dat de opheffing van de interne EU-grenzen en de opening naar de Oost-Europese landen de criminaliteit begunstigt. Vooral de signalering van autodiebstallen en het opsporen van gestolen voertuigen wordt hierdoor vergemakkelijkt.

L'Office de contrôle des assurances travaille de manière très efficace, mais il faudrait absolument contrôler les sociétés de réassurance. Il semble que ce soit, dans le système belge, un point particulièrement faible, qui, non seulement, favorise la distorsion de la concurrence, mais en outre donne à nos assureurs une mauvaise réputation au niveau européen.

Le secteur insiste pour obtenir des accords de coopération officiels entre les cellules de lutte contre la fraude des assureurs et les services de police, une meilleure formation de ceux-ci dans le domaine de la criminalité spécifique aux assurances, des formulaires de déclaration mieux adaptés en matière de vol de voitures, des échanges d'informations et le droit de consulter les dossiers judiciaires relatifs aux sinistres, la création d'un point de contact national pour l'ensemble des affaires suspectes, par analogie avec l'agence française ALFA (Agence pour la lutte contre la fraude à l'assurance) qui recueille non seulement des informations en matière de fraude et garantit une politique cohérente, mais assure également que les techniques d'enquête utilisées seront irréprochables du point de vue déontologique.

On estime que la fraude dans ce secteur s'élève à environ 14 milliards de francs par an. Toutefois, on n'a procédé à aucune analyse criminelle du secteur.

3. Assurances maritimes(1)

L'Association belge des assureurs maritimes (ABAM) représente environ 75 % de l'encaissement des primes transport réalisé en Belgique et groupe dès lors les principaux acteurs du marché belge.

L'Office de contrôle des assurances (OCA) semble exercer un contrôle efficace sur ce secteur qui n'est pas particulièrement vulnérable face à la criminalité organisée.

Par contre, le domaine de la réassurance n'est pas contrôlé et certains acteurs utilisent la bonne réputation de la Belgique dans le secteur de l'assurance directe pour opérer sur notre territoire en tant que réassureur. Les compagnies cédantes (réassurées) sont ainsi induites en erreur, croyant bénéficier d'un contrôle officiel de réassurance, comme c'est le cas dans la plupart des pays de l'Union européenne.

L'ABAM est consciente du problème de la criminalité organisée, qui pourrait affecter la réputation du marché belge de l'assurance et de la réassurance, et elle suggère d'adapter la législation afin d'organiser un contrôle efficace de la réassurance en attribuant ce rôle à l'OCA.

(1) Lettre du président de l'ABAM du 29 mai 1997.

De Controledienst voor de verzekeringen (CDV) werkt zeer efficiënt, maar er is grote nood aan controle op de herverzekeringsmaatschappijen. Dit schijnt een zeer zwak punt in het Belgisch systeem, dat niet alleen concurrentievervalsing bevoordeelt, maar bovendien onze verzekeraars een slechte reputatie bezorgt op Europees vlak.

De sector dringt aan op officiële samenwerkingsovereenkomsten tussen de antifraudecellen van de verzekeraars en de politiediensten, een betere opleiding van de politiediensten in de typische criminaliteit inzake verzekeringen, betere en aangepaste aangifteformulieren inzake autodiefstal, uitwisseling van informatie en inzage in de opsporingsdossiers inzake schadegevallen, oprichting van een centraal meldingspunt van alle verdachte zaken, naar analogie van het Franse ALFA (Agence pour la lutte contre la fraude à l'assurance) dat alle informatie vergaart inzake fraude en dat een coherent beleid garandeert, maar tevens borg staat voor de deontologische onberispelijkheid van de aangewende opsporingsmethodes.

Vermoed wordt dat de fraude in deze sector om en bij 14 miljard frank per jaar bedraagt. Er is echter geen misdaadanalyse gemaakt voor deze sector.

3. Maritieme verzekeringen(1)

De Belgische Vereniging van Transportverzekeraars (BVT) vertegenwoordigt ongeveer 75 % van de inning van transportpremies in België en groepeert bijgevolg de voornaamste verzekeringsondernemers van de Belgische markt.

De Controledienst voor de Verzekeringen (CDV) lijkt een doeltreffende controle uit te oefenen over deze sector, die niet bijzonder kwetsbaar is voor de activiteiten van de georganiseerde misdaad.

Anderzijds is het zo dat er op het terrein van de herverzekeringen niet wordt gecontroleerd en sommige verzekeraars gebruiken de goede reputatie van België in de sector van de rechtstreekse verzekering om op ons grondgebied als herverzekeraar op te treden. De maatschappijen die een herverzekering aangaan, worden zo op een dwaalspoor gebracht, omdat ze denken dat er een officiële controle is op de herverzekeringen, zoals dat het geval is in de meeste landen van de Europese Unie.

De BVT is zich bewust van het probleem van de georganiseerde misdaad, dat in staat is de reputatie van de Belgische markt voor verzekeringen en herverzekeringen aan te tasten en ze stelt voor de wetgeving aan te passen om te komen tot een doeltreffende controle op de herverzekeringen en die rol toe te bedelen aan de CDV.

(1) Brief van de president van de BVT van 29 mei 1997.

La bonne réputation du marché belge dans le monde de l'assurance réassurance justifie que les moyens alloués à l'OCA soient également affectés au contrôle des réassureurs.

À présent, la Belgique semble plus laxiste que les autres pays de l'Union européenne en matière de réassurance, alors que cela n'est pas le cas en assurance. Une uniformisation au niveau européen ne peut qu'améliorer la situation du marché, car la sévère législation belge en assurance est souvent un frein au développement du secteur de l'assurance maritime, par nature international et nécessitant une approche très flexible.

4. La Bourse(1)

L'Association belge des Membres de la Bourse (ABMB) est représentative de la structure du secteur et regroupe la quasi-totalité des sociétés boursières et quelques banques.

Ce secteur est tout aussi vulnérable que le secteur bancaire: il est caractérisé par trois formes de criminalité organisée:

- les violences aux abords des guichets;
- les opérations de blanchiment;
- la fraude et les falsifications internes et externes.

Les menaces à l'égard des guichetiers et les attaques armées y sont tout aussi nombreuses que dans le secteur bancaire. À cela s'ajoutent des manœuvres d'intimidation directe du personnel qui dénonce des opérations de blanchiment.

Une meilleure protection du personnel et un accompagnement en cas de dénonciation d'opérations de blanchiment sont à recommander. On se plaint surtout d'un manque d'information concernant les suites que le pouvoir judiciaire donne aux plaintes et aux informations.

La Commission bancaire et financière exerce un contrôle par la voie de circulaires et de missions d'inspection et les membres de la Bourse ont conscience de la nécessité de faire preuve d'une grande vigilance.

Les dénonciations d'opérations de blanchiment sont transmises à la Cellule de traitement des informations financières par un responsable. Le secteur estime toutefois que les résultats sont décevants par rapport à l'effort consenti et aux frais de fonctionnement. Ce sont surtout les petites sociétés boursières qui éprouvent le plus de difficultés à contribuer financièrement

De bonne réputation de la Belgique dans le monde de l'assurance réassurance justifie que les moyens alloués à l'OCA soient également affectés au contrôle des réassureurs.

Momenteel lijkt België op het vlak van herverzekeringen lakser te zijn dan de andere landen van de Europese Unie terwijl dat niet het geval is bij de verzekeringen. Harmonisering op Europees vlak kan de situatie van de markt alleen maar verbeteren, omdat de strenge Belgische wetgeving op het gebied van verzekeringen vaak een rem zet op de ontwikkeling van de sector van de maritieme verzekeringen, die van nature uit internationaal is en een flexibele aanpak vraagt.

4. De Beurs(1)

De Belgische Vereniging van Beursleden (BVBL) is representatief voor de structuur van de sector en groepeert nog enige beursvennootschappen en een paar banken.

Deze sector is even kwetsbaar als de banksector: drie soorten georganiseerde misdaad zijn kenmerkend:

- geweldpleging om en bij de loketten;
- witwasoperaties;
- interne en externe fraude en vervalsingen.

Bedreigingen ten aanzien van loketbedienden en gewapende overvallen zijn even talrijk als in de banksector. Daarbij komt nog een rechtstreekse intimidatie van het personeel dat aangifte doet van witwasoperaties.

Betere bescherming van het personeel en begeleiding bij de aangifte van witwasoperaties zijn aan te bevelen. Er wordt vooral geklaagd over een gebrek aan informatie betreffende het gevolg dat de justitiële overheid geeft aan klachten en informatie.

De commissie voor het Bank- en Financiewezen oefent controle uit door middel van circulaires en inspecties en de beursleden zijn zich ervan bewust dat grote waakzaamheid geboden is.

De aanwijzingen van witwasverrichtingen worden doorgegeven door de verantwoordelijke aan de Cel voor financiële informatieverwerking. Toch is men in deze sector ontgocheld over de resultaten van de inzet aan werkingskosten. Vooral kleine beursvennootschappen valt het zwaar financieel te moeten bijdragen voor de werkingskosten van de controleor-

(1) Lettre du vice-président de l'ABMB du 3 juillet 1997.

(1) Brief van de ondervoorzitter van BVBL van 3 juli 1997.

à la couverture des frais de fonctionnement des organismes de contrôle, alors que les informations que ces derniers réunissent donnent rarement lieu à des poursuites pénales. Il y a une certaine frustration, parce l'impression règne que l'infrastructure de contrôle tout entière est inutile ou, en tout cas, tout mal exploitée.

La question se pose de savoir si les autorités informer suffisamment les sociétés boursières sur ce qui est fait des informations recueillies. Il est hors de question de développer une étroite collaboration en l'absence de réciprocité.

5. L'industrie cinématographique(1)

La *Belgian Anti-Piracy Foundation* (BAF) regroupe les principaux studios américains de cinéma et des principaux distributeurs belges et défend les droits de ceux-ci. Les membres représentent plus de la moitié du secteur des produits audio, vidéo, cinématographiques et interactifs.

Ce secteur est très vulnérable, non seulement parce que son chiffre d'affaires avoisine les 30 milliards de francs en Belgique, mais aussi parce que ses produits sont très attractifs et sont largement diffusés. Les organisations criminelles profitent de la logistique créative et publicitaire du secteur aux fins de leur propre publicité. Ce sont en fait des parasites du marché.

Les membres de la BAF dépensent chaque année 20 millions de francs pour financer la détection du piratage, mais ils se plaignent de la lenteur extrême de la justice et de la modération des peines qui n'ont plus le moindre effet dissuasif. Le probabilité d'arrêter les contrefacteurs est, certes, raisonnable, mais les poursuites au pénal laissent beaucoup trop à désirer.

Il va de soi que ce piratage cause un préjudice grave à notre pays : fraude à la TVA et fraude fiscale, fraude en matière de droits de douane et consolidation d'un circuit clandestin. Ce préjudice est, chaque année, de plusieurs centaines de millions de francs.

Il est assez simple de confectionner, de vendre, d'importer, de diffuser des produits contrefaits et les lieux où les contrefacteurs écoule le plus volontiers leurs produits sont les braderies, les foires aux bonnes affaires et les marchés non contrôlés. Le distributeur et le détaillant subissent ainsi un préjudice grave parce que le piratage permet de vendre à un prix réduit. Le détaillant qui veut essayer de rester concurrentiel est souvent tenté de vendre lui aussi des produits contrefaits, ce qui risque de désarticuler le secteur tout entier.

(1) Lettre du président de la BAF du 12 mai 1997.

ganismen, terwijl de gegevens blijkbaar zelden aanleiding geven tot strafvervolging. Er heerst een zekere frustratie omdat de indruk wordt gewekt dat heel de controle-infrastructuur nutteloos is of althans onvoldoende wordt benut.

De vraag rijst of de beursvennootschappen wel voldoende worden ingelicht door de gerechtelijke overheid over het gevolg dat wordt voorbehouden aan de verstrekte informatie. Van hechte samenwerking kan geen sprake zijn als het blijft bij eenrichingsverkeer.

5. Film Entertainment(1)

De Belgian Anti-Piracy Foundation (BAF) groepeert en verdedigt de rechten van de belangrijkste Amerikaanse filmstudio's en de voornaamste videodistributeurs in België. De leden vertegenwoordigen méér dan de helft van de sector van audio, film, video en interactieve producten.

De sector is zeer kwetsbaar, niet alleen omdat de omzet ongeveer 30 miljard frank bedraagt in België, maar ook omdat de producten zeer attractief zijn en breed verspreid. De criminelle organisaties gebruiken de creatieve en publicitaire ondersteuning van de sector voor hun eigen publiciteit. Het zijn in feite parasieten van de markt.

De BAF-leden spenderen jaarlijks 20 miljoen frank voor de opsporing van de piraterij, maar er wordt geweeklaagd over de uiterst trage werking van het gerecht en over de milde straffen, die geen enkel afschrikend karakter meer hebben. Er bestaat ongetwijfeld een redelijke pakkans, maar de strafvervolging laat veel te wensen over.

Uiteraard brengt deze piraterij ernstige schade toe aan ons land: ontduiking van BTW en van belastingen, fraude inzake douanerechten en instandhouding van een zwart circuit. Deze schade bedraagt honderden miljoenen frank per jaar.

Het fabriceren, verkopen, importeren, verspreiden van nagemaakte producten is tamelijk eenvoudig en dat gebeurt meestal op ongecontroleerde markten of braderijen. Alzo wordt de distributeur en de kleinhandelaar ernstige schade toegebracht, omdat de piraterij de verkoop beneden de prijs in de hand werkt. Uit concurrentieel belang, wordt de kleinhandelaar vaak verleid om ook nagemaakte producten te verkopen, en op deze wijze wordt heel de sector ontwricht.

(1) Brief van de voorzitter van BAF van 12 mei 1997.

Il arrive aussi que des distributeurs et des détaillants soient menacés par des commerçants de mauvaise foi, surtout lorsqu'ils dénoncent le piratage à la police. Le contrôle policier est parfois inefficace.

L'importation, d'Asie, d'Amérique et du Canada, de produits de contrefaçon, est à l'origine du piratage: on le considère trop souvent comme un problème commercial et non pas comme un problème relevant du droit pénal. L'on accorde aussi trop peu d'attention à la vente sur les marchés, les braderies et les foires aux bonnes affaires: les fraudeurs peuvent y exercer librement leurs activités, sans risque d'être inquiétés; ce sont des canaux idéaux d'écoulement de produits pirates.

Enfin, les utilisateurs d'internet favorisent la diffusion de produits illégaux. Celle-ci est difficile à détecter. Il existe incontestablement une criminalité internationale organisée en matière de piratage. Les organisations opèrent de manière de plus en plus professionnelle, ce qui témoigne d'une fraude structurée.

L'on constate aussi que les mêmes organisations criminelles sont actives dans d'autres secteurs comme celui de la vente illégale d'armes, celui de la drogue, celui de la pornographie, celui des stimulants, etc.

Contrairement à ce qui est le cas dans d'autres pays, l'on est peu enclin chez nous à collaborer avec la justice. L'intervention de la justice est même considérée comme inefficace. Les plaintes le plus souvent entendues concernent la lenteur de la justice, l'absence de poursuites pénales, la faiblesse des amendes.

Par contre, il existe aux Pays-Bas, en France et en Angleterre, une bonne collaboration avec les enquêteurs et les sociétés privées ont même un pouvoir de police limité qui leur permet de dresser procès-verbal chaque fois qu'ils constatent un piratage. Aux Pays-Bas, un accord extrajudiciaire peut même être conclu entre le fraudeur et la SVV (*Stichting Video Veilig*), le pendant néerlandais de la BAF, à propos d'astreintes à infliger en cas de récidive. Un tel accord a un caractère légal. L'on évite ainsi de surcharger de travail les juridictions.

Le secteur propose de créer une cellule spéciale qui serait chargée de lutter contre la fraude relative à l'ensemble des produits de contrefaçon. La collaboration entre la police, les douanes, les services financiers et économiques gagnerait ainsi en efficacité. La BAF est disposée à prêter son concours.

6. Bureaux de change

Les bureaux de change belges (connus sous les noms: Best Change, Inter Change, Euro-Gold, De

Het gebeurt ook dat distributeurs en kleinhandelaars bedreigd worden door malafide handelaars, vooral als ze de piraterij aangeven aan de politie. Politietoezicht is soms ontoereikend.

Import uit Azië, Amerika en Canada van namaakproducten ligt aan de basis van de piraterij: al te veel wordt dit als een commercieel probleem beschouwd en niet als een strafrechtelijke zaak. Er wordt ook weinig aandacht geschonken aan de verkoop op marktplaatsen, braderijen en koopjesmarkten: de fraudeurs kunnen daar vaak ongehinderd opereren, het zijn ideale distributiekanaLEN voor de piraterij.

Ten slotte wordt de verspreiding van illegale producten in de hand gewerkt door Internet-gebruikers. Dit valt moeilijk op te sporen. Er bestaat ongetwijfeld een georganiseerde internationale misdaad inzake piraterij. De organisaties treden meer en meer professioneel op, hetgeen wijst op een gestructureerde fraude.

Het valt ook op dat het dezelfde criminelle organisaties zijn die betrokken zijn in andere sectoren zoals illegale wapenhandel, drugs, pornografie, pepmiddelen, en dergelijke.

In tegenstelling tot andere landen is er weinig samenwerking met het gerecht. Integendeel de tussenkomst van het gerecht wordt ervaren als ondoeltreffend: traagheid, afwezigheid van strafvervolging, geringe geldboetes zijn de voornaamste klachten.

In Nederland, Frankrijk en Engeland bestaat er daarentegen een goede samenwerking met de opsporingsambtenaren en hebben de private vennootschappen zelfs een beperkte politieke bevoegdheid die hen toelaat proces-verbaal op te stellen telkens piraterij wordt vastgesteld. In Nederland kan zelfs een buitenrechtelijk akkoord worden afgesloten tussen de fraudeur en de SVV (*Stichting Video Veilig*) dat de tegenhanger is van de Belgische BAF waarbij dwangsommen worden afgesproken in geval van recidive. Dergelijke overeenkomst heeft een wettelijk karakter. Alzo voorkomt men de overbelasting van de gerechten.

De sector stelt voor een speciale cel op te richten die belast zou worden met de fraudebestrijding voor alle namaakproducten: politie, douane, financiële en economische diensten zouden alzo beter samenwerken. Ook de BAF is bereid daaraan mee te werken.

6. Geldwisselkantoren

De Belgische geldwisselkantoren (bekend onder de namen Best Change, Inter Change, Euro-Gold, De

Martelaere et Van Goethem) sont fort concernés par les opérations de blanchiment d'argent de la criminalité organisée(1).

Ils ont exprimé à plusieurs reprises leur préoccupation en ce qui concerne la protection de leur personnel, qui se sent menacé en raison de l'obligation de dénoncer les pratiques de blanchiment. Ils insistent surtout pour que toute dénonciation soit anonyme: en ne garantissant pas la protection du personnel, on risque, semble-t-il, de perdre son concours.

Comme, de surcroît, le fait que l'accès à la profession d'exploitant d'un bureau de change ne soit pas réglementé, ils réclament un contrôle sérieux des opérations de change :il semble qu'un arrêté royal concernant ce contrôle soit en préparation depuis longtemps, mais rien n'a encore été publié.

7. Le secteur de la construction

Selon le secteur de la construction, la criminalité organisée est surtout le fait des pourvoyeurs de main-d'œuvre qui mettent des travailleurs à la disposition d'entrepreneurs. Cette fraude nuit énormément à l'économie du pays:elle disloque les entreprises qui respectent la loi, elle a pour effet que l'on paie des salaires inférieurs au minimum légal et que les ouvriers ne sont pas assurés. Actuellement, l'on donne à de nombreux travailleurs au noir le statut d'indépendant, pour contourner les obligations légales(2).

Cette criminalité est favorisée par la mobilité de la main d'œuvre, le manque de personnel qualifié dans le secteur du bâtiment et la concurrence entre les entreprises de construction.

Il est évident qu'en prévoyant l'enregistrement des entrepreneurs, l'on a fait un pas dans la bonne direction, mais il reste à combler les lacunes dans la législation. Il arrive que le fisc et l'inspection sociale agissent trop tard. Il faut encore parfaire la loi du 6 juillet 1989.

Les pays voisins connaissent eux aussi des problèmes dus au travail au noir:la législation belge supporte la comparaison avec celle de la plupart des autres pays européens.

8. Les expéditeurs

La Vereniging der Expediteurs van Antwerpen (VEA) est l'association professionnelle agréée des

Martelaere en Van Goethem) hebben heel wat te maken met de witwaspraktijken van de georganiseerde criminaliteit(1).

Ze hebben herhaalde malen hun bezorgdheid uitgesproken inzake de bescherming van hun personeel dat zich bedreigd voelt ingevolge de aangifteplicht van deze praktijken. Ze dringen vooral aan op de anonimiteit van de aangifte: als er geen garanties worden gegeven voor de bescherming van het personeel, lijkt de medewerking van de wisselkantoren dan ook in het gedrang te komen.

Bovendien werkt de afwezigheid van de reglementering van de toegang tot het beroep van wisselkantooruitbater de criminaliteit in de hand. Ze dringen dan ook aan op een ernstige controle op het wisselbedrijf: een koninklijk besluit inzake deze controle zou reeds lang in voorbereiding zijn, maar is nog steeds niet gepubliceerd.

7. Bouwnijverheid

Volgens de bouwsector is de georganiseerde criminaliteit vooral te zoeken bij de slavenhandelaars die zwartwerkers ter beschikking stellen van de ondernemers. Deze fraude veroorzaakt grote schade aan de economie van het land: ze ontwricht de firma's die de wet eerbiedigen, men betaalt lonen uit beneden het wettelijk minimum, de arbeiders zijn niet verzekerd. Heel wat zwartwerkers krijgen thans het statuut van onafhankelijke ten einde de wettelijke verplichtingen te omzeilen(2).

Deze criminaliteit wordt in de hand gewerkt door de mobiliteit van de werkkrachten, het gebrek aan gekwalificeerd personeel in de bouwsector en de concurrentie tussen bouwbedrijven.

De registratie van de ondernemers was ongetwijfeld een stap in de goede richting, maar de lacunes in de wetgeving moeten nog aangevuld worden. De fiscus en de sociale inspectie treden soms veel te laat op. De wet van 6 juli 1989 vraagt nog om te worden bijgeschraafd.

Ook in de ons omringende landen rijzen er problemen inzake zwartwerk: de Belgische wetgeving kan een vergelijking doorstaan met deze van de meeste Europese landen.

8. Expediteurs

De Vereniging der Expediteurs van Antwerpen (VEA) is de wettelijke erkende beroepsgroepering der

(1) Lettre de M. Y. De Clercq, président, du 8 août 1997.

(2) Lettre de M. R. De Muelenaere, administrateur délégué, du 7 juillet 1997.

(1) Brief van de heer Y. De Clercq, voorzitter, van 8 augustus 1997.

(2) Brief van de heer R. De Muelenaere, gedelegeerd bestuurder, van 7 juli 1997.

expéditeurs établis dans les provinces d'Anvers et du Limbourg, elle représente environ 95 % des expéditeurs(1).

Cette association professionnelle fait état de deux types de criminalité: le vol dans les entrepôts et le vol de véhicules (tracteurs, semi-remorques et conteneurs). En coopération avec la police et la gendarmerie, les entreprises ont également engagé des vigiles privés.

L'on déploie également une activité criminelle dans le domaine technico-douanier: cette activité s'est surtout développée depuis la suppression des frontières intérieures en Europe. Soit les importateurs ne renvoient pas les documents douaniers requis, par l'intermédiaire du bureau de destination,(ce qui signifie que les marchandises sont entrées en fraude), soit l'on a apposé sur les documents de faux cachets de douane, (c'est surtout le cas en ce qui concerne les cigarettes et l'alcool). Les expéditeurs sont responsables de cette fraude et sont tenus de payer les droits dus, bien que leurs possibilités de contrôle soient limitées. Il faut encore améliorer bien des choses en matière de contrôle douanier: il faut organiser un contrôle plus efficace pour qu'il ne suffise plus de copier le cachet d'un service douanier pour ne pas avoir à payer de taxe.

9. Trafic d'armes

L'union nationale de l'armurerie de la chasse et du tir représente à la fois les fabricants d'armes et les grossistes et détaillants en armes et munitions. Elle représente aussi les chasseurs, les tireurs sportifs et les collectionneurs d'armes(2).

Ce secteur n'a rien à voir avec le commerce de matériel de guerre (armes à feu automatiques, grenades, chars, etc.), mais bien de ce qui concerne les fusils de chasse, les carabines et les armes à feu à canon court (revolvers et pistolets).

Les armes de chasse et les armes de sport sont enregistrées et inscrites au Registre central des armes: sur ce point la réglementation belge est plus sévère que la directive européenne (91/477/CEE).

Pour détenir une arme de guerre, il faut un permis délivré par le gouverneur de province. Pour des armes défensives, il est nécessaire d'avoir l'autorisation du commissaire de police. Le transit des armes vers d'autres pays est réglé par la loi.

Ce sont les armes de guerre de type automatique qui constituent une menace. Dans les Balkans, on peut les obtenir librement c'est-à-dire qu'il suffit de

(1) Lettre de M. Fr. Boogaerts, directeur, du 1^{er} juillet 1997.

(2) Lettre de G. Lang, président, 14 mai 1997.

expediteurs gevestigd in de provincies Antwerpen en Limburg en vertegenwoordigt ongeveer 95 % van de actieve expediteurs(1).

Deze beroepsvereniging vermeldt twee soorten criminaliteit: diefstal in de magazijnen en diefstal van voertuigen (trekkers, opleggers en containers). In samenwerking met politie en rijkswacht hebben de bedrijven ook privé bewakers aangesteld.

Een andere criminale activiteit is op het douane-technisch vlak te situeren: vooral sedert het wegvalen van de Europese binnengrenzen is deze activiteit toe-genomen. De invoerders sturen de vereiste douane-documenten niet terug via het kantoor van bestemming (dit betekent dat de goederen werden binnengesmokkeld) ofwel worden de documenten voorzien van valse douanestempels (dit is vooral het geval met sigaretten en alcohol). De expediteurs zijn verantwoordelijk voor deze fraude en zijn gehouden tot betaling van de ontdoken rechten, hoewel hun controlemogelijkheden beperkt zijn. Inzake douanecon-trole moet er nog heel wat worden verbeterd: er dient een betere controle te worden uitgestippeld zodat het niet meer volstaat een douanestempel na te maken om de douaneheffingen te omzeilen.

9. Wapenhandel

De nationale unie van de wapenmakerij en der jacht- en sportschutters vertegenwoordigt zowel de wapenfabrikanten als de groot- en kleinhandelaars in wapens en munitie en bovendien de jagers, sportschutters en wapenverzamelaars(2).

Deze sector houdt zich niet bezig met de handel in oorlogsmateriaal (volautomatische vuurwapens, granaat, tanks, en dergelijke), maar wel met jachtgewe- ren en karabijnen en korte vuurwapens (revolvers en pistolen).

De jacht- en sportwapens worden geregistreerd en ingeschreven in het Centraal Wapenregister: de Belgi sche reglementering is strenger dan de Europese richt-lijn (91/477/EEG).

Oorlogswapens vereisen een vergunning van de provinciegouverneur, de verweerwapens vereisen een machting van de politiecommissaris. De doorvoer naar andere landen is wettelijk geregeld.

De bedreiging komt van oorlogswapens van het type volautomatisch die in de Balkan vrij te verkrijgen zijn: op minder dan 12 uur rijden kan men deze

(1) Brief van de heer Fr. Boogaerts, directeur, van 1 juli 1997.

(2) Brief van G. Lang, voorzitter, van 14 mei 1997.

rouler 12 heures pour en acquérir. Le contrôle qui est exercé aux frontières extérieures de l'Union européenne est pratiquement inexistant. C'est pourquoi l'Union nationale réclame un contrôle plus approfondi de tous les véhicules et la saisie de toutes les armes illégales. On obtiendrait déjà beaucoup en refusant l'accès à l'Union européenne aux chauffeurs qui font de la contrebande d'armes.

Le secteur a deux propositions qui sont susceptibles de limiter le trafic illégal d'armes: tout d'abord l'autorité (justice, armée, gendarmerie) devrait cesser de vendre ses vieilles armes: les armes en question devraient être détruites par le Banc d'essai des armes à feu à Liège, car on a constaté que certaines d'entre elles étaient réutilisées. Ensuite, la police, la gendarmerie, l'armée, la douane ainsi que la police des chemins de fer devraient renforcer les règles de sécurité qui s'appliquent à la conservation de leurs armes: dans certains cas, un tournevis suffit pour ouvrir l'armurerie du commissariat de police.

10. Conseils fiscaux et experts comptables

L'Institut belge des conseils fiscaux (IBC) représente dix associations professionnelles provinciales fiduciaires et de conseils fiscaux qui, ensemble, totalisent 2 600 membres(1).

Il n'est pas exclu que certains conseils fiscaux offrent leurs services aux organisations criminelles en:

- fournissant des conseils fiscaux relatifs au blanchiment d'argent par le biais de centres *offshore* ou de paradis fiscaux;
- mettant en place une fraude fiscale systématique (carrousels TVA).

L'implication de ces personnes peut être comparée à celle de certains avocats, experts-comptables, notaires et bureaux conseils. Ce secteur n'est pas protégé par l'article 458 du Code pénal, car les intéressés n'ont pas de secret professionnel reconnu.

Réglementer la profession permettrait d'intervenir sur le plan déontologique et d'exercer un contrôle approfondi du respect des règles professionnelles.

La loi du 21 février 1985 relative à la réforme du révisorat d'entreprise a accordé à l'Institut des experts-comptables un droit de contrôle beaucoup plus large, attribuant à celui-ci le pouvoir de conférer la qualité d'expert-comptable ou d'autoriser le port du

wapens aanschaffen en aan de buitengrenzen van de Europese Unie is er zo goed als geen controle. De nationale unie pleit dan ook voor een grondiger controle van alle voertuigen en de verbeurdverklaring van alle illegale wapens. Indien men de chauffeurs die wapens binnensmokkelen de toegang tot de Europese Unie zou weigeren, zou men reeds heel wat bereiken.

Deze sector heeft twee voorstellen die de illegale wapenhandel kunnen beperken: in de eerste plaats zou de overheid (gerecht, leger, rijkswacht) geen oude wapens meer te koop mogen aanbieden: de wapens zouden moeten vernietigd worden door de Proefbank voor vuurwapens te Luik, daar vastgesteld werd dat sommige van deze wapens terug in gebruik werden genomen. Vervolgens zou politie, rijkswacht, leger, douane en spoorwegpolitie betere veiligheidsvoorschriften moeten in acht nemen voor het bewaren van hun wapens: een schroevendraaier volstaat soms om de wapenkast van het politiecommissariaat open te maken.

10. Belastingconsulenten en accountants

Het instituut voor de Belastingsconsulenten van België (IBC) overkoepelt 10 provinciale beroepsverenigingen van fiduciaires en belastingconsulenten, die samen meer dan 2 600 individuele leden groeperen(1).

Het is niet uitgesloten dat sommige belastingsconsulenten hun diensten verlenen aan criminelle organisaties:

- door het verschaffen van advies inzake witwassen van gelden door middel van offshore-centra of belastingsparadijzen;
- door het opzetten van systematische fiscale fraude (BTW-carrousels).

Deze betrokkenheid kan worden vergeleken met deze van bepaalde advocaten, accountants, notarissen en adviesbureaus. Deze sector wordt niet beschermd door artikel 458 van het Strafwetboek, daar de betrokkenen geen erkend beroepsgeheim hebben.

De reglementering van het beroep zou het mogelijk maken om deontologisch in te grijpen en een grondige controle uit te oefenen op de naleving van de beroepsregels.

De wet van 21 februari 1985 tot herziening van het bedrijfsrevisoraat heeft het Instituut der Accountants een veel ruimer recht van toezicht verschafft door de toestemming tot het voeren van de titel toe te vertrouwen aan deze beroepsvereniging. Wie de beroepsre-

(1) Lettre de M. F. Lambrechts, président, 25 juin 1997.

(1) Brief van de heer F. Lambrechts, voorzitter, van 25 juni 1997.

titre. Ceux qui enfreignent les règles professionnelles peuvent se voir dénier le droit de continuer à porter le titre d'expert-comptable. Une réglementation légale similaire pour la profession de conseil fiscal permettrait de contribuer à assainir ce secteur.

11. Traitement des déchets

Indaver fait partie des entreprises qui, en Europe, donnent le ton dans ce secteur. Elle est également la fondatrice et la présidente de l'organisation Eurits, qui regroupe 90 % des entreprises européennes spécialisées dans le traitement des déchets(1).

On constate que chaque région applique sa propre politique en matière de déchets : législations locales, accent spécifique sur certaines pollutions de l'environnement, manières différentes de traiter les déchets, écotaxes diverses ; toute cette diversité encourage la fraude. Il est évident qu'on va transporter des déchets vers les endroits où les contrôles sont moins nombreux, où les redevances sont moindres et où les normes ne sont pas trop sévères. D'où un déséquilibre dans le marché des déchets. La politique tolérante de certains pays incite les entreprises de traitement des déchets à transporter ceux-ci vers ces régions.

Ces transports de déchets rendent la recherche plus difficile. Le risque d'être pris est faible et les fonctionnaires manquent de matériel et de formation pour effectuer les missions de contrôle.

La politique des autorités dégénère trop souvent en une sorte de chasse aux sorcières qui discrédite les entreprises. Parfois, il y a un risque de dénaturation de la tolérance en matière de gestion de l'environnement ; on essaie de punir l'industrie qui a des difficultés à résoudre son problème de déchets, mais on ne lui offre pas de solution.

La vraie criminalité, elle, est le fait des transporteurs et des traiteurs des déchets qui contournent systématiquement la loi, mais on n'empêchera pas la production de déchets par des dispositions légales : pour cela, il faut des études, des laboratoires et la recherche des moyens adéquats pour offrir une alternative.

12. L'industrie phonographique belge

Ce secteur se plaint des contrefaçons de CD. L'IFPI (Industrie phonographique belge) représente plus de 90 % des sociétés de ventes belges(2).

(1) Lettre du 6 mai 1997 de M. R. Ansoms, directeur général.

(2) Lettre de M. Heymans, directeur, du 24 juin 1997.

gels overtreedt, kan het recht worden ontteld de titel van accountant te blijven voeren. Dergelijke wettelijke reglementering van het beroep van belastingsconsulent zou kunnen bijdragen tot de sanering van deze sector.

11. Afvalverwerking

Indaver dat behoort tot de toonaangevende bedrijven van deze sector in Europa is tevens stichter en voorzitter van de organisatie Eurits, waarin 90 % van de gespecialiseerde afvalverwerkers in Europa gegroepeerd zijn(1).

Vastgesteld wordt dat elke regio zijn eigen afvalpolitiek toepast : lokale wetgevingen, beklemtoning van bepaalde milieuvervulling, verschillende manieren om het afval te verwerken, verschillende milieuheffingen : dat alles werkt de fraude in de hand. Het is evident dat het afval wordt vervoerd naar de plaatsen waar er het minst gecontroleerd wordt, waar de heffingen het laagst zijn, waar de normen niet al te streng zijn. Vandaar een ontwrichting van de afvalmarkt. Het gedoogbeleid van bepaalde landen zet de afvalverwerkers aan om het afval naar die regio's te vervoeren.

Door deze afvaltransporten wordt de opsporing bemoeilijkt. De pakkans is gering en de ambtenaren zijn niet goed uitgerust en onvoldoende opgeleid voor de controletaken.

Het overheidsbeleid ontaardt al te dikwijls in een soort heksenjacht die de firma's in diskrediet brengt. De intolerantie inzake milieubeheer dreigt soms te ontaarden ; men tracht de industrie te bestraffen die problemen heeft om het afvalprobleem op te lossen, zonder oplossingen aan te reiken.

De echte criminaliteit wordt gepleegd door afvalvervoerders en afvalverwerkers die de wet systematisch omzeilen, maar de productie van afval wordt niet voorkomen door strafbepalingen : daartoe zijn studie, laboratoria, opzoeken de geschikte middelen om alternatieven te scheppen.

12. Belgische fonografische industrie

Deze sector maakt zijn beklag over de namaak van de CD's. IFPI (industrie phonographique belge) vertegenwoordigt méér dan 90 % van de Belgische verkoopfirma's(2).

(1) Brief van de heer R. Ansoms, algemeen directeur, van 6 mei 1997.

(2) Brief van de heer Heymans, directeur, van 24 juni 1997.

Ce secteur est très vulnérable parce qu'il est aisé et, qui plus est, lucratif, de ne pas payer les droits :

- 21 % de TVA;
- 28 % de royalties destinées aux artistes;
- 6 % droits d'auteurs (SABAM);
- 10 % de marge bénéficiaire normale.

De plus, comme le piratage se concentre exclusivement sur les disques à succès, les pirates n'ont jamais à supporter le coût de produits qui font un flop. À cela s'ajoute l'évasion fiscale sur la marge bénéficiaire réalisée. Le piratage est tellement développé qu'il constitue une menace pour tout ce secteur de l'économie.

Les enquêtes ne sont pas sans danger et le secteur accorde une prime d'un million de francs à l'informateur qui permet de démanteler une filière de piratage.

D'aucuns se plaignent de la lenteur extrême des poursuites, du montant extrêmement modeste des amendes infligées, de la politique de classement sans suite et de l'immobilisme du fisc et de l'administration de la TVA. La fédération est frustrée par la lourdeur de la justice pour s'attaquer aux fraudes commises sur la Falconplein à Anvers.

L'unification européenne a favorisé la fraude et à cet égard, il est frappant de constater que les principaux cas se produisent dans la région frontalière entre la Belgique, les Pays-Bas et l'Allemagne. La méthode belge pour lutter contre cette forme de criminalité est beaucoup plus laxiste que celle des voisins.

Il est proposé de réaliser une coordination nationale de la lutte, d'organiser une concertation régulière entre la justice, le fisc et l'administration de la TVA, d'infliger des amendes plus sévères, de mener des actions policières et douanières plus énergiques, de signaler toutes les importations et tous les transits à la fédération et enfin, d'indemniser mieux et de manière plus adéquate l'industrie qui finance les enquêtes et supporte les conséquences du piratage.

13. L'industrie chimique

Fedichem compte 780 entreprises affiliées du secteur chimique et représente plus de 95 % de ce secteur qui va des cosmétiques et articles de parfumerie à l'appareillage médical, en passant par les matières premières et les produits finis.

La vulnérabilité de ce secteur est liée principalement aux atteintes à la propriété industrielle par la contrefaçon de produits cosmétiques et d'articles de parfumerie. Certains de ses membres ont même créé une association distincte chargée de lutter contre le piratage (VZW BAAN — Belgische Associatie Anti-Namaak).

De sector is zeer kwetsbaar omdat het gemakkelijk is en bovendien winstgevend als de rechten niet worden betaald:

- 21 % BTW;
- 28 % artiestenroyalties;
- 6 % auteursrechten (SABAM);
- 10 % normale winstmarge.

Bovendien worden alleen succesvolle producten nagemaakt, zodat deze namakers nooit de kosten van geflopte producten moeten dragen. Komt daarbij dat ook de belastingen op de winstmarge worden ontdoken. De piraterij is zo groot dat ze een bedreiging vormt voor de hele economische sector.

De opsporingen zijn niet zonder gevaar en de sector schrijft een premie uit van 1 000 000 frank aan de tipgever die meewerkt aan een succesvolle actie.

Er wordt geklaagd over de uiterst trage strafvervolging, over de uiterst geringe geldboetes die worden opgelegd, over het sepotbeleid en over het immobilisme van fiscus en BTW-administratie. De federatie is gefrustreerd door de onbehulpelijkheid waarmee het gerecht de fraude behandelt die gepleegd wordt op het Falconplein te Antwerpen.

De Europese eenmaking heeft de fraude in de hand gewerkt en het is opvallend dat de belangrijkste gevallen zich voordoen in de grensstreek van België, Nederland en Duitsland. De Belgische aanpak van deze criminaliteit blijkt veel lakser dan deze van de omringende landen.

Er wordt voorgesteld een nationale coördinatie van de bestrijding te realiseren, geregeld overleg tussen het gerecht, fiscus en BTW-administratie te organiseren, hogere boetes op te leggen, doortastend politieoptreden en de douane, het signaleren van alle importen en transits aan de federatie en tenslotte een betere en adequatere schadevergoeding aan de industrie die de opsporingen finanziert en de gevolgen van de namaak draagt.

13. De chemische nijverheid

Fedichem telt 780 aangesloten ondernemingen uit de chemiesector en vertegenwoordigt meer dan 95 % van deze sector, die zowel de cosmetica en de parfumartikelen als medische apparatuur, grondstoffen als afgewerkte producten omvat.

De kwetsbaarheid van deze sector houdt hoofdzakelijk verband met de namaak van industriële eigendom inzake cosmetica en parfumerie. Enkele leden hebben zelfs een afzonderlijke vereniging opgericht om de piraterij te bestrijden (VZW BAAN — Belgische Associatie Anti-Namaak).

Dans le secteur chimique même, la criminalité n'a guère d'influence sur la santé économique des entreprises. Un quart de la production de l'industrie transformatrice de matières plastiques est destinée au secteur de la construction où la pression du travail au noir se fait fortement sentir.

In de chemiesector zelf heeft de criminaliteit weinig invloed op de economische gezondheid van de bedrijven. Een vierde van de kunststofverwerkende nijverheid is bestemd voor de bouwsector, waar de druk van «zwart werk» zich sterk laat voelen.

CHAPITRE IV

Analyse des secteurs du diamant, du pétrole et de la viande

SECTION 1^{re}

Le secteur diamantaire

1. INTRODUCTION

Le secteur diamantaire belge regroupe quelque 1 600 sociétés agréées par l'administration de la TVA, soit plus de 4 300 négociants en diamants sous statut d'indépendant qui occupent actuellement quelque 4 000 employés. À cela s'ajoutent plus de 3 000 travailleurs qui sont employés dans le secteur de la taille du diamant. Le chiffre d'affaires annuel s'élève à quelque 850 milliards de francs, soit plus de la moitié des échanges mondiaux dans le secteur du diamant.

Pas besoin de souligner que le secteur du diamant constitue un baromètre économique important pour l'économie belge, dont il représente 8 % des exportations, ce qui en fait le principal fournisseur et le partenaire par excellence dans le commerce international du diamant.

2. DÉFINITION DU SECTEUR DIAMANTAIRe

a) L'on entend par secteur diamantaire, tout le secteur dont l'activité concerne les pierres précieuses, comme le diamant, le rubis, l'émeraude et le saphir. Les pierres semi-précieuses n'en font pas partie. Le diamant industriel (carbonado) n'en représente qu'un petit segment.

Le platine, l'or et l'argent, d'autres métaux précieux, ne relèvent pas non plus du secteur diamantaire. Le commerce de bijoux réalisés dans ces métaux est pourtant étroitement lié au commerce du diamant et le public fait peu de distinction entre les divers secteurs en question, et ce d'autant moins que certains commerçants sont particulièrement actifs dans des entreprises mixtes.

b) Il convient également d'attirer l'attention sur la grande signification qu'a le secteur diamantaire à Anvers, où il est considéré simplement comme un marché de gros qui ne s'adresse absolument pas au consommateur final et qui ne s'occupe pas de la vente au détail. Ce secteur importe quasiment toutes les matières dont il a besoin et il en réexporte la quasi-totalité: Anvers remplit dans ce sens une fonction de marché mondial au niveau du commerce de gros.

3. PROFIL DU SECTEUR

Le secteur du diamant a été accusé à maintes reprises de servir de couverture à des activités criminelles,

HOOFDSTUK IV

Analyse van de diamant-, de petroleum- en de vleessector

AFDELING 1

De diamantsector

1. INLEIDING

De Belgische diamantsector groepeert ongeveer 1 600 door de BTW-administratie erkende firma's, hetzij meer dan 4 300 zelfstandige diamanthandelaars die thans ongeveer 4 000 bedienden tewerkstellen. Daarbij moeten nog méér dan 3 000 werknemers worden gerekend die in de diamantbewerking bedrijvig zijn. De jaarlijkse omzet bedraagt ongeveer 850 miljard frank, hetzij méér dan de helft van de wereldhandel in diamant.

Onnodig te onderstrepen dat de diamantsector een belangrijke economische pijler is voor de Belgische economie, die 8 % van de export voor zijn rekening neemt. Dat maakt van deze Belgische sector de hoofdleverancier en de partner bij uitstek inzake de internationale diamanthandel.

2. OMLIJNING VAN DE DIAMANTSECTOR

a) Met de diamantsector wordt bedoeld de bedrijvigheid in edelgesteenten: onder meer diamant, robijn, smaragd en saffier. Halfedelstenen worden daarvan uitgesloten. Een minder belangrijk onderdeel betreft de industriële diamant (carbonado).

Ook de edele metalen, platina, goud en zilver, behoren niet tot de diamantsector. Toch is de handel in deze juwelen dicht betrokken bij de diamanthandel, maakt het publiek weinig onderscheid tussen deze sectoren al zijn sommige handelaars uitzonderlijk bedrijvig in gemengde ondernemingen.

b) Ook moet de aandacht worden gevestigd op de bijzondere betekenis die dat begrip in Antwerpen oproept. Hier wordt de diamantsector louter beschouwd als een groothandelsmarkt, die zich in het geheel niet richt tot de eindconsument en die zich niet bezig houdt met kleinhandel. Het is deze sector die schier alle goederen invoert en vrijwel alles terugexporteert: Antwerpen vervult in deze zin een wereldmarktfunctie op groothandelsniveau.

3. PROFIEL VAN DE SECTOR

Herhaalde malen werd de diamantsector ervan beschuldigd criminale activiteiten af te dekken, on-

d'attirer des individus peu recommandables et de se livrer systématiquement à des pratiques illégales. Les médias tant belges qu'étrangers présentent les choses comme si le secteur du diamant n'était soumis à aucune règle légale en Belgique et comme si les trafics sombres de toute sorte y étaient monnaie courante(1).

Cela n'a rien d'étonnant, puisque les débouchés de ce secteur se situent à l'étranger et qu'ils sont mal connus en Belgique, si bien que le commerce en question semble se dérouler en vase clos et être entouré de mystère. Il est d'ailleurs évident que le secteur diamantaire a contribué à répandre cette image de lui-même : un groupe limité de commerçants très spécialisés, parlant le plus souvent des langues étrangères, réalisant des transactions avec des étrangers, ayant leurs propres institutions financières et n'entretenant que peu de contacts avec les autorités locales et les autres commerçants(2).

À cela s'ajoute que la presse étrangère s'est jetée à maintes reprises sur certains scandales pour présenter l'ensemble du monde diamantaire anversois sous un jour défavorable. Or, les affaires comme la faillite de la banque Max Fischer, la faillite frauduleuse de Kaszirer Diamonds et d'Intra Trade Company et les pratiques de blanchiment de Fouad Abbas, membre d'un cartel international de la drogue, qui n'ont pas toujours un lien direct avec le diamant, ont néanmoins mis le secteur diamantaire anversois sur la sellette(3).

Il paraît souhaitable, pour que l'on puisse se faire une meilleure idée du secteur diamantaire au sens large, de distinguer les trois sous-secteurs suivants :

- a) le marché de gros;
- b) le marché de détail;
- c) le commerce de bijoux.

A. Le commerce de gros

Il y a à Anvers un grand nombre de diamantaires, mais seuls sont considérés comme véritables professionnels du commerce de diamants ceux qui ont la qualité de membre d'une organisation diamantaire(4).

(1) Notamment *The Guardian* du 8 août 1998, *The Sunday Telegraph* du 6 septembre 1992, *Le Monde* des 7 février 1995 et 19 septembre 1997, *Der Spiegel* du 4 août 1997 et en Belgique : *Trends* des 20 février, 6 novembre et 11 décembre 1997; *De Standaard* du 15 octobre 1998 et surtout le livre de Chris De Stroop intitulé *Ik ben makelaar in hasj*, Bruxelles, 1998.

(2) *Financieel Ekonomische Tijd* du 26 novembre 1997.

(3) *De Morgen* du 26 novembre 1997; *De Financieel Ekonomische Tijd* du 26 novembre 1997.

(4) Déclaration de M. Katz, trésorier du Hoge Raad, audition du 27 mars 1998 (doc. 75/7).

gure personen aan te trekken en systematisch onwetige praktijken te voeren. Zowel in de Belgische als de buitenlandse media wordt het voorgesteld alsof in België geen wettelijke regels inzake diamanthandel bestaan en alle duistere trafieken er schering en inslag zijn(1).

Nu hoeft dat niet te verwonderen daar de afzetmarkt van de sector het buitenland is en in het binnenland weinig gekend is, zodat heel deze handel als besloten en enigszins geheimzinnig overkomt. Het lijdt trouwens geen twijfel dat de sector daar zelf heeft toe bijgedragen : een beperkte groep handelaars, zeer gespecialiseerd, overwegend vreemde talen sprekend, verrichtingen met buitenlanders, eigen financiële instellingen, weinig contact met de lokale overheden en andere handelaars(2).

Komt daarbij dat de buitenlandse pers herhaalde malen bepaalde schandalen heeft aangegrepen om heel de Antwerpse diamantwereld in een ongunstig daglicht te stellen. Deze voorvallen, nl. het faillissement van de bank Max Fischer, de bedrieglijke bankbreuk van de Kaszirer Diamonds en van Intra Trade Company en de witwaspraktijken van Fouad Abbas, een lid van een internationaal drugskartel, hebben evenwel niet altijd een rechtstreeks verband met de diamantsector, maar hebben niettemin de Antwerpse diamantwereld in opspraak gebracht(3).

Om zich een beter beeld te kunnen vormen van de diamantsector in zijn brede betekenis, komt het wenselijk voor deze activiteiten in te delen in :

- a) de groothandelsmarkt;
- b) de kleinhandel;
- c) de juwelenhandel.

A. De groothandelsmarkt

Er zijn in Antwerpen talloze diamantairs, maar in de diamantsector worden alleen zij die als lid in een diamanthandelsorganisatie zijn ingeschreven als echte diamanthandelaars beschouwd(4).

(1) Onder meer in *The Guardian* van 8 augustus 1998, *The Sunday Telegraph* van 6 september 1992, *Le Monde* van 7 februari 1995 en 19 september 1997, in *Der Spiegel* van 4 augustus 1997 en in eigen land : *Trends* van 20 februari, 6 november en 11 december 1997; *De Standaard* van 15 oktober 1998 en vooral het boek van Chr. De Stoop, *Ik ben makelaar in hasj*, Brussel, 1998.

(2) *Financieel Ekonomische Tijd* van 26 november 1997.

(3) *De Morgen* van 26 novembre 1997; *De Financieel Ekonomische Tijd* van 26 novembre 1997.

(4) Verklaring van de heer Katz, penningmeester van de Hoge Raad, hoorzitting van 27 maart 1998 (St. 75/7).

En dehors de ces membres d'une organisation diamantaire, il en est beaucoup d'autres qui sont considérés dans le secteur comme des marchands ambulants. Tout le monde peut acheter et vendre des diamants, personne n'exerce un contrôle sur cette activité.

On peut donc dire que le secteur du diamant considère comme diamantaires les seuls membres inscrits dans une bourse du diamant. Il existe à Anvers quatre de ces bourses, nées d'initiatives privées.

1. «De vrije diamanthandel» est une société anonyme constituée par acte du 30 octobre 1950, modifié pour la dernière fois par acte notarié du 25 mars 1986. La société n'a pas de bâtiment de bourse en propre mais est établie dans le «Diamantclub», dans lequel elle est en fait intégrée.

2. «De Diamantclub van Antwerpen» a été fondé le 8 octobre 1893 sous forme de société anonyme, transformée en société coopérative en 1992. La dernière modification des statuts date du 1^{er} avril 1993. La société a son propre bâtiment de bourse et compte environ 900 membres.

3. «De Antwerpse Diamantkring» est une association coopérative créée par acte du 10 octobre 1929. Les statuts ont été modifiés pour la dernière fois en vertu d'un acte du 21 juillet 1987. Cette société possède son propre bâtiment de bourse et compte 1 200 membres.

4. «De Beurs voor Diamanthandel» est également une association coopérative, constituée sous forme de société anonyme le 7 juin 1904 et transformée ultérieurement en société coopérative. La dernière modification des statuts remonte au 9 mai 1975. Cette société a également son propre bâtiment de bourse et recense 2000 membres.

L'adhésion à ces quatre bourses se fait sur une base volontaire. On est libre d'y adhérer ou non, puisque la profession n'est pas réglementée par la loi. Celui qui adhère comme marchand, marchand étranger ou représentant est tenu de souscrire au «Gelijklijidend Reglement voor de Antwerpse Diamantbeurzen». Les membres d'une bourse ne sont pas nécessairement actionnaires ou coopérateurs: ils ne font que souscrire explicitement à ce règlement et s'engagent à accepter et à respecter les décisions et les dispositions particulières.

Ces bourses du diamant — qui ne sont pas des bourses au sens usuel — ne sont pas des organes légalement reconnus qui peuvent régler l'accès à la profession, mais elles peuvent naturellement limiter l'accès à leur enceinte aux membres de leurs associations.

Ces marchés de gros ont acquis au fil des années une structure déterminée, même si la réglementation

Buiten deze leden van een diamanthandelsorganisatie zijn er veel anderen, die door de diamantwereld beschouwd worden als straathandelaars. Eender mag diamant kopen en verkopen, niemand oefent daarop controle uit.

Men kan dus zeggen dat de diamantsector alleen de leden die ingeschreven zijn in een diamantbeurs als diamantairs beschouwt. Er zijn te Antwerpen vier diamantbeurzen die voortkomen uit pravaatrechtelijke initiatieven.

1. De vrije diamanthandel, is een naamloze vennootschap opgericht bij akte van 30 oktober 1950, laatst gewijzigd bij notariële akte van 25 maart 1986. Ze heeft geen eigen beursgebouw, maar is gevestigd in de Diamantclub, waarin ze in feite is geïntegreerd.

2. De Diamantclub van Antwerpen, is een samenwerkende vennootschap opgericht op 8 oktober 1893 als naamloze vennootschap maar in 1992 omgevormd tot cooperatieve vennootschap. De laatste statutenwijziging dagtekent van 1 april 1993. Ze heeft een eigen beursgebouw en telt ongeveer 900 leden.

3. De Antwerpse Diamantkring, opgericht als cooperatieve vereniging bij akte van 10 oktober 1929. De statuten werden laatst gewijzigd bij akte van 21 juli 1987. Deze beurs heeft een eigen gebouw en telt 1 200 leden.

4. De Beurs voor Diamanthandel, is eveneens een cooperatieve vereniging, opgericht als naamloze vennootschap op 7 juni 1904 en achteraf omgevormd tot samenwerkende vennootschap. De laatste statutenwijziging dagtekent van 9 mei 1975. Ook deze vennootschap heeft een eigen beursgebouw en heeft 2 000 leden.

Deze vier beurzen steunen op een vrijwillig lidmaatschap. Men is vrij toe te treden tot een beurs of niet, nu het beroep van diamantair niet wettelijk geregeld is. Wie toetreedt als koopman, buitenlands koopman of als vertegenwoordiger, is verplicht het «Gelijklijidend Reglement voor de Antwerpse Diamantbeurzen» te onderschrijven. De leden van een diamantbeurs zijn niet noodzakelijk aandeelhouders of cooperanten: ze onderschrijven alleen explicet het «Gelijklijidend Reglement» en verbinden zich ertoe de beslissingen en de bijzondere bepalingen te aanvaarden en na te leven.

Deze diamantbeurzen — die geen beurzen zijn in de gebruikelijke betekenis — zijn geen wettelijk erkende organen die de beroepstoegang kunnen regelen: maar deze beurzen kunnen uiteraard de toegang tot hun beursgebouw beperken tot de leden van hun vereniging.

Deze groothandelsmarkten hebben in de loop van de jaren een bepaalde structuur gekregen, zelfs al

légale n'a pas suivi le même rythme ou si certains diamantaires ne se sentent pas chez eux dans l'une ou l'autre bourse organisée et préfèrent faire cavalier seul.

Nous mentionnons aussi le Hoge Raad voor Diamant et le Diamond Office, qui assument une fonction régulatrice très importante dans le secteur.

a) Le Hoge Raad voor Diamant

Le Hoge Raad voor Diamant a été constitué sous forme d'association sans but lucratif par acte notarié du 15 octobre 1973. Il a pour objet de coordonner les associations professionnelles œuvrant dans ce secteur. Les membres qui coopèrent depuis la création sont :

- Antwerpse Diamantkring, SC;
- Diamantclub van Antwerpen, SC;
- Vrije Diamanthandel, SA;
- Federatie der Belgische Diamantbeurzen, ASBL;
- Groepering der Industrie Diamantfirma's in België;
- Vereniging van handelaars in ruwe diamant;
- Belgische Vereniging van handelaars, in- en uitvoerders van geslepen diamant;
- Syndikaat der Belgische Diamantnijverheid;
- Vereniging der Kempische diamantwerkgevers;
- Edelstenenfederatie, ASBL;
- ABVV Textiel, Kleding, Diamant;
- Christelijke vervoersarbeiders en diamantbewerkers.

Le Hoge Raad est le représentant reconnu du secteur auprès du Conseil national du travail et du Conseil central de l'économie(1).

Le Hoge Raad est organisé en plusieurs départements, notamment le département certificats, Diamond Office, relations publiques, etc.

b) Le Diamond Office

Le Diamond Office a été institué après la Seconde Guerre mondiale sous forme d'association sans but lucratif, d'une part, pour promouvoir le commerce et l'industrie du diamant à Anvers et, d'autre part, pour exercer un contrôle plus efficace sur l'utilisation des devises.

Toutes les activités se rapportant aux diamants s'articulaient autour du Diamond Office: il assurait

heeft de wettelijke regeling geen gelijklopend ritme gevuld, of al voelen sommige diamantairs zich niet thuis in een of andere georganiseerde diamantbeurs en verkiezen ze Einzelgänger te blijven.

We vermelden also de Hoge Raad voor Diamant en het Diamond Office, die een zeer belangrijke rol spelen bij de regulering van de diamantsector.

a) De Hoge Raad voor Diamant

De Hoge Raad voor Diamant is onder de vorm van vereniging zonder winstoogmerk opgericht bij notariële akte van 15 oktober 1973. Deze Hoge Raad heeft als taak de in deze sector actieve beroepsverenigingen te coördineren. De leden die sedert de oprichting samenwerken zijn de volgende :

- de Antwerpse Diamantkring, CV;
- de Diamantclub van Antwerpen, CV;
- de Vrije Diamanthandel, NV;
- de Federatie der Belgische Diamantbeurzen, VZW;
- de Groepering der Industrie Diamantfirma's in België;
- de Vereniging van handelaars in ruwe diamant;
- de Belgische Vereniging van handelaars, in- en uitvoerders van geslepen diamant;
- het Syndikaat der Belgische Diamantnijverheid;
- de Vereniging van Kempische diamantwerkgevers;
- de Edelstenenfederatie, VZW;
- ABW Textiel, Kleding, Diamant;
- de Christelijke vervoersarbeiders en diamantbewerkers.

De Hoge Raad is de erkende vertegenwoordiger van de sector bij de Nationale Arbeidsraad en de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven(1).

De Hoge Raad is georganiseerd in verschillende departementen: onder meer het departement certificaten, Diamond Office, public relations, enz.

b) Het Diamond Office

Het Diamond Office werd na de Tweede Wereldoorlog opgericht onder de vorm van een vereniging zonder winstoogmerk enerzijds om de diamanthandel en -nijverheid te Antwerpen te bevorderen en anderzijds om doelmatiger controle op het gebruik van vreemde valuta uit te oefenen.

Alle diamantraffen liepen via het Diamond Office: de ruwe diamant werd door haar bemiddeling

(1) Mémorandum du Hoge Raad voor Diamant, mai 1998, p. 3.

(1) Memorandum van de Hoge Raad voor Diamant, mei 1998, blz. 3.

l'approvisionnement en diamants bruts et ensuite il vérifiait pour chaque entreprise quels produits taillés étaient réexportés. Même plus tard, lorsque l'importation et l'exportation directes furent autorisées, l'expertise et le dédouanement des marchandises s'effectuaient toujours par l'entremise du Diamond Office. Tous les envois se faisaient exclusivement par la poste et par les employés du Diamond Office.

Le Diamond Office disposait — et dispose encore — de licences globales d'importation et d'exportation de l'Office central des contingents et licences (OCCL) ressortissant au ministère des Affaires économiques et pouvait délivrer des licences partielles, mais uniquement à des commerçants agréés. De plus, le Diamond Office remplissait les formalités administratives en matière d'opérations de change pour l'Institut belgo-luxembourgeois du change.

En 1970, un bureau de poste et un bureau de douane ont été installés à proximité des locaux du Diamond Office. Actuellement, ces opérations sont effectuées de manière intégrée au sein du Diamond Office et les envois sont en principe confiés à des firmes spécialisées dans le transport de valeurs.

En concertation avec le ministère des Affaires économiques, le Diamond Office a été incorporé le 19 décembre 1974 dans les services du Hoge Raad voor Diamant.

B. Le commerce de détail

En plus de 4 300 diamantaires qui sont membres des bourses d'Anvers — et parfois de plusieurs bourses — et qui peuvent par conséquent acheter et vendre à l'une de ces bourses, il en existe beaucoup d'autres qui n'ont pas cette qualité de membre. Ils opèrent sur le marché parallèle, ce qui ne veut absolument pas dire qu'ils se livrent à des pratiques illégales.

Puisque chacun peut faire le commerce des diamants, faute de toute disposition légale réglementant l'accès à la profession, il est impossible d'avoir une vue d'ensemble de ce secteur. Il est d'ailleurs frappant de constater qu'aucun contrôle particulier n'est exercé sur les activités de ces commerçants, dealers, spéculateurs, courtiers, intermédiaires ou outsiders.

Il est évident que c'est précisément dans ce groupe de commerçants qui échappent à toute réglementation que risquent de se former des organisations criminelles. Le diamantaire à la réputation établie, membre d'une bourse, agréé par le ministère des Affaires économiques comprend qu'un certain

aangevoerd en achteraf werd per onderneming nagegaan welk geslepen goed terug werd uitgevoerd. Zelfs later, toen rechtstreekse in- en uitvoer toegelaten werd, gebeurde de expertise van de goederen en de uitklaring door de douane nog altijd via het Diamond Office. Alle zendingen verliepen uitsluitend via de post en door de bedienden van het Diamond Office.

Het Diamond Office beschikte — zoals ook nu nog — over globale in- en uitvoervergunningen van de toenmalige Centrale Dienst voor Contingenten en Vergunningen (CDW) van het ministerie van Economische Zaken en werd gemachtigd deelvergunningen af te leveren, doch uitsluitend aan erkende diamanthandelaars. Bovendien vervulde het Diamond Office ook de administratieve verplichtingen inzake wisselverrichtingen voor het Belgisch-Luxemburgs Instituut voor de Wissel.

Vanaf 1970 werden een post- en douanekantoor ingericht nabij de lokalen van het Diamond Office. Thans geschieden deze verrichtingen op een geïntegreerde wijze in het Diamond Office en de veranderingen gebeuren in beginsel via waardetransportfirma's.

In overleg met het ministerie van Economische Zaken werd het Diamond Office op 19 december 1974 geïntegreerd in de diensten van de Hoge Raad voor Diamant.

B. De kleinhandel

Behalve de 4 300 diamanthandelaars die lid zijn van een van de Antwerpse diamantbeurzen — en soms van verscheidene diamantbeurzen — en die bijgevolg op een van deze beurzen kunnen kopen en verkopen, zijn er talloze handelaars die geen lidmaatschap bezitten. Ze opereren op de parallelmarkt, hetgeen hoegenaamd nog niet wil zeggen dat ze zich aan illegale praktijken overleveren.

Nu elkeen zich diamanthandelaar mag noemen, bij gebreke van enige wettelijke regeling inzake toegang tot het beroep, is het onmogelijk om een overzicht van deze sector te krijgen. Het valt trouwens op dat er ook geen bijzonder toezicht wordt uitgeoefend op de activiteiten van deze handelaars, dealers, speculanten, makelaars, tussenpersonen of outsiders.

Het is evident dat het juist bij deze niet-gereglementeerde handelaars is dat het gevaar voor criminelle organisaties schuilt. Wie een gevestigd diamantair is, lid van een beurs, erkend door het ministerie van Economische Zaken, beseft ook dat er enig toezicht over zijn bedrijvigheid wordt uitgeoef-

contrôle soit exercé sur son activité et sait aussi que des faits punissables peuvent entraîner son exclusion de l'association professionnelle et, du même coup, la cessation de son activité(1).

Étant donné qu'aucun contrôle n'est exercé sur les commerçants qui opèrent en dehors des bourses reconnues, il est également impossible d'estimer leur nombre. Celui-ci tourne probablement autour de 4 000-5 000 personnes. De même, nous ne savons rien de l'importance de ce commerce : est-ce un commerce de gros ou de détail ? Achètent-ils ou vendent-ils leurs produits par le biais du Diamond Office, ainsi qu'il est prescrit ? Ont-ils des courriers qui fournissent leur marchandise sans la déclarer en douane ? Portent-ils préjudice aux diamantaires agréés ? Cela reste la bouteille à l'encre(2). L'administrateur général de la Sûreté de l'État, M. Van Lijsebeth, est toutefois d'avis que le secteur du diamant à Anvers «est complètement déstabilisé par les activités illégales de la mafia russe et ukrainienne»(3).

On comprend dès lors pourquoi les diamantaires inscrits à une bourse se distancient de ces outsiders qui donnent souvent mauvaise réputation au secteur diamantaire.

C. Commerce des bijoux

Les joailliers, qui transforment ou font transformer les diamants ou d'autres pierres précieuses, ne sont pas comptés parmi les diamantaires(4). Ils ne sont d'ailleurs pas admis aux bourses du diamant.

Anvers n'a jamais connu d'association de joailliers solidement structurée. Les rivalités, les frictions et les différends entre fabricants, grossistes et détaillants et surtout les empiétements sur les domaines réciproques l'en ont empêché jusqu'à présent.

De concert avec l'administration de la ville, il a toutefois été décidé de dépasser ces clivages. C'est dans ce but qu'a été créée l'Antwerp Diamond Jewellery Association (ADJA). Il s'agit d'un groupement

(1) Déclaration de M. Denckens, président du Hoge Raad voor Diamant, audition du 3 juillet 1998 (doc. n° 94/4).

(2) Déclaration de M. Kausse, commissaire principal à l'Administration de la Sûreté de l'État, audition du 27 mars 1998 (doc. n° 76/13).

(3) Déclaration de M. B. Van Lijsebeth, audition du 17 décembre 1996 (doc. n° 16/12).

(4) Déclaration de T. Debäcker, capitaine-commandant de la gendarmerie à Anvers, audition du 1^{er} octobre 1998 (doc. 101/12).

fend en weet ook dat strafbare feiten tot uitsluiting uit de beroepsvereniging kunnen leiden en dus meteen ook tot het einde van zijn bedrijf(1).

Aangezien er geen toezicht wordt uitgeoefend over de handelaars die buiten de erkende beurzen opereren, is het ook onmogelijk om hun aantal te schatten. Het gaat vermoedelijk om een 4 à 5 000 personen. We weten ook niets af over de omvang van deze handel : gaat het om groothandel of kleinhandel ? Kopen en verkopen ze hun goederen via het Diamond Office, zoals voorgeschreven ? Hebben ze koeriers die hun koopwaar aanbrengen zonder deze aan te geven aan de douane ? Brengen ze schade toe aan de erkende diamanthandelaars ? Het blijft voor het raden(2). De administrateur-generaal van de Staatsveiligheid de heer Van Lijsebeth is evenwel van oordeel dat de diamantsector in Antwerpen «volledig ontwricht geraakt door illegale activiteiten van de Russische en de Oekraïense maffia»(3).

Het is dan ook begrijpelijk dat de diamanthandelaars ingeschreven in een diamantbeurs zich openlijk distantiëren van deze outsiders, die de diamantsector vaak een slechte naam geven.

C. Juwelenhandel

Juweliers die handel drijven in juwelen, hetzij ze daarbij diamanten of andere edelgesteenten verwerken of laten verwerken, worden helemaal niet bij de eigenlijke diamantairs gerekend(4). Ze worden trouwens niet toegelaten tot de Antwerpse diamantbeurzen.

Antwerpen heeft nooit een sterkgebouwde juweliersvereniging gekend. De wedijver, de wrijvingen en de geschillen tussen fabrikanten, groothandel en kleinhandel en vooral de wederzijdse penetratie op elkaar's terrein hebben dat tot nog toe verhinderd.

In samenspraak met het stadsbestuur werd echter besloten om die onderlinge verdeeldheid te overbruggen. Met dit oogmerk werd de Antwerp Diamond Jewellery Association (de ADJA) opgericht. Het is

(1) Verklaring van de heer Denckens, voorzitter van de Hoge Raad voor Diamant, hoorzitting van 3 juli 1998 (St. nr. 94/4).

(2) Verklaring van de her Kausse, eerstaanwezend commissaris bij het bestuur van de Veiligheid van de Staat, hoorzitting van 27 maart 1998 (St. nr. 76/13).

(3) Verklaring van de heer B. Van Lijsebeth, hoorzitting van 17 december 1996 (St. nr. 16/12).

(4) Verklaring van T. Debäcker, kapitein-commandant van de rijkswacht te Antwerpen, hoorzitting van 1 oktober 1998 (St. 101/12).

professionnel dont les statuts sont parus au *Moniteur belge* et qui veut être un label de qualité pour tous les joailliers de bonne foi(1).

L'ADJA se plaint elle aussi du contrôle défectueux du commerce des bijoux et se rend compte que la tentation d'enfreindre des prescriptions légales est particulièrement grande et les risques de se faire prendre sont extrêmement minces. De plus, il est encore apparu récemment que le parquet attache peu d'importance au trafic des bijoux: 90 cas de fraude flagrante ont été classés sans suite(2).

Pour motiver cette décision, on invoque «l'expiration du délai et l'organisation défectueuse du tribunal», en ajoutant comme arguments «la modicité de la sanction encourue et la surcharge de travail»...

Ces irrégularités qui caractérisent le commerce des bijoux se confondent, aux yeux de l'opinion publique et surtout des médias, avec la situation dans le commerce des diamants proprement dit. Il ne fait aucun doute que le trafic de l'or contribue en grande partie à la mauvaise image des diamantaires d'Anvers.

Comme nous l'exposerons plus loin encore, certaines organisations criminelles se sont implantées dans le secteur de la vente de bijoux. Alors que la législation belge soumet les parures d'or à des normes strictes et que notre joaillerie jouissait naguère d'une excellente réputation, on constate à présent que des bijoux de 10 carats et moins apparaissent sur le marché belge(3).

Des commerçants géorgiens, établis à proximité immédiate des bourses du diamant (notamment les boutiques situées sous la gare centrale d'Anvers) semblent s'être spécialisés dans ces pratiques(4). Le secteur du diamant s'en est déjà plaint à plusieurs reprises auprès des autorités, apparemment sans résultat.

D'une part, la responsabilité du contrôle est repoussée d'une autorité à l'autre, d'autre part, on prétend que les enquêteurs craignent de s'attaquer à cette criminalité organisée.

Un livre officiel dans lequel seraient notées les importations et exportations d'or, tel qu'il existe en France depuis des années, et une comptabilité sérieuse peuvent indéniablement contribuer à un assainissement de cette branche(5).

(1) *Trends online* du 7 octobre 1998.

(2) «Déclaration du premier substitut Verhelst, audition du 1^{er} octobre 1998 (doc. 102/18).

(3) *Le Soir* du 13 janvier 1996.

(4) Déclaration de M. J. Kausse, commissaire principal à l'Administration de la Sûreté de l'État, audition du 27 mars 1998 (doc. 76/11 et 15).

(5) *Trends online* du 7 octobre 1998.

een vakvereniging, waarvan de statuten in het Staatsblad zijn verschenen, die een kwaliteitslabel wil zijn voor alle bona fide juweliers(1).

Ook de ADJA maakt haar beklag over het gebrekige toezicht over de juwelenhandel en ook zij beseft dat de verleiding om de wettelijke voorschriften te overtreden bijzonder groot is en de pakkans uiterst gering. Bovendien is onlangs nog maar eens gebleken hoe weinig belang het parket aan de juwelenzwendel hecht: 90 gevallen van flagrante fraude werden zonder meer geseponeerd(2).

Als reden voor het sepot wordt aangevoerd «de verlopen termijn en de gebrekige organisatie van de rechtbank», met als bijkomende argumenten «de lage strafmaat en de overlast»...

Deze onregelmatigheden die zich in de juwelenhandel voordoen, worden door de publieke opinie en vooral door de media verwارد met de gang van zaken in de eigenlijke diamanthandel. Het lijdt geen twijfel dat de goudzwendel grotendeels bijdraagt tot het slecht imago van de diamantairs van Antwerpen.

Zoals verder nog zal worden uiteengezet, hebben bepaalde criminelle organisaties zich in de sector van de juwelenverkoop ingenesteld. Waar de Belgische wetgeving gouden sieraden aan bepaalde normen onderwerpt en onze juwelenhandel eertijds een zeer goede reputatie genoot, wordt nu vastgesteld dat op de Belgische markt juwelen van 10 karaat en minder verschijnen(3).

Georgische handelaars, gevestigd in de onmiddellijke nabijheid van de diamantbeurzen (met name de winkeltjes onder het Centraal Station te Antwerpen), schijnen zich gespecialiseerd te hebben in deze praktijken(4). De diamantsector heeft reeds herhaalde malen hierover zijn beklag gedaan bij de overheid, maar blijkbaar zonder gevolg.

Van de ene kant wordt de verantwoordelijkheid voor het toezicht van de ene overheid op de andere geschoven, anderzijds wordt beweerd dat de opsporingsambtenaren bevreesd zijn om op te treden tegen deze georganiseerde criminaliteit.

Een officieel goudboek waarin de in- en uitvoer van goud wordt opgetekend, zoals in Frankrijk reeds sedert jaren werd ingevoerd, en een degelijke boekhouding kunnen ongetwijfeld bijdragen tot een saneering van deze branche(5).

(1) *Trends on line*, 7 oktober 1998.

(2)«Verklaring van eerste-substituut Verhelst, hoorzitting van 1 oktober 1998 (St. 102/18).

(3) *Le Soir* van 13 januari 1996.

(4) Verklaring van de heer J. Kausse, eerstaanwezend commissaris bij het Bestuur van de Veiligheid van de Staat, hoorzitting van 27 maart 1998 (St. 76/11 en 15).

(5) *Trends online*, 7 oktober 1998.

Il y a des indications selon lesquelles le commerce d'imitations à la Falconplein et environs a un rapport avec le commerce de bijoux de pacotille sous les «Arcades» de la gare centrale d'Anvers. Le Hoge Raad voor Diamant a déploré à plusieurs reprises qu'aucune action n'avait été entreprise contre ces pratiques. Bien que l'on s'attaque régulièrement, à l'heure actuelle, à la contrefaçon de marques, le commerce de détail illégal et infiltré de bijoux n'est manifestement pas inquiété. La commission elle-même a constaté combien il est difficile de déterminer qui porte la responsabilité du séjour illégal des innombrables étrangers qui gravitent comme un essaim autour de ce trafic(1).

Il n'est pas exclu que le profil esquisse dans une certaine presse soit précisément attribuable aux activités illégales d'un petit groupe d'escrocs(2). Mais, pour limité que soit ce groupe, nous pouvons constater que depuis l'installation de cette mafia russe ou géorgienne, il y a moins de dix ans, 12 meurtres ont déjà été commis à la suite de règlements de comptes entre ces bandes mafieuses(3).

Les criminels proviennent le plus souvent de pays qui ont de longue date une approche très rigide de la criminalité. Dans leur pays d'origine, ils connaissent un appareil policier et judiciaire d'une extrême sévérité. Eux-mêmes, et surtout les Russes, s'entourent de conseillers qui, avant de venir dans nos contrées, réalisent une étude de marché et analysent les points faibles de notre système pour en retirer un maximum de profit personnel(4).

On constate que ces Russes qui sont l'objet de mesures d'éloignement dans d'autres pays d'Europe, viennent s'installer de préférence en Belgique(5).

4. RÉGLEMENTATION DES IMPORTATIONS ET DES EXPORTATIONS

À l'importation, les diamants arrivent en règle générale par avion aux aéroports de Deurne ou Zaventem. À l'arrivée, le diamantaire doit se présenter au bureau de douane et remettre la marchandise contre reçu. L'agent des douanes rédige un document de transit avec cautionnement (document T). Une

(1) Déclaration de M. Kausse, commissaire principal à l'Administration de la Sûreté de l'État, audition du 27 mars 1998 (doc. 76/19).

(2) Déclaration du major Frans (CBO), audition du 26 juin 1998.

(3) *Le Soir* des 17 mai et 31 août 1996.

(4) Déclaration du commissaire de la police judiciaire F. Van Saelen, audition du 1^{er} octobre 1998 (doc. 102/12).

(5) *Le Soir* du 29 octobre 1997.

Er zijn aanwijzingen dat de handel in namaakartikelen aan het Falconplein en omgeving verband houdt met de handel in nepjuwelen onder de zogenaamde Arcaden van het Centraal Station te Antwerpen. De Hoge Raad voor Diamant heeft er zich herhaalde malen over beklaagd dat hiertegen niets werd ondernomen. Hoewel de merknamaking thans gereeld wordt aangepakt, blijft de illegale en geïnfiltrerde kleinhandel in juwelen kennelijk ongemoeid. De commissie zelf heeft ondervonden hoe moeilijk het is om uit te maken wie de verantwoordelijkheid draagt voor het illegaal verblijf van talloze vreemdelingen die als een zwerm rond deze zwendel wentelen(1).

Het is niet uitgesloten dat het profiel opgehangen in een bepaalde pers precies te wijten is aan de illegale activiteiten van een kleine groep zwendelaars(2). Maar, hoe beperkt deze groep ook is, toch kunnen we vaststellen dat sedert het neerstrijken van deze Russische of Georgische maffia minder dan tien jaar geleden, er reeds 12 moorden werden gepleegd ten gevolge van afrekeningen tussen deze maffiabenden(3).

De criminelen komen meestal uit landen die van oudsher een zeer rigide aanpak van de criminaliteit gewend zijn. In hun thuislanden kennen zij een apparaat dat de misdadmigheid zowel politieel als justitieel zeer streng aanpakt. Zijzelf, en dan vooral de Russen, laten zich goed omringen door raadgevers die, voor zij naar hier komen, eerst een marktonderzoek verrichten en de zwakke plekken in ons systeem analyseren om ze maximaal uit te baten voor het eigen win(4).

Vastgesteld wordt dat deze Russen die elders in Europa worden geweerd, zich bij voorkeur in België komen vestigen(5).

4. REGLEMENTERING VAN IN- EN UITVOER

Bij invoer, in de regel via luchttransporten te Deurne of Zaventem, moet de diamantair zich bij aankomst bij de douane melden en de goederen tegen ontvangstbewijs overhandigen. De douane stelt een transitdocument op met borgstelling (T-document). Een waardetransportfirma haalt de goederen bij de

(1) Verklaring van de heer Kausse, eerstaanwezend cornmisaris bij het Bestuur van de Veiligheid van de Staat, hoorzitting van 27 maart 1998 (St. 76/19).

(2) Verklaring van majoor Frans (CBO), hoorzitting van 26 juni 1998 (St. 93/12).

(3) *Le Soir* van 17 mei en 31 augustus 1996.

(4) Verklaring van gerechtelijk commissaris F. Van Saelen, hoorzitting van 1 oktober 1998 (St. 102/12).

(5) *Le Soir* van 29 oktober 1997.

firme spécialisée dans le transport de valeurs retire la marchandise à la douane de l'aéroport et la remet au Diamond Office en même temps que le document T.

La marchandise y est vérifiée et dédouanée. Ensuite elle est soumise aux experts du ministère des Affaires économiques qui procèdent aux contrôles et constatations requises en vue de la déclaration au service de statistique.

Le financement et même le recrutement de ces experts par le secteur diamantaire, à savoir par les diamantaires qui doivent être contrôlés par eux, se révèlent sans doute avantageux pour le ministère des Affaires économiques, mais ne constituent pas, aux yeux de certains, une garantie suffisante de l'objectivité des experts(1).

À l'exportation, les diamants sont soumis, au sein du Diamond Office, aux experts du ministère des Affaires économiques qui effectuent les contrôles et constatations nécessaires pour la déclaration statistique, reçoivent la demande de licence d'exportation, valident et scellent la marchandise.

Ensuite, et toujours au Diamond Office, la marchandise est présentée à la douane qui déclare les documents d'exportation conformes et appose les timbres douaniers.

À partir de là, la marchandise est transportée par une firme spécialisée à l'aéroport où elle est à nouveau présentée à la douane pour l'exportation.

Bien entendu, les importateurs ou exportateurs ne sont pas obligés de confier le transport à une firme spécialisée : ils peuvent y pourvoir eux-mêmes, éventuellement au moyen d'un courrier spécial («transport personnel»). Mais dans ce cas aussi les formalités décrites ci-dessus doivent être remplies.

Ainsi, il est apparu récemment qu'une firme diamantaire anversoise a fraudé entre 1993 et 1997 pour un montant d'environ 4,5 milliards de francs en expédiant au Japon des cailloux au lieu des diamants mentionnés. Ces envois auraient été effectués par l'intermédiaire du Diamond Office avec la complicité de fonctionnaires du ministère des Affaires Économiques. Le parquet aurait, selon la *Gazet van Antwerpen*, mis un terme aux investigations en invoquant «le principe de la séparation des pouvoirs»(2), mais cette affirmation s'est révélée totalement inexacte. D'après les renseignements fournis par les autorités judiciaires, l'enquête est activement poursuivie.

(1) Déclaration de M. Debacker, capitaine-commandant de la gendarmerie à Anvers, audition du 1^{er} octobre 1998 (doc. 101/7).

(2) *Gazet van Antwerpen* du 26 septembre 1998.

douane van de luchthaven op en vervoert ze samen met het T-document naar het Diamond Office.

Hier worden de inkomende goederen gecontroleerd en ingeklaard. Daarna worden ze aangeboden in de expertkamer, waar de experts van het ministerie van Economische Zaken de nodige controles en schattingen verrichten en vaststellingen doen met het oog op de aangifte voor de statistiekdienst.

De financiering en zelfs de aanwerving van deze experts door de diamantsector, nl. door de diamantairs die door hen moeten worden gecontroleerd, valt wellicht voordelig uit voor het ministerie van Economische Zaken, maar is volgens sommigen geen voldoende waarborg voor de objectiviteit van de experts(1).

Bij uitvoer worden de diamanten in het Diamond Office voorgelegd aan de experts van het ministerie van Economische Zaken die weer de nodige controles en vaststellingen verrichten voor de statistische aangifte, de aanvraag tot uitvoervergunning in ontvangst nemen en de goederen valideren en verzegelen.

Vervolgens worden de goederen, steeds in het Diamond Office, aangeboden aan de douane die de uitvoerdocumenten conform verklaart en de douanezegels aanbrengt.

Van de douane worden de goederen overgebracht met een transportfirma naar de luchthaven waar de goederen opnieuw worden aangeboden aan de douane voor export.

Uiteraard zijn de invoerders of uitvoerders niet verplicht het vervoer te laten uitvoeren door een waardetransportfirma : ze mogen het vervoer zelf verrichten, eventueel door middel van een speciale koerier («persoonlijk transport»). Maar ook in dit geval dienen de hierboven beschreven formaliteiten te worden vervuld.

Zo is onlangs aan het licht gekomen dat een Antwerpse diamantfirma tussen 1993 en 1997 fraude heeft gepleegd voor een bedrag van om en bij 4,5 miljard frank door het verzenden van kiezelstenen in de plaats van de vermelde diamant naar Japan. Deze verzendingen zouden geschied zijn via het Diamond Office met de bedriegelijke medewerking van ambtenaren van het ministerie van Economische Zaken. Het parket zou, volgens de *Gazet van Antwerpen*, het onderzoek hebben gestaakt «omwille van de scheiding der machten»(2), maar deze bewering is totaal onjuist gebleken. Het gerechtelijk onderzoek wordt, volgens inlichtingen verstrekt door de justitiële overheid, actief verdergezet.

(1) Verklaring van de heer Debacker, kapitein-commandant van de Rijkswacht te Antwerpen, hoorzitting van 1 oktober 1998 (St. 101/7).

(2) *Gazet van Antwerpen* van 26 september 1998.

Le Diamond Office offre l'avantage de regrouper toutes les opérations dans un seul bureau: dédouanement, déclaration statistique et contrôle de la part du ministère des Affaires économiques. Cela garantit d'une part une grande sécurité des opérations et contribue d'autre part à la transparence des opérations.

Toute entreprise dont l'activité a trait au commerce et à l'industrie du diamant est tenue de déclarer au ministère des Affaires économiques le poids et la valeur des diamants qu'elle importe ou exporte, lors de chaque transaction. La même déclaration est faite lors du dédouanement. À cela s'ajoute une déclaration annuelle du stock au 31 décembre de chaque année civile, comme le prescrit la législation fiscale. Le tout en application de la réglementation relative aux statistiques.

Par ailleurs, d'innombrables transactions sur diamants qui ont lieu à Anvers n'ont pas un caractère d'importation ou d'exportation: au total, 90 % de la production mondiale de diamants bruts change de propriétaire sur les rives de l'Escaut. Anvers fait en effet également office de lieu de rencontre entre diamantaires qui ont quelque chose à vendre ou à acheter.

5. ACCÈS AU TARMAC DES AÉROPORTS

Il a été signalé à plusieurs reprises que certaines personnes (courriers de diamants ?) avaient obtenu un accès direct au tarmac des aéroports de Zaventem et de Deurne afin de réceptionner ou de remettre des lots de diamants en dehors de tout contrôle(1).

L'arrêté royal du 3 mai 1991 portant réglementation de la sûreté de l'aviation civile(2) règle cette matière et limite l'accès au côté-piste des aérodromes. Le côté-piste doit non seulement être clôturé et les accès doivent être pourvus d'un contrôle de sûreté ou d'un contrôle d'accès (article 3), mais en outre les plans de sûreté du côté-piste doivent être approuvés par le directeur général de l'Administration de l'Aéronautique (article 4).

Toutes les personnes qui peuvent accéder au côté-piste doivent être titulaires d'un badge d'identification d'aéroport et d'une carte d'accès (articles 6-10) et l'accès est limité aux membres du personnel (équipages) ou aux personnes qui sont temporairement en possession d'un badge d'identification pour le côté-piste (article 7).

Tous les véhicules qui se rendent du côté-piste doivent être munis d'une carte d'accès spécifique

(1) Déclaration de l'avocat général Y. Liégeois, audition du 20 mars 1998 (doc. 74/9).

(2) *Moniteur belge* du 28 mai 1991.

Het Diamond Office biedt het voordeel dat alle operaties in één enkel kantoor worden verricht: vertolling en statistische aangifte en controle vanwege het ministerie van Economische Zaken. Dit waarborgt niet alleen een grote veiligheid bij de operaties, maar draagt ook bij tot de transparantie van de verrichtingen.

Ieder die als bedrijf diamanthandel of -nijverheid voert, moet bij het ministerie van Economische Zaken aangifte doen van het gewicht en de waarde van de diamant die hij in- of uitvoert, bij elke transactie. Dezelfde aangifte geschiedt bij de vertolling. Bovendien is er een jaarlijkse aangifte van de voorraad per 31 december van elk kalenderjaar, zoals voorgeschreven door de fiscale wetgeving. Dit alles bij toepassing van de wetgeving inzake statistieken.

Daarbij komt nog dat er ook talloze diamantverhandelingen in Antwerpen gebeuren, die niet gepaard gaan met in- en uitvoer: alles samen wisselt 90 % van de wereldwijde productie van ruwe diamanten van eigenaar aan de oevers van de Schelde. Antwerpen fungeert immers ook als ontmoetingsplaats tussen diamantairs die wat te verhandelen hebben.

5. TOEGANG TOT HET TARMAC VAN DE LUCHTHAVENS

Herhaaldelijk werd vernomen dat bepaalde personen (diamantkoeriers ?) rechtstreeks toegang hebben gekregen tot het tarmac van Zaventem en Deurne teneinde partijen diamant te ontvangen of uit te voeren zonder enig toezicht van de douane(1).

Het koninklijk besluit van 3 mei 1991 houdende regeling van de beveiliging van de burgerluchtvaart(2), regelt deze materie en beperkt de toegang tot de luchtzijde van de luchthavens. De luchtzijde dient niet alleen te worden afgesloten en de toegangen dienen voorzien te zijn van een veiligheids- of toegangscontrole (artikel 3), maar bovendien moeten de beveiligingsplannen van de luchtzijde goedgekeurd worden door de directeur-generaal van het Bestuur der Luchtvaart (artikel 4).

Alle personen die toegang kunnen krijgen tot de luchtzijde, moeten drager zijn van een luchthaven-identificatiebadge en een toegangsbewijs (artikelen 6-10) en de toegang is beperkt tot de personeelsleden (bemanningen) of tot personen die tijdelijk in het bezit van een identificatiebadge voor de luchtzijde zijn gesteld (artikel 7).

Alle voertuigen die toegang hebben tot de luchtzijde moeten voorzien zijn van een specifiek toegangs-

(1) Verklaring van advocaat-generaal Y. Liégeois, hoorzitting van 20 maart 1998 (St. 74/9).

(2) *Belgisch Staatsblad* van 28 mei 1991.

(article 8). En outre, les titulaires d'un badge d'identification ou d'une carte d'accès ne sont pas dispensés du contrôle de douane et de frontière et doivent obtempérer aux injonctions de la police de l'aéroport, de la gendarmerie et de la douane pour tout contrôle de sûreté complémentaire.

La Régie des Voies aériennes déclare n'avoir délivré à aucun diamantaire un badge d'identification d'aéroport permettant l'accès direct aux avions ou le déplacement avec un véhicule du côté-piste(1).

Il ressort toutefois des enquêtes relatives à certains dossiers du parquet d'Anvers que certaines personnes ont bel et bien pénétré sur le tarmac sans autorisation.

Il s'agit dans chaque cas de faits punissables pour lesquels n'a été dressé aucun procès-verbal et qui ne sont apparus qu'après coup, par hasard. Dans un seul cas il s'agissait de la collaboration d'un membre du personnel d'une compagnie aérienne qui faisait passer frauduleusement certains envois. Jusqu'il y a deux à trois ans, aucun contrôle n'était pour ainsi dire exercée à l'arrivée d'avions privés à l'aéroport de Deurne(2).

Ces faits ne peuvent certainement pas être généralisés: il est faux de prétendre que n'importe quel commerçant a très facilement accès au tarmac de Zaventem ou de Deurne. Il ne faut pas perdre de vue que les firmes de transport de valeurs disposent d'un badge d'identification et qu'elles ont obtenu régulièrement l'autorisation de se rendre avec leurs véhicules du côté-piste vers les coffres-forts de la douane, afin d'y retirer les diamants et de les transporter soit dans les coffres-forts de Brucargo, soit à Anvers où ils sont remis au bureau de douane auprès du Diamond Office(3).

Les explications données par un des membres du Hoge Raad voor Diamant ont sans doute aussi donné lieu à des interprétations erronées. Les importateurs et les exportateurs ne sont pas obligés de faire appel à une firme de transport de valeurs pour amener la marchandise à l'aéroport ou au Diamond Office. Ils peuvent la confier à des courriers ou, le cas échéant, la transporter eux-mêmes: ce retrait direct à Zaventem afin d'accélérer l'opération n'implique nullement que le diamantaire prend possession de la marchandise directement dans l'avion ou qu'il accède au tarmac. Il peut éventuellement obtenir l'autorisation de retirer

bewijs (artikel 8). Bovendien zijn de dragers van een identificatie- of toegangsbewijs niet ontslagen van de douane- en grenscontrole en moeten ze zich onderwerpen aan de verzoeken van de luchthavenpolitie, de rijkswacht en de douane tot aanvullende veiligheidscontrole.

De Regie der Luchtwegen verklaart geen enkele diamantair een luchthavenidentificatiebadge te hebben verstrekt om zich via het tarmac rechtstreeks naar het vliegtuig te begeven of zich met een voertuig op de luchtzijde te verplaatsen(1).

Nochtans blijkt uit het strafonderzoek in bepaalde dossiers van het parket van Antwerpen dat er wel degelijk personen zonder toelating op het tarmac doorgedrongen zijn.

Het gaat telkens om strafbare feiten waarvoor geen proces-verbaal werd opgesteld en die pas achteraf, bij toeval, aan het licht zijn gekomen. In één geval ging het om de medewerking van een personeelslid van een luchtvaartmaatschappij die bepaalde zendingen bedrieglijk invoerde. Tot voor twee à drie jaar werd er vrijwel geen controle uitgeoefend op de aankomst van privé-vliegtuigen op de luchthaven van Deurne(2).

Uiteraard mogen deze feiten niet worden veralgemeend: het is onjuist te beweren dat om het even welke handelaar zomaar toegang krijgt tot het tarmac in Zaventem of in Deurne. We mogen ook niet uit het oog verliezen dat de waardetransportbedrijven beschikken over een identificatiebadge en dat ze op een regelmatige manier toestemming hebben gekregen om met hun voertuigen langs de luchtzijde naar de kluizen van de douane te rijden, teneinde er de diamanten op te halen en ze naar de kluizen van Brucargo via het tarmac te voeren, hetzij ze naar Antwerpen te voeren waar ze worden afgegeven aan het douanekantoor bij het Diamond Office(3).

Wellicht heeft ook de uitleg van een van de leden van de Hoge Raad voor Diamant aanleiding gegeven tot verkeerde interpretaties. Invoerders en uitvoerders zijn niet verplicht een waardetransportfirma in te schakelen om de goederen naar de luchthaven te brengen of naar het Diamond Office. Ze kunnen de goederen per koerier of eventueel zelfs zelf overbrengen: dit persoonlijk afhalen in Zaventem teneinde de afhandeling te bespoedigen houdt geenszins in dat deze diamantair de goederen rechtstreeks ophaalt in het vliegtuig of dat hij op het tarmac verschijnt. Hij kan eventueel toestemming krijgen om de goederen op te

(1) Lettre de la Régie des Voies aériennes du 14 mai 1998.

(2) Déclaration du commissaire de la police judiciaire G. Janssens, audition du 1^{er} octobre 1998 (doc. 102/26).

(3) Lettre de la Régie des Voies aériennes du 14 mai 1998.

(1) Brief van de Regie der Luchtwegen van 14 mei 1998.

(2) Verklaring van gerechtelijk commissaris G. Janssens, hoorzitting van 1 oktober 1998 (St. 102/26).

(3) Brief van de Regie der Luchtwegen van 14 mei 1998.

les produits dans le coffre-fort de la douane qui jouxte le côté-piste, mais les produits doivent chaque fois être accompagnés d'un document T réglementaire(1).

6. CONTRÔLE FISCAL

Le secteur diamantaire est soumis au tarif 0 en matière de TVA, mais les factures doivent être tenues à jour régulièrement et les déclarations sont obligatoires pour l'importation et l'exportation. Il y a en outre un contrôle douanier et les entreprises sont soumises à l'obligation de tenir une comptabilité régulière et légale.

La plupart du temps les transports se font par des firmes spécialisées dans le transport de valeurs. D'après le Hoge Raad voor Diamant, 99 % des importations et des exportations passent officiellement par le Diamond Office.

La contrebande est bien entendu une activité tentante: d'une part les valeurs sont énormes et en outre le volume d'un lot de diamants est très réduit.

Le président du Hoge Raad estime que la quantité de diamants de contrebande est minime: «Nous avons organisé en Belgique un système qui permet d'importer légalement dans le pays des diamants de manière assez souple», déclare-t-il. «Aucun diamantaire qui connaît ce système ne risquera d'introduire des diamants en Belgique en contrebande. Il s'agit plutôt d'amateurs et d'individus qui souhaitent pour la première fois entrer en Belgique, à partir de l'Afrique, avec des produits qui y sont encore toujours très faciles à trouver. Le risque d'être appréhendé est cependant très grand et il est très probable qu'ils seront arrêtés dans l'aéroport, car on sait d'où viennent ces personnes et il apparaît très vite qu'elles ne sont pas encore venues en Belgique. Il est dès lors possible de les intercepter de temps à autre. Je tiens toutefois à souligner qu'il s'agit de cas plutôt accidentels. Le marché n'en est pas perturbé, car ils représentent un pourcentage très réduit(2)».

Est-ce que la menace de confiscation des diamants est suffisante pour dissuader les diamantaires, comme le prétend le président du Hoge Raad, ou faudrait-il y ajouter une déchéance temporaire ou définitive du droit d'exercer la profession de diamantaire ?

En tout cas, il ne saurait être question de déchéance du droit d'exercer la profession tant que ne seront pas prises des dispositions légales réglementant l'accès à

halen in de kluis van de douane die aan de luchtzijde gelegen is, maar telkens moeten de goederen vergezeld zijn van een regelmatig T-document(1).

6. FISCALE CONTROLE

De diamantsector is onderworpen aan een o-tarief inzake BTW, maar de facturen moeten regelmatig worden bijgehouden en de aangiften zijn verplicht inzake in- en uitvoer. Bovendien is er douanecontrole en zijn de bedrijven onderworpen aan de verplichting tot het voeren van een regelmatige en wettelijke boekhouding.

Meestal geschieden de transporten met behulp van waardetransportfirma's. Volgens de Hoge Raad voor Diamant loopt 99 % van de in- en uitvoer officieel via het Diamond Office.

Uiteraard bestaat de verleiding om de goederen te smokkelen: het gaat enerzijds om grote waarden en bovendien is de omvang van een partij diamanten zeer beperkt.

De voorzitter van de Hoge Raad meent dat de hoeveelheid gesmokkelde diamant zeer gering is: «Wij hebben in België een systeem georganiseerd dat het mogelijk maakt diamanten op een vrij soepele manier legaal het land in te voeren» zegt hij. «Geen diamantair die dat systeem kent, zal het wagen diamanten in België binnen te smokkelen. Het gaat eerder om amateurs en mensen die voor het eerst vanuit Afrika België willen benaderen met goederen, die daar nog altijd voor het rapen liggen. De pakkans is echter groot en zeer waarschijnlijk zullen ze ook worden aangehouden in de luchthaven, omdat men weet van waar deze mensen komen en meteen duidelijk is dat ze nog niet in België zijn geweest. Men kan ze dus nu en dan onderscheppen. Ik wil echter onderstrepen dat dit eerder accidentele zaken zijn. Dit verstoort de markt niet omdat het eerder om een zeer klein percentage gaat(2)».

Is de bedreiging om zijn diamanten te zien verbeurd verklaard worden voldoende om de diamantairs af te schrikken, zoals de voorzitter van de Hoge Raad beweert, of zou er bovendien ook nog een tijdelijke of definitieve ontzetting uit het recht het beroep van diamantair uit te oefenen moeten komen ?

In elk geval kan er van enige ontzetting uit het recht het beroep uit te oefenen geen sprake zijn tot er een wettelijke regeling wordt uitgevaardigd die de toe-

(1) Déclaration de M. Bornstein, vice-président du Hoge Raad, du 27 mars 1998 (doc. 75/19).

(2) Déclaration de M. Denckens, président du Hoge Raad voor Diamant, audition du 3 juillet 1998 (doc. 94/2).

(1) Verklaring van de heer Bornstein, ondervoorzitter van de Hoge Raad van 27 maart 1998 (St. 75/19).

(2) Verklaring van de heer Denckens, voorzitter van de Hoge Raad voor Diamant, hoorzitting van 3 juli 1998 (St. 94/2).

la profession. Une telle réglementation est actuellement l'objet de discussion entre le Hoge Raad et le ministre compétent et ses services.

Même l'exclusion d'une des associations professionnelles pour infraction aux règlements semble soulever des difficultés particulières. Dans un arrêt de la cour d'appel d'Anvers du 20 février 1996, la Beurs voor Diamanthandel s'est vu dénier le droit de radier un de ses membres(1).

Le statut de «négociant agréé en diamants» que le ministère des Affaires économiques octroie aux diamantaires pourrait également être supprimé dès que l'accès à la profession aura été réglementé.

Subsist toutefois le problème concernant la valeur des produits importés et exportés: les experts du ministère des Affaires économiques seront toujours confrontés à la question de l'évaluation correcte des diamants. De même qu'il est impossible d'estimer la valeur exacte d'une peinture ou d'une œuvre d'art, l'estimation exacte d'un lot de diamants sera toujours sujette à caution.

7. LE MONOPOLE DE DE BEERS

La société De Beers a une grande influence sur le commerce des diamants: dotée d'une assise financière exceptionnelle, elle dispose d'un stock important de diamants bruts. Elle s'efforce d'acheter les diamants à la production et, grâce à son stock, d'orienter le marché. Elle suit une politique bien précise afin que le marché ne soit pas perturbé par des événements de nature temporaire: elle limitera par exemple le volume des lots de diamants qui sont vendus à un prix fixe à des diamantaires privilégiés lorsque le marché présente une tendance négative ou risque d'être saturé.

La livraison de lots de diamants bruts est assurée principalement par De Beers, bien que celui-ci ne dispose pas d'un monopole. Des diamants bruts provenant d'autres centres diamantaires sont néanmoins offerts sur le marché, même à Anvers. On parle alors de «outside market» ou marché parallèle. Ce marché parallèle n'est en aucun cas un marché illégal, car les produits offerts à Anvers et provenant d'autres

(1) Arrêt de la 6^e Chambre de la cour d'appel d'Anvers, 20 février 1996, dans l'affaire SA Antwerpse Diamantbank contre Bulwijk. Un pourvoi en cassation a été introduit contre cet arrêt, mais la Cour de cassation ne s'est pas encore prononcée.

gang tot het beroep regelt. De Hoge Raad onderhandelt op dit ogenblik met de bevoegde minister en zijn diensten over zulke regeling.

Zelfs een ontslag van het lidmaatschap uit een van de beroepsverenigingen wegens een inbreuk op de reglementen schijnt bijzondere moeilijkheden op te leveren. In een arrest van het hof van beroep te Antwerpen d.d. 20 februari 1996 werd de Beurs voor Diamanthandel het recht ontzegd een van haar leden te schorsen(1).

Wellicht zal ook het statuut van «erkend diamanthandelaar», dat het ministerie van Economische Zaken aan diamantairs verleent, kunnen worden ingetrokken zodra de toegang tot het beroep geregelementeerd is.

Blijft echter steeds de problematiek rond de waarde van ingevoerde en uitgevoerde producten: de experts van het ministerie van Economische Zaken zullen altijd te kampen hebben met het vraagstuk van de correcte waardebepaling van de diamanten. Evenals het onmogelijk is de juiste waarde te ramen van een schilderij of van een kunstwerk, zal het altijd betwistbaar blijven een juiste waardebepaling op te geven voor een partij diamant.

7. HET MONOPOLIE VAN DE BEERS

De Beers heeft een grote invloed op de diamanthandel: dank zij haar uitzonderlijk belangrijk financieel vermogen beschikt zij over een grote voorraad ruwe diamant. Ze tracht de diamanten bij de ontginning op te kopen en dank zij haar voorraad de markt te sturen. Ze volgt een welbepaald beleid teneinde de markt niet te laten verstören door tijdelijke evenementen: zo zal ze de omvang van de zichten (partijen diamant die aan bevoordeerde diamantairs tegen een vaste prijs worden verkocht) beperken als de markt een negatieve tendens vertoont of als de markt dreigt oververzadigd te geraken.

De levering van partijen ruwe diamant komt hoofdzakelijk van De Beers, hoewel deze niet over een monopolie beschikt. Er wordt niettemin ruwe diamant uit andere diamantcentra aangeboden op de markt, ook te Antwerpen. Men spreekt dan van de «outside market» of de parallelle markt. Deze parallelle markt is hoegenaamd geen illegale markt, daar ook de goederen aangeboden te Antwerpen en

(1) Arrest van de 6^e Kamer van het hof van beroep te Antwerpen, 20 februari 1996, inzake NV Antwerpse Diamantbank t/Bulwik. Tegen dit arrest werd cassatieberoep ingesteld en het Hof van Cassatie heeft zich nog niet uitgesproken.

centres que De Beers sont importés par le biais du Diamond Office et sont soumis au contrôle légal. Ce marché parallèle est cependant limité, selon le Hoge Raad, à environ 1% des diamants offerts. D'après une déclaration de M. Kausse, commissaire principal à l'Administration de la Sûreté de l'État, seuls 50% des diamants offerts en Belgique arriveraient par le canal du CSO («Central Sellings Organisation» de De Beers) et les 50% restants viendraient de pays africains(1).

Il est clair qu'une large fraction des importations en provenance d'Afrique revêt un caractère illégal, mais il n'a pas été possible de recueillir des données contrôlables à ce sujet. Provenant de certains pays comme l'Angola, le Congo, la Sierra Leone ou la Namibie, ces diamants sont le plus souvent passés en contrebande par des courriers. Lorsque ceux-ci sont appréhendés, non seulement ils encourent une peine pour avoir enfreint les prescriptions douanières, mais les diamants sont en outre confisqués(2).

Le problème de savoir si ce monopole de l'offre («single channel marketing system») de De Beers est contraire aux règles de la CEE n'est pas soumis à l'appréciation de la commission. La question a été posée de savoir si l'activité monopolistique de De Beers ne favorise pas la criminalité, mais les membres du Hoge Raad ont repoussé avec fermeté cette insinuation(3). Bien évidemment, De Beers, firme à la réputation établie, importe exclusivement par l'intermédiaire du Diamond Office.

En dépit des efforts accomplis par De Beers pour réguler le marché des diamants, une importante portion de la production échappe encore à son contrôle. Certains pays souhaitent agir de manière autonome et commercialiser directement leurs diamants, tel le Canada. Ainsi l'Australie, qui assure 6 à 7% de la production mondiale, cherche à écouter ses diamants par le biais de son bureau de vente installé à Anvers. Il s'agit, il est vrai, de diamants de moindre qualité, qui ne constituent pas une grande menace pour De Beers(4).

D'autres pays, comme la Russie, ont dénoncé à plusieurs reprises les accords passés avec De Beers et ont offert sur le marché anversois des diamants en

(1) Audition du 27 mars 1998 (St. 76/2). La police judiciaire estime qu'une importante partie des diamants traités à Anvers a été importée illégalement. [(Déclaration du commissaire de la police judiciaire G. Janssens, audition du 1^{er} octobre 1998 (doc. 102/25)].

(2) Déclaration de M. Denckens, audition du 3 juillet 1998 (doc. 94/9).

(3) Déclaration de M. Bernstein, audition du 27 mars 1998 (doc. 75/14).

(4) *Financial Times* du 12 avril 1996; *Trends-Tendances* du 6 novembre 1997.

komende van autres centra et De Beers via le Diamond Office sont géographiquement limitées et soumises au contrôle légal. Ces marchés parallèles sont cependant limités, selon le Hoge Raad, à environ 1% de la production offerte. Selon une déclaration du M. Kausse, commissaire principal à l'Administration de la Sécurité de l'État, seuls 50% des diamants offerts en Belgique arrivent par le canal du CSO («Central Sellings Organisation» de De Beers) et les 50% restants viennent de pays africains(1).

Het ligt voor de hand dat een belangrijk gedeelte van deze Afrikaanse invoer illegaal geschiedt, maar er konden dienaangaande geen controleebare gegevens worden verkregen. Afkomstig uit bepaalde landen, zoals Angola, Congo, Sierra Leone of Namibië, worden deze diamanten meestal door koeriers binnengesmokkeld. Worden deze koeriers betrapt, dan lopen ze niet alleen gevaar bestraft te worden wegens overtreding van de douanevoorschriften, maar bovendien worden de diamanten verbeurd-verklaard(2).

Of dit aanbodmonopolie («single channel marketing system») van De Beers al dan niet strijdig is met de EEG-regels, is een problematiek die niet ter beoordeling van de commissie is. De vraag werd gesteld of de monopoliserende activiteit van De Beers de criminaliteit niet in de hand werkt, maar door de leden van de Hoge Raad werd deze insinuatie met klem van de hand gewezen(3). Uiteraard voert De Beers, als gevestigde en gereputeerde firma, uitsluitend via het Diamond Office.

Ondanks de inspanningen van De Beers om de diamantmarkt te reguleren, blijft een belangrijk deel van de productie aan haar controle ontsnappen. Bepaalde landen wensen zelfstandig op te treden en hun ruwe diamant rechtstreeks op de markt te brengen, zoals Canada. Zo tracht Australië dat goed is voor 6 à 7% van de wereldproductie zijn diamant via zijn verkoopbureau te Antwerpen aan de man te brengen. Het gaat weliswaar om diamant van minderwaardige kwaliteit, die geen grote bedreiging voor De Beers vormt(4).

Andere landen, zoals Rusland, hebben zich in het verleden herhaald malen ontrokken aan de afspraken met De Beers en op de diamantmarkt te Antwer-

(1) Hoorzitting van 27 maart 1998 (St. 76/2). Ook de gerechtelijke politie is de mening toegedaan dat een belangrijk gedeelte van de in Antwerpen verhandelde diamant illegaal werd ingevoerd [(Verklaring van gerechtelijk commissaris G. Janssens, hoorzitting van 1 oktober 1998 (St. 102/25)].

(2) Verklaring van de heer Denckens, hoorzitting van 3 juli 1998 (St. 94/9).

(3) Verklaring van de heer Bernstein, hoorzitting van 27 maart 1998 (St. 75/14).

(4) *Financial Times* van 12 april 1996; *Trends* van 6 november 1997.

dessous du prix mondial(1). Récemment, De Beers est parvenu à remettre en vigueur les conventions conclues avec les autorités russes.

8. LA CRIMINALITÉ DANS LE SECTEUR DU DIAMANT

A) Les poursuites judiciaires

Au début de 1998 il y avait 36 instructions en cours auprès du parquet d'Anvers concernant le secteur du diamant. Il s'agissait d'infractions classiques: délits portant sur les patrimoines, faillites et opérations de blanchiment(2). Ces dossiers n'étaient pas récents et, par manque de juges d'instruction ou d'enquêteurs, un problème de délai raisonnable a commencé à se poser. À la BSR d'Anvers il n'y avait, le 1^{er} octobre 1998, que 7 dossiers relatifs au secteur diamantaire(3), mais sans rapport avec des organisations criminelles.

Le risque de prescription était moins grand, mais le secteur du diamant lui-même demandait qu'un certain nombre de dossiers soient portés le plus vite possible devant le tribunal afin de pouvoir écarter certains éléments suspects et de donner une image plus favorable du secteur, surtout dans les médias.

Il entrait dans les intentions du procureur général de promouvoir une coopération plus étroite entre un avocat général, qui prendrait en charge les infractions financières et économiques, et les magistrats de première instance. Il y a déjà eu à cette fin une concertation entre les magistrats du parquet, en vue d'un règlement plus rapide des affaires. Par ailleurs, le parquet général a pris directement contact avec les gens de terrain (police judiciaire et gendarmerie).

En ce qui concerne la criminalité dans le secteur diamantaire, le procureur général d'Anvers a fourni les explications suivantes: «Il faut faire une distinction entre criminalité organisée et criminalité d'organisation. La criminalité organisée suppose la réalisation systématique d'infractions qui, considérées séparément ou dans leur globalité, revêtent une signification considérable en vue d'obtenir un bénéfice ou un pouvoir, pour lesquelles une ou plusieurs personnes agissent ensemble pendant une certaine période — du point de vue technico-légal des modifications ont déjà été apportées sur ce plan — avec répartition des tâches, pour lesquelles il est fait usage de structures

pen diamant beneden de wereldprijs aangeboden(1). Recent is De Beers erin geslaagd zijn vroegere overeenkomsten met de Russische autoriteiten opnieuw operationeel te maken.

8. DE CRIMINALITEIT IN DE DIAMANTSECTOR

A) De strafvervolging

Begin maart 1998 waren er 36 strafonderzoeken lopende bij het parket te Antwerpen in verband met de diamantsector. Het ging om klassieke misdrijven: vermogensdelicten, faillissementsmisdrijven en witwasoperaties(2). Deze dossiers waren niet recent en wegens gebrek aan onderzoeksrechters of opsporingsambtenaren, begon een probleem te rijzen in verband met de redelijke termijn. Bij de BOB te Antwerpen waren er op 1 oktober 1998 slechts 7 dossiers met betrekking tot de diamantsector(3), maar die hebben geen betrekking op criminale organisaties.

Het gevaar voor verjaring was minder groot, maar de diamantsector zelf vroeg dat een aantal strafdossiers zo vlug mogelijk voor de rechtkant zou worden gebracht teneinde bepaalde ongure elementen te kunnen weren en om de sector zelf een gunstiger imago te geven, vooral in de media.

Het lag in de bedoeling van de procureur-generaal nauwere samenwerking te bevorderen tussen een advocaat-generaal die ze met de financieel-economische misdrijven zou belasten en de magistraten van eerste aanleg. Er was te dien einde reeds overleg geweest tussen de parketmagistraten met het oog op een vluggere afhandeling van de zaken. Ook heeft het parket-generaal rechtstreeks contact genomen met de veldwerkers (gerechtelijke politie en rijkswacht).

De procureur-generaal te Antwerpen heeft betreffende de criminaliteit in de diamantsector de volgende toelichting verstrekt: «Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen georganiseerde criminaliteit en organisatiecriminaliteit. De georganiseerde criminaliteit veronderstelt het planmatig plegen van misdrijven die elk op zich of in hun totaliteit van aanzienlijke betekenis zijn vanuit een streven naar winst of macht, waarbij één of meer personen samen handelen gedurende een zekere periode — wettechnisch zijn er op dat vlak reeds wijzigingen gekomen — met verdeeling van taken, waarbij gebruik wordt gemaakt van commerciële structuren en/of toevlucht wordt geno-

(1) Déclaration de Mme Chr. Dekkers, procureur général d'Anvers, audition du 20 mars 1998 (doc. 74/6).

(2) *Financial Times* du 14 mars 1997

(3) Déclaration de M. T. Debacker, capitaine-commandant de la gendarmerie à Anvers, audition du 1^{er} octobre 1998 (doc. 101/3-4).

(1) Verklaring van mevrouw Chr. Dekkers, procureur-generaal te Antwerpen, hoorzitting van 20 maart 1998 (St. 74/6).

(2) *Financial Times* van 14 maart 1997.

(3) Verklaring van de heer T. Debacker, kapitein-commandant van de Rijkswacht te Antwerpen, hoorzitting van 1 oktober 1998 (St. 101/3-4).

commerciales et/ou l'on a recours à la violence ou à d'autres moyens d'intimidation et/ou pour lesquelles une influence est exercée sur la vie politique, les médias, l'administration publique, la justice et l'économie. À cela s'oppose la criminalité d'organisation. Il s'agit en l'occurrence d'infractions qui sont commises par des membres d'une organisation parfaitement légale, sans que l'organisation elle-même ne fonctionne comme une organisation criminelle. Il peut s'agir d'infractions qui sont commises à titre individuel ou en groupe par les membres d'une organisation qui est en soi respectable et de bonne foi et qui s'inscrivent dans le cadre de l'exercice des tâches normales de l'organisation. À en juger par les données disponibles et l'état actuel des investigations, il nous semble que le secteur du diamant ne relève pas de la criminalité organisée mais rentre plutôt dans la deuxième catégorie».

Et d'ajouter: «S'il y a fraude dans l'expertise des diamants qui sont offerts à l'importation où à l'exportation, s'il est question de corruption dans le chef des experts ou des fonctionnaires chargés du contrôle, cela reste notoirement dans les limites de la criminalité d'organisation, sans franchir le pas vers la criminalité organisée.»

Cette criminalité d'organisation a peut-être une connotation moins sérieuse que la criminalité organisée mais n'en est pas moins grave. «Si un expert reconnaît un lot de résidus comme un diamant d'une valeur de 200 millions de francs, il y aura là-dessous tout un ensemble de fausses écritures, de fausses factures, mais aussi un marché noir des diamants véritables»(1). Les opérations de blanchiment peuvent se monter facilement: le commerce de la drogue et même le commerce des armes n'en sont pas exclus(2).

«Le trafic atteint très vite des milliards: un dossier répressif porte déjà sur 92 000 000 de dollar»(3). Parfois, il s'agit uniquement d'escroquerie à l'assurance plutôt que de falsification de factures ou de commerce de diamants importés illégalement.

Parfois, on a l'impression qu'il existe réellement une politique de tolérance: non seulement on l'affirme devant les caméras de télévision, mais même

(1) Déclaration de M. Liégeois, avocat général, audition du 20 mars 1998 (doc. 74/10).

(2) Sous le régime de Mobutu, des armes et des camions ont été achetés avec le produit de la vente de diamants à Anvers (Déclaration de M. J. Kausse, commissaire principal auprès de l'administration de la Sûreté de l'État, audition du 27 mars 1998 (doc. 76/4)). En Angola, le mouvement Unita a également commercialisé des diamants pour pouvoir acheter des armes (Déclaration de M. R. Libert, conseiller adjoint auprès de l'administration de la Sûreté de l'État, audition du 27 mars 1998 (doc. 76/21)). Voir aussi *Le Monde* du 21 mai 1997.

(3) Déclaration de M. Liégeois, audition du 20 mars 1998 (doc. 74/11).

men tot geweld of andere intimidatiemiddelen en/of waarbij invloed wordt uitgeoefend op het politieke leven, de media, het openbaar bestuur, de justitie en het bedrijfsleven. In tegenstelling hiermee is er ook een organisatiecriminaliteit. Hier gaat het om misdrijven die gepleegd worden door leden van een volkomen wettelijke organisatie, zonder dat de organisatie zelf functioneert als een criminale organisatie. Het kan gaan om misdrijven die individueel of in groep worden gepleegd door leden van de organisatie die op zich respectabel en te goeder trouw is en in het kader van de uitoefening van de normale taken van de organisatie te situeren zijn. Uit de ontleding van de voorliggende gegevens en de actuele stand van de onderzoeken, lijkt ons de diamantsector niet onder de georganiseerde criminaliteit, maar veeleer onder de tweede groep te vallen».

Daaraan werd nog toegevoegd: «Als er fraude is bij de expertise van diamanten die voor in- of uitvoer worden aangeboden, als er sprake is van corruptie in hoofde van deskundigen of controlerende ambtenaren, dan blijft dat kennelijk binnen de grenzen van de organisatiecriminaliteit, zonder dat een stap wordt gezet naar de georganiseerde criminaliteit».

Deze organisatiecriminaliteit klinkt wellicht minder gevvaarlijk dan de georganiseerde criminaliteit, maar blijft niettemin zeer ernstig. «Als een expert een partij steengruis erkent als diamant ter waarde van 200 miljoen frank, dan zit daar een hele wereld achter van valse boekhouding, valse facturering, maar ook van een zwarte markt voor echte diamanten»(1). Witwasoperaties kunnen gemakkelijk worden opgezet: drugshandel en zelfs wapenhandel zijn daarbij niet uitgesloten(2).

«De zwendel loopt zeer vlug in de miljarden: in éénstrafdossier gaat het al om 92 000 000 dollar»(3). Soms gaat het er alleen om de verzekeringen op te lichten, dan weer om vervalsing van facturen of handel in diamanten die illegaal werden ingevoerd.

Soms krijgt men de indruk dat er werkelijk een gedoogbeleid bestaat: niet alleen wordt dat voor de televisie beweerd, maar zelfs het hof van beroep te

(1) Verklaring van de heer Liégeois, advocaat-generaal, hoorzitting van 20 maart 1998 (St. 74/10).

(2) Alzo werden tijdens het Mobutu-regime wapens en vrachtwagens aangekocht met de opbrengst van de diamantverkoop te Antwerpen (Verklaring van de heer J. Kausse, eerstaanwezend commissaris bij het bestuur van de Veiligheid van de Staat, hoorzitting van 27 maart 1998 (St. 76/4)). Ook de Unita-beweging van Angola heeft diamant op de markt gebracht ten einde wapens te kunnen aankopen (Verklaring van de heer R. Libert, adjunct-adviseur bij het bestuur van de Veiligheid van de Staat, hoorzitting van 27 maart 1998 (St. 76/21)). Zie ook *Le Monde* van 21 mei 1997.

(3) Verklaring van de heer Liégeois, hoorzitting van 20 maart 1998 (St. 74/11).

la cour d'appel d'Anvers constate «que d'autres usages ont cours dans le secteur diamantaire et que les compagnies d'assurances doivent en tenir compte»(1). Il est certain que jadis le secteur du diamant faisait dans une certaine mesure de l'autorégulation: les magistrats et la police judiciaire entretenaient de bons rapports avec le secteur et cela se traduisait par une coopération efficace. Le secteur lui-même a déclaré par le truchement du *Hoge Raad* qu'il considère l'autorité judiciaire comme son allié objectif dans la lutte contre les abus(2).

Alors qu'auparavant le commerce des diamants était aux mains d'un petit groupe de personnes qui se connaissaient personnellement et qui étaient toutes membres de l'une ou l'autre bourse, on observe depuis quelques années une sorte d'internationalisation du secteur. De plus en plus, nous voyons arriver de l'étranger des individus au passé inconnu, qui disposent de moyens financiers considérables mais au sujet desquels nous n'avons aucun renseignement. Des commerçants provenant de Russie, surtout, ont fait jusqu'ici y a peu leur apparition à Anvers et il est particulièrement difficile de recueillir des informations fiables sur leur passé(3).

S'il est question d'une politique de tolérance dans le secteur du diamant, ce n'est pas parce que le ministère public ferme les yeux ou refuse d'intervenir: la politique de tolérance ne relève pas des parquets mais du ministère de la Justice ou des Finances(4). Il ne s'agit peut-être pas d'une véritable politique de tolérance, mais plutôt d'accords, de conventions, d'usages, mais le parquet ne peut intervenir que si procès-verbal est dressé. Au sujet des pratiques qui ne sont pas consignées dans un procès-verbal, le parquet peut difficilement ouvrir une enquête(5).

Il a ainsi été observé notamment que depuis la disparition des frontières entre l'Est et l'Ouest, on a tenté de mettre sur pied un marché parallèle de diamants provenant de l'ancienne URSS. Il s'agit de diamants de haute qualité vendus à bas prix. Il en résulte une pression accrue sur le marché existant, de sorte que le facteur autorégulateur et protecteur vient à disparaître. Les accords adaptés, conclus récemment avec De Beers, ont contribué à réduire sensiblement cette pression.

(1) Déclaration du procureur général Dekkers, audition du 20 mars 1998 (doc. 74/13).

(2) *Antwerp Facts*, mars 1998, 14.

(3) Déclaration de M. Liégeois, idem (doc. 74/18); déclaration de M. Kausse, audition du 27 mars 1998 (doc. 76/19).

(4) *Gazet van Antwerpen* du 19 mars 1998; *De Morgen* du 19 mars 1998; *De Financieel Ekonomische Tijd* du 19 mars 1998.

(5) Déclaration du procureur général Dekkers (doc. 74/15).

Antwerpen gaat uit van de vaststelling dat er in de diamantsector «andere gebruiken gelden en dat de verzekeringsmaatschappijen daar rekening moeten mee houden»(1). Vaststaat dat eertijds de diamantsector in zekere mate «zelfregulerend» optrad: magistraten en gerechtelijke politie onderhielden goede contacten met de diamantsector en dat zorgde voor een efficiënte samenwerking. De sector zelf heeft bij monde van de *Hoge Raad* verklaard de justitiële overheid als zijn objectieve bondgenoot te beschouwen in de strijd tegen misbruiken(2).

Waarschijnlijk was van een kleine groep personen die elkeen kende en die allen lid waren van een of andere beurs, merkt men de laatste jaren een soort internationalisering van de diamantsector. Meer en meer gebeurt het dat personen opdagen uit vreemde landen, wier verleden onbekend blijft, die soms over zeer belangrijke geldmiddelen beschikken, maar waarover we geen inlichtingen hebben. Vooral handelaars uit Rusland kwamen tot voor kort in Antwerpen opdagen en het is bijzonder moeilijk om betrouwbare gegevens over hun achtergrond te vergaren(3).

Als men het heeft over een bepaald gedoogbeleid in de diamantsector, dan is het niet omdat het openbaar ministerie de strafbare feiten door de vingers ziet of weigert op te treden: het gedoogbeleid behoort niet tot het beleid van de parketten, maar van het ministerie van Justitie of van Financiën(4). Wellicht gaat het niet om een echt gedoogbeleid, maar eerder om afspraken, overeenkomsten, gebruiken: maar het parket kan slechts optreden als er proces-verbaal wordt opgesteld. Over praktijken die niet worden vastgesteld in een proces-verbaal, kan het parket bezwaarlijk een onderzoek instellen(5).

Zo is onder meer waargenomen dat er sedert het wegvalLEN van de Oost-Westgrens gepoogd werd een parallelle handel in diamanten op te zetten met diamanten afkomstig van de voormalige USSR. Het gaat om diamanten van hoge kwaliteit tegen een lage prijs. Dat leidt tot een verhoogde druk op de bestaande diamantwereld waardoor de zelfregulerende, beschermende factor verdwijnt. De recente, aangepaste, overeenkomsten met De Beers hebben ertoe bijgedragen dat deze druk thans sterk is verminderd.

(1) Verklaring van procureur-generaal Dekkers, hoorzitting van 20 maart 1998 (St. 74/13).

(2) *Antwerp Facts*, maart 1998, 14.

(3) Verklaring van de heer Liégeois, idem (St. 74/18); verklaring van de heer Kausse, hoorzitting van 27 maart 1998 (St. 76/19).

(4) *Gazet van Antwerpen* van 19 maart 1998; *De Morgen* van 19 maart 1998; *De Financieel Ekonomische Tijd* van 19 maart 1998.

(5) Verklaring van procureur-generaal Dekkers (St. 74/15).

Il est fait allusion au dossier répressif «Golden Ada» qui révélera peut-être de véritables pratiques mafieuses : ce dossier est toujours à l'examen et pourrait souligner la vulnérabilité du secteur diamantaire anversois(1).

Il y a incontestablement un manque de personnel expérimenté, tant dans les parquets et parmi les juges d'instruction qu'à la police judiciaire. C'est un problème général au sein du ministère public(2). Un travail de recherche plus approfondi devrait être effectué dans le secteur économique et financier, mais pour cela il faut qu'il y ait plus de fonctionnaires spécialisés. Trop peu d'analyses criminelles ont été effectuées et aucune analyse stratégique n'a jusqu'ici été réalisée par manque d'effectifs(3).

Un plan d'action contre la délinquance économique, financière et fiscale a été approuvé en octobre 1997 par le Conseil des ministres et est peaufiné par le collège des procureurs généraux. Dans ce cadre, un magistrat sera spécialement chargé de dresser un tableau de cette criminalité. Le secteur du diamant, sans être le seul concerné, en fera indéniablement partie. Ensuite, il appartiendra au ministre de juger où les analystes devront être placés pour procéder à une analyse stratégique(4).

Er wordt gezinspeeld op het strafdossier «Golden Ada» waarin mogelijkerwijze echte maffiapraktijken aan het licht zijn gekomen : dat dossier is nog steeds in behandeling en kan wellicht wijzen op de kwetsbaarheid van de Antwerpse diamantsector(1).

Er is ongetwijfeld een gebrek aan geëxperimenteerde mankracht, zowel bij de parketten, de onderzoeksrechters als de gerechtelijke politie. Dat is een algemeen probleem bij het openbaar ministerie(2). Er zou méér opsporingswerk moeten worden verricht in de financieel-economische sector, maar daartoe is vereist dat er méér gespecialiseerde ambtenaren komen. Te weinig misdaadanalyses werden uitgevoerd en de strategische analyses zijn zelfs tot nog toe uitgebleven bij gebrek aan mankracht.

Een actieplan tegen de economische, financiële en fiscale delinquentie werd in oktober 1997 door de Ministerraad goedgekeurd en wordt door het college van procureurs-generaal verder uitgewerkt. In dat kader zal een bijzondere bijstandsmagistraat worden belast met het in kaart brengen van deze misdadigheid. Het gaat niet alleen om de diamantsector, maar er zal ongetwijfeld de nodige aandacht worden geschonken aan deze sector. Achteraf moet de minister oordelen waar de analisten moeten worden geplaatst om een strategische analyse op te stellen(4).

B) Les recherches

Il ressort non seulement des dossiers répressifs mais encore d'autres données que des diamants sont importés illégalement en Belgique à partir de certains pays, principalement de Russie(5). L'affaire «Golden Ada» fournit la preuve que les importations illégales de diamants se chiffrent à plusieurs milliards. Comme De Beers ne contrôle qu'une partie des diamants russes, le risque est d'autant plus grand de voir l'autre partie arriver en contrebande sur le marché européen. Il ne s'agit sans doute que de simple trafic, vu l'implosion des structures russes.

Le monde du diamant étant un monde fermé dans lequel tout est basé sur la confiance mutuelle, le travail de recherche pour trouver les circuits illégaux

B) De opsporing

Niet alleen uit de strafdossiers, maar ook uit andere gegevens blijkt dat er in België illegale invoer is uit bepaalde landen, voornamelijk uit Rusland(5). De zaak «Golden Ada» levert daarvan het bewijs dat er voor verschillende miljarden Belgische frank aan diamanten illegaal wordt ingevoerd. Nu De Beers slechts een gedeelte van de Russische diamant beheert, is het risico des te groter dat het overige gedeelte sluiks op de Europese markt verschijnt. Wellicht ging het om gewone zwendel, gelet op de implosie van de Russische structuren.

Aangezien de diamantwereld een gesloten wereld is, waar alles gebaseerd is op wederzijds vertrouwen, is ook de opsporing van illegale circuits niet gemakke-

(1) Déclarations de M. Liégeois, idem (doc. 74/18) et de M. Van Lijsebeth (doc. 16/17).

(2) Déclaration du procureur général Dekkers (doc. 74/20).

(3) Déclaration du procureur général Dekkers (doc. 74/23).

(4) Déclaration du procureur général Chr. Dekkers, audition du 20 mars 1998 (doc. 74/23). Déclaration de M. Lijsebeth, audition du 27 mars 1998 (doc. 76/24).

(5) Déclaration de M. Kausse, commissaire principal de l'administration de la Sûreté de l'État, audition du 27 mars 1998 (doc. 76/4).

(1) Verklaringen van de heer Liégeois, idem (St. 74/18) en van de heer Van Lijsebeth (St. 16/17).

(2) Verklaring van procureur-generaal Dekkers (St. 74/20).

(3) Verklaring van procureur-generaal Dekkers (St. 74/23).

(4) Verklaring van procureur-generaal Chr. Dekkers, hoorzitting van 20 maart 1998 (St. 74/23); Verklaring van de heer Lijsebeth, hoorzitting van 27 maart 1998 (St. 76/24).

(5) Verklaring van de heer Kausse, eerstaanwezend commissaris van het Bestuur van de Veiligheid van de Staat, hoorzitting van 27 maart 1998 (St. 76/4).

n'est pas aisé. Certains diamantaires en ont malicieusement profité pour organiser des importations de diamants  partir de l'Afrique par l'intermédiaire de courriers, en dehors des circuits normaux et sur une base individuelle, pour leur usage et leur exploitation propres. Finalement, une portion de ces diamants abouti chez des personnes qui sont inscrites auprès d'une bourse de diamants. tant donné que certains diamants provenant de ce circuit illégal sont de très bonne qualité et que leur prix est nettement inférieur au prix du marché, il arrive même que De Beers les rachète afin de pr s ver la stabilité des prix et de ramener les diamants dans le circuit légal(1).

Toutes les personnes qui ont 茅t  entendues par la commission ont déclaré que le secteur du diamant est très vulnérable  la fraude: la grande valeur des diamants, la taille réduite des pierres, le caractère fermé du secteur, les nombreux contacts avec l'étranger, la difficulté d'obtenir des informations sur le passé des commerçants, la faible structure du marché accentuent cette vulnérabilité(2). De même, les modestes moyens des enquêteurs, leur manque de formation et d'expérience, l'absence d'analyses criminelles font qu'il existe peu de données sur la criminalité affectant ce secteur(3).

Il est g  ant frappant de constater que le manque de transparence est imputable  l'absence de contrôle: la plupart des firmes-écrans sont liquid es après deux ans environ, au moment du premier contrôle de l'administration fiscale ou de la TVA(4). Aucun contrôle n'est effectué au moment de l'immatriculation dans le registre du commerce et on peut facilement mentionner une adresse fictive, exercer une activité commerciale, opérer sur le marché des diamants et disparaître ensuite sans laisser de trace(5). De même, la délivrance de permis de travail se fait sans contrôle sérieux; si la police n'a pas reçu de plaintes ou de renseignements défavorables — ce qui est pratiquement exclu dans le cas d'étrangers qui arrivent en Belgique — un avis favorable est émis(6).

Tant qu'il n'y aura pas une approche globale de ce problème, qui ne constitue en fait qu'une composante

(1) Déclaration de M. Hausse, audition du 27 mars 1998 (doc. 76/7 et St. 76/9).

(2) Déclaration du major B. Frans, membre du BCR, audition du 26 juin 1998 (doc. 93/10). Déclaration de M. Hausse, audition du 27 mars 1998 (doc. 76/11).

(3) Déclaration de M. Hausse, audition du 27 mars 1998 (doc. 76/13). Déclaration du major Frans, audition du 26 juin 1998 (doc. 93/14).

(4) Déclaration de M. Hausse, audition du 27 mars 1998 (doc. 76/19).

(5) Déclaration de M. Hausse, audition du 27 mars 1998 (doc. 76/20).

(6) Déclaration de la bourgmestre Detiège, audition du 7 février 1997 (doc. 21/14).

lijk. Sommige diamantairs hebben daar handig op ingepikt om buiten de normale circuits op individuele basis via koeriers diamanten voor eigen gebruik en exploitatie rechtstreeks uit Afrika te laten invoeren. Uiteindelijk komt een gedeelte van deze diamant terecht bij personen die ingeschreven zijn bij een diamantbeurs. Daar bepaalde diamanten uit het illegale circuit van zulke goede kwaliteit zijn en hun prijs tevens zo beneden de marktprijs ligt, gebeurt het zelfs dat De Beers ze opkoopt teneinde de prijzen stabiel te houden en de diamanten in het legale circuit te brengen(1).

Alle personen die door de commissie werden gehoord, verklaarden dat de diamantsector zeer gevoelig is voor fraude: de grote waarde van de diamanten, de geringe omvang van de stenen, de geslotenheid van de sector, de talloze contacten met het buitenland, de moeilijkheid om gegevens te krijgen betreffende het verleden van de handelaars, de zwakke structuur van de markt, verhogen de kwetsbaarheid(2). Ook de geringe middelen van de opsporingsambtenaren, hun gebrek aan opleiding en ervaring, de afwezigheid van misdaadanalyses, dat alles brengt mee dat er weinig gegevens over de sectorale misdadigheid bestaat(3).

Het valt ook op dat het gebrek aan transparantie te wijten is aan het achterwege blijven van controle: de meeste nepfirma's worden na een tweetal jaar opgedoekt, op het ogenblik dat de eerste controle door de fiscus of de BTW wordt uitgeoefend(4). Er gebeurt geen enkele controle bij de inschrijving in het handelsregister en men kan gerust een fictief adres opgeven, handel drijven, actief zijn op de diamantmarkt en weer verdwijnen zonder enig spoor achter te laten(5). Ook de aflevering van arbeidskaarten gebeurt zonder enige ernstige controle; als de politie geen klachten of geen ongunstige berichten heeft ontvangen — hetgeen bijna uitgesloten is als het om vreemdelingen gaat die in België toekomen — dan wordt een gunstig advies verstrekt(6).

Zolang er geen gezamenlijke aanpak is van deze problematiek, die in feite slechts een onderdeel is van

(1) Verklaring van de heer Hausse, hoorzitting van 27 maart 1998 (St. 76/7 en St. 76/9).

(2) Verklaring van majoor B. Frans, lid van het CBO, hoorzitting van 26 juni 1998 (St. 93/10). Verklaring van de heer Hausse hoorzitting van 27 maart 1998 (St. 76/11).

(3) Verklaring van de heer Hausse, hoorzitting van 27 maart 1998 (St. 76/13). Verklaring van majoor Frans, hoorzitting van 26 juni 1998 (St. 93/14).

(4) Verklaring van de heer Hausse, hoorzitting van 27 maart 1998 (St. 76/19).

(5) Verklaring van de heer Hausse, hoorzitting van 27 maart 1998 (St. 76/20).

(6) Verklaring van burgemeester Detiège, hoorzitting van 7 februari 1997 (St. 21/14).

de la criminalité économique et financière, la lutte contre la criminalité ne donnera pas de bons résultats(1). C'est la raison pour laquelle l'administrateur général de l'administration de la Sûreté de l'État plaide en faveur d'une banque de données centrale à laquelle auraient accès tant l'administration que l'autorité judiciaire, fût-ce partiellement(2). Tous les services de recherche et tous les services administratifs devraient collaborer, échanger des informations et agir de concert(3). Ainsi, il n'existe actuellement aucune concertation entre l'Inspection spéciale des impôts et la gendarmerie en matière de fraude fiscale dans le secteur diamantaire(4). Il n'est pas étonnant, dès lors, que personne n'ait aujourd'hui une vue claire de la situation et que des décisions contradictoires soient prises qui perturbent les investigations des autres services, voire même les entravent. «Pour nous, le secteur du diamant est peu transparent parce que nous n'avons presque pas d'informations à son sujet», a reconnu le capitaine-commandant T. Debacker de la BSR d'Anvers(5).

Jusqu'à présent il n'y a pas de politique coordonnée : les équipes d'enquête ne sont pas réunies(6). Le capitaine De Bie, membre du BCR a déclaré à ce sujet : «C'est un processus de longue haleine car chacun suit sa propre procédure et sa propre méthode de travail. Cela se fait ainsi depuis tant d'années». Face à des organisations criminelles, ce problème est encore plus pressant.

La collecte de données est cependant soumise à certaines limites, comme l'a fait remarquer à juste titre le major Frans, membre du BCR : «Car on ne peut obtenir une fraction des données que dans le cadre d'une enquête judiciaire. Si on veut obtenir des informations internes à l'entreprise, si on veut faire un constat sur la base de documents ou de la comptabilité, il faut procéder à une perquisition et il y a, en cette matière, des règles à respecter»(7).

Dès qu'un juge d'instruction intervient, il s'agit d'un cas concret et le district de gendarmerie intervient. Une fois que l'affaire est à l'instruction, l'intérêt de l'enquête entre parfois en collision avec l'analyse globale : tant le ministère public que le juge

de financieel-economische criminaliteit, zal de bestrijding van de misdadigheid geen goede vruchten opleveren(1). Daarom wordt door de administrateur-generaal van het Bestuur van de Veiligheid van de Staat gepleit voor een centrale gegevensbank waar zowel de administratie als de justitiële overheid toegang toe heeft, zij het partieel(2). Alle opsporingsdiensten en alle administratieve diensten zouden moeten samenwerken, gegevens uitwisselen en in overleg optreden(3). Zo is er thans geen overleg tussen de Bijzondere Belastingsinspectie en de rijkswacht inzake fiscale fraude in de diamantsector(4). Hoeft het dan te verwonderen dat thans niemand klaar ziet in de toestand en dat er tegenstrijdige beslissingen worden genomen die het onderzoek van de andere diensten verstoort of zelfs belemmt. «Voor ons is de diamantsector ondoorzichtig omdat we daarover nogenoeg geen informatie hebben» gaf kapitein-commandant T. Debacker van de Antwerpse BOB toe(5).

Tot nu toe bestaat er geen gecoördineerd beleid : de onderzoeksopgaven worden niet samengebracht(6). Kapitein De Bie, lid van het CBO, verklaarde dienaangaande : «Het is een proces van lange duur omdat iedereen zijn eigen procedure en zijn eigen manier van werken volgt. Het werd gedurende zoveel jaar aldus gedaan. Geconfronteerd met de criminale organisaties, wordt dit probleem nog meer beklemmend.

Het vergaren van gegevens is echter onderworpen aan bepaalde begrenzingen, zoals majoor Frans, lid van het CBO, terecht opmerkte : «Omdat je een stuk van die gegevens alleen maar in het kader van een gerechtelijk onderzoek kan krijgen. Wil je informatie hebben binnen het bedrijf, wil je een vaststelling kunnen doen op basis van documenten of van de boekhouding, dan moet je overgaan tot een huiszoeking en daar zijn nu eenmaal regels voor»(7).

Zodra een onderzoeksrechter wordt ingeschakeld, gaat het om een concreet geval en dan wordt het rijkswachtdistrict ingeschakeld. Eenmaal de zaak in onderzoek, komt het belang van het onderzoek soms in botsing met de globale analyse : zowel het openbaar

(1) *Le Soir* du 3 septembre 1996.

(2) Déclaration de M. Van Lijsebeth, audition du 27 mars 1998 (doc. 76/24).

(3) Idem (doc. 76/23). Déclaration du major Frans, audition du 26 juin 1998 (doc. 92/2). Déclaration du capitaine De Bie, audition du 26 juin 1998, (doc. 92/15).

(4) Déclaration du capitaine-commandant T. Debacker, audition du 1^{er} octobre 1998 (doc. 101/24).

(5) Déclaration du capitaine-commandant T. Debacker (doc. 101/11).

(6) Déclaration du capitaine-commandant T. Debacker, audition du 1^{er} octobre 1998 (doc. 101/3).

(7) Déclaration du major Frans, audition du 26 juin 1998 (doc. 93/16).

(1) *Le Soir* van 3 september 1996.

(2) Verklaring van de heer Van Lijsebeth, hoorzitting van 27 maart 1998 (St. 76/24).

(3) Idem (St. 76/23). Verklaring van majoor Frans, hoorzitting van 26 juni 1998 (St. 92/2). Verklaring van kapitein De Bie, hoorzitting van 26 juni 1998, (St. 92/15).

(4) Verklaring van kapitein-commandant T. Debacker, hoorzitting van 1 oktober 1998 (St. 101/24).

(5) Verklaring van kapitein-commandant T. Debacker (St. 101/11).

(6) Verklaring van kapitein-commandant T. Debacker, hoorzitting van 1 oktober 1998 (St. 101/3).

(7) Verklaring van majoor Frans, hoorzitting van 26 juni 1998 (St. 93/16).

d'instruction n'ont alors nul besoin d'une analyse globale.

Le capitaine De Bie a observé en passant: «Nous travaillons de manière traditionnelle, dossier par dossier, de façon réactive. Nous demandons déjà depuis quelques années à pouvoir travailler par projet, sur la base d'analyses, mais nous sommes jusqu'ici les seuls à soutenir cette thèse. Il est particulièrement difficile d'y rallier notre partenaire, le ministère public. La situation commence à changer dans certains parquets, mais c'est une rupture énorme avec le passé. On a toujours traité dossier par dossier. Et c'est toujours le cas. Pour faire changer les choses, nous avons besoin de la collaboration du ministère public, mais cela exige un changement des mentalités»(1).

«S'il existait des règles claires, un cadre légal précis, le BCR pourrait travailler de manière beaucoup plus efficace. L'échange de données avec l'administration et les services d'inspection serait également beaucoup plus souple»(2).

«Mais la création d'un cadre réglementaire peut aussi se révéler insuffisante. Si on peut imposer une chose ou la rendre obligatoire, il faut aussi qu'elle soit acceptée. Cette acceptation ne peut avoir lieu que si les magistrats du ministère public et les services de police sont familiarisés avec la nouvelle manière de travailler et si un système suffisamment fiable est mis en place pour la transmission d'informations douces. Le policier qui transmet des informations douces doit être sûr que la personne qui reçoit ces informations sait parfaitement ce qu'elle peut et ne peut pas en faire. En outre, il doit avoir la certitude qu'un contrôle est exercé. La législation est une chose, mais son application doit être mûrement réfléchie au préalable, et c'est là une tout autre tâche»(3).

Il est frappant de constater qu'en réalité peu ou pas de recherches sont effectuées en matière de fraude systématique dans le secteur diamantaire: la gendarmerie signale qu'elle n'intervient que sur réquisition du juge d'instruction(4): l'ouverture d'une enquête est plutôt le fruit du hasard (par exemple lorsque, comme dans l'affaire Fischer, des indices évidents de fraude financière émergent, ou lorsque certains meurtres ou attentats ont un rapport indéniable avec le trafic d'or et de bijoux).

(1) Déclaration du capitaine De Bie, audition du 26 juin 1998 (doc. 93/19).

(2) Déclaration du major Decraene, audition du 26 juin 1998 (doc. 93/20).

(3) Déclaration du capitaine De Bie, audition du 26 juin 1998 (doc. 93/22).

(4) Déclaration du capitaine-commandant T. Debacher, audition du 1^{er} octobre 1996 (doc. 101/10).

ministerie als de onderzoeksrechter hebben dan geen behoefte aan een globale analyse.

Kapitein De Bie merkte terloops op: «Wij werken traditioneel, dossier per dossier, reactief. Wij zijn reeds enkele jaren vragende partij om projectmatig te werken, op basis van analyses, maar tot hiertoe staan we nog alleen met die stelling. Het is bijzonder moeilijk om onze partner, het openbaar ministerie, mee te krijgen. In een aantal parketten begint daarin stilaan verandering te komen, maar dat is een enorme trendbreuk met het verleden. Men heeft steeds dossier per dossier afgehandeld. En dit is nog steeds het geval. Om verandering te verkrijgen, hebben we de medewerking van het openbaar ministerie nodig, maar dat vereist een mentaliteitsverandering»(1).

«Mochten er duidelijke regels, een duidelijk wettelijk kader zijn, dan zou het CBO veel beter kunnen werken. Dan zou ook de uitwisseling van gegevens met de administratie en de inspectiediensten veel vlotter verlopen»(2).

«Maar ook het creëren van een regelgevend kader kan niet volstaan. Iets kan worden opgelegd of verplicht, maar het moet ook nog worden aanvaard. Die aanvaarding kan pas plaatsvinden als zowel de magistraten van het openbaar ministerie als de politieambtenaren in die nieuwe manier van werken worden opgevoed en als een voldoende betrouwbaar systeem wordt ontwikkeld voor het doorgeven van zachte informatie. De politieman die zachte informatie doorstuurt, moet er volkomen van op aan kunnen dat de persoon die deze informatie ontvangt, perfect weet wat hij met die informatie mag doen en wat niet. Bovendien moet hij de zekerheid hebben dat hierop controle wordt uitgeoefend. Wetgeving is één zaak, maar de toepassing ervan dient vooraf grondig te worden doordacht, en dat is een andere taak»(3).

Het is opvallend dat er in feite weinig of geen opsporingen inzake systematische fraude in de diamantsector worden verricht: de rijkswacht deelt mede dat ze slechts op vordering van de onderzoeksrechter optreedt(4) het is eerder bij toeval dat er een onderzoek wordt opgestart (bv als in de zaak Fischer duidelijke aanwijzingen van financiële fraude aan het licht komen, of als bepaalde moorden of aanslagen ontegensprekelijk verband houden met goud- en juwelenzwendel).

(1) Verklaring van kapitein De Bie, hoorzitting van 26 juni 1998 (St. 93/19).

(2) Verklaring van majoor Decraene, hoorzitting van 26 juni 1998 (St. 93/20).

(3) Verklaring van kapitein De Bie, hoorzitting van 26 juni 1998 (St. 93/22).

(4) Verklaring van kapitein-commandant T. Debacher, hoorzitting van 1 oktober 1996 (St. 101/10).

«Nous avons toujours été partie prenante pour effectuer une enquête sur le phénomène. Nous présumons qu'il serait utile de découvrir les liens qui existent indubitablement», a déclaré le premier substitut Verhelst, «mais une véritable enquête sur le phénomène ou une enquête sectorielle, pro-active, demandée par le parquet ou par nos supérieurs hiérarchiques, n'a, pour autant que je sache, jamais été réalisée»(1).

La police judiciaire demande elle aussi avec insistance, depuis 1991, une enquête ciblée sur le phénomène, mais il n'y est pas donné suite. «L'explication tient aux traditions. La hiérarchie n'estime pas toujours à sa juste valeur la portée d'une proposition. Si quelqu'un insiste pour que soit installée une cellule d'information qui ne traite pas des dossiers ponctuels, il n'y a pas de personnel disponible à cet effet»(2).

Y a-t-il meilleure illustration de ce manque de communication des informations que le fait que les membres du BCR ignorent qui, au parquet général d'Anvers, est responsable du secteur du diamant(3) ?

De même, les magistrats du parquet ne savent pas qui, au parquet général, est en charge du secteur du diamant: jusqu'il y a peu, les rapports de la cellule du crime organisé n'étaient même pas transmis au procureur général(4): rien d'étonnant dès lors que ces rapports n'aient suscité aucune réaction en haut lieu.

Cette situation est attribuée «à la grande culture administrative qui règne au parquet d'Anvers. Il faut se réunir, mais souvent ces réunions restent sans suite...

Toutes ces lacunes et déficiences amènent à s'interroger sérieusement sur la crédibilité et la compétence des responsables du parquet d'Anvers. Si les enquêteurs ont l'impression qu'ils n'ont pas prise sur la criminalité, si les justiciables perdent confiance dans la justice, si on fustige l'absence d'action énergique contre certains criminels, n'est-ce pas plutôt dû à l'incompétence et au laxisme public qu'au manque d'effectifs ou de moyens ?

«Wij zijn altijd vragende partij geweest om een fenomeenonderzoek te verrichten. Wij hebben sterke vermoedens dat het nuttig zou zijn, de verbanden die er ongetwijfeld zijn, te ontdekken», verklaarde eerste-substituut Verhelst, «maar een echt fenomeen-onderzoek of sectoronderzoek, proactief, op initiatief van het parket of op vraag van onze hiërarchische oversten is, voor zover ik weet, nooit gemaakt»(1).

Ook de gerechtelijke politie dringt sedert 1991 aan op een fenomeengericht onderzoek, maar ook aan hun verzoek wordt geen gevolg gegeven. «Dat heeft te maken met tradities. De hiérarchie schat het belang van een voorstel niet altijd juist in. Als er iemand aandringt op de installatie van een informatieve cel die geen punctuele dossiers behandelt, dan is daar geen personeel voor»(2).

Is het niet kenschetsend voor dat gebrek aan doorstroming van informatie dat de leden van het CBO niet eens weten wie op het parket-generaal te Antwerpen verantwoordelijk is voor de diamantsector(3) ?

Ook de parketmagistraten weten niet eens wie op het parket-generaal belast is met de diamantsector: tot voor kort werden de verslagen van de cel georganiseerde misdaad niet eens doorgestuurd aan de procureur-generaal(4) het hoeft dan ook niet te verwonderen dat er van hogerhand geen reactie kwam op deze verslagen.

Deze gang van zaken wordt toegeschreven «aan de grote administratieve cultuur die op het parket te Antwerpen heerst. Er moet worden vergaderd, maar vaak wordt aan de resultaten van deze vergaderingen weinig gevolg gegeven» ...

Al deze lacunes en tekortkomingen roepen ernstige bedenkingen op betreffende de geloofwaardigheid en de beroepsbekwaamheid van de parketeiding te Antwerpen. Als de opsporingsambtenaren de indruk hebben dat ze geen greep krijgen op de criminaliteit, als de rechtszoekenden hun vertrouwen in het gerecht verliezen, als er gedekt wordt over het gebrek aan doortastend optreden tegen bepaalde misdadiers, is dat niet eerder te wijten aan onkunde en laksheid van de openbare aanklagers dan aan een tekort aan manschappen of middelen ?

(1) Audition du 1 octobre 1998 (doc. 102/5).

(2) Déclaration du commissaire de la police judiciaire G. Janssens, audition du 1^{er} octobre 1998 (doc. 102/9).

(3) Déclaration du capitaine De Bie, audition du 20 juin 1998 (doc. 93/22).

(4) Déclaration de M. Verhelst, premier substitut du procureur du Roi, audition du 1 octobre 1998 (doc. 102/5).

(1) Hoorzitting van 1 oktober 1998 (St. 102/5).

(2) Verklaring van gerechtelijk commissaris G. Janssens, hoorzitting van 1 oktober 1998 (St. 102/9).

(3) Verklaring van kapitein De Bie, hoorzitting van 20 juni 1998 (St. 93/22).

(4) Verklaring van de heer Verhelst, eerste substituut procureur des Konings, hoorzitting van 1 oktober 1998 (St. 102/5)

9. LE SÉJOUR ILLÉGAL

De nombreuses personnes séjournent illégalement en Belgique : elles sont entrées dans le pays soit avec un faux passeport, soit avec un visa de touriste, soit sans le moindre papier d'identité.

Ces personnes sont employées illégalement, par exemple dans une station-service, dans le secteur horeca (restaurant chinois ou thaïlandais), dans l'industrie de la construction ou dans une entreprise de transformation du diamant. Dès qu'il a foulé le sol du pays, l'illégal est pris en charge par certaines organisations qui lui procurent du travail. C'est ainsi qu'un Indien ou un Pakistanais peut rapporter 200 000 à 300 000 francs par mois, dont il ne touchera personnellement qu'une petite portion. Dans bien des cas on lui fera croire qu'une partie de son salaire est envoyée à sa famille en Inde ou au Pakistan. Celui qui peut exploiter ce filon illégal de main-d'œuvre spécialisée gagne de l'or en barre (1).

La valeur ajoutée générée en Belgique par le diamant est l'enjeu. Bien entendu, aucune cotisation sociale n'est prélevée sur cet enjeu, de sorte que notre système social et économique est miné (2).

Le lieutenant-colonel Allaert (BCR) a même précisé : « La délivrance de faux papiers est un aspect du crime organisé, surtout de l'immigration illégale organisée ou de la traite des êtres humains. Elle est également le fil rouge de la mise au travail organisée de main-d'œuvre illégale et d'autres formes de criminalité. Le marché sur lequel on peut s'approvisionner en faux documents est ouvert à quiconque en fait la demande. Demain un meurtrier peut chercher des nouveaux papiers et après-demain ce sera un terroriste ou un Indien qui souhaite venir en Belgique. Il s'agit d'un seul et même marché qui, en ce moment, est partiellement aux mains de Yougoslaves et d'Albanais... Dans certains endroits, ce commerce de faux documents serait florissant. À condition de les fréquenter suffisamment longtemps, il est possible d'entrer en contact avec quelqu'un qui peut fournir les papiers requis. »

Ce commerce a une dimension internationale et les services policiers n'en ont pas une bonne vue d'ensemble (3). De même qu'il existe pour

(1) Déclaration du lieutenant Smets, membre du BCR, audition du 3 juillet 1998 (doc. 95/8).

(2) Déclaration du lieutenant-colonel J. Allaert, audition du 3 juillet 1998 (doc. 95/4).

(3) *Le Soir* du 10 avril 1997.

9. HET ILLEGALE VERBLIJF

Talloze personen verblijven in België illegaal, hetzij ze met een vervalst paspoort zijn binnengekomen, hetzij met een toeristenvisum, hetzij zonder enig identiteitsbewijs.

Deze personen worden illegaal tewerkgesteld o.m. als pompbediende, in de horecabedrijven (Chinese of haise restaurants), in de bouwnijverheid of in de diamantbewerkende bedrijven. Eenmaal hij het grondgebied betreden heeft, valt die illegaal in handen van bepaalde organisaties die hem werk verschaffen. Zo kan een Indiër of een Pakistaan 200 tot 300 000 frank per maand opbrengen, waarvan hij uiteindelijk slechts een klein bedrag zal ontvangen. In veel gevallen zal hem worden voorgelogen dat een deel van zijn loon naar zijn familie in India of Pakistan zal worden opgestuurd. Wie zich also op de illegale markt van gespecialiseerde arbeidskrachten kan werpen, doet gouden zaken (1).

De toegevoegde waarde die in België aan de diamant wordt gegeven vormt de inzet. Op deze inzet worden uiteraard geen sociale bijdragen geheven zodat ons sociaal-economisch systeem wordt ondergraven (2).

Luitenant-kolonel Allaert (CBO) preciseerde zelfs : « Het afleveren van valse documenten is een aspect van de georganiseerde misdaad, vooral dan van de georganiseerde illegale immigratie of de mensenhandel. Het vormt ook de rode draad doorheen de georganiseerde illegale tewerkstelling en andere misdaadvormen. De markt waarop men zich kan bevoorradden in valse documenten, staat open voor al wie erom vraagt. Morgen kan een moordenaar naar nieuwe papieren zoeken, en overmorgen is dat een terrorist of een Indiër die naar België wil komen. Het gaat om een en dezelfde markt die op dit ogenblik gedeeltelijk in handen is van Joegoslaven en Albanezen... Op bepaalde plaatsen zou die handel in valse documenten welig tieren. Als men daar lang genoeg rondhangt, kan men daar in contact komen met iemand die de vereiste papieren kan bezorgen. »

Die handel is internationaal en ook de politiediensten hebben daar geen zicht op (3). Zoals er voor de juridische bijstand netwerken van advocaten

(1) Verklaring van luitenant Smets, lid van het CBO, hoorzitting van 3 juli 1998 (St. 95/8).

(2) Verklaring van luitenant-kolonel J. Allaert, hoorzitting van 3 juli 1998 (St. 95/4).

(3) *Le Soir* van 10 april 1997.

l'assistance juridique des réseaux d'avocats(1), il existe par exemple aussi des réseaux d'adresses de «planques». Ce ne sont pas forcément les mêmes personnes. Celui qui peut fournir l'adresse d'une planque ne procure pas nécessairement de faux papiers. Chacun a sa spécialité. Ce type d'organisation a une structure horizontale(2).

On prétend qu'il existe une bonne coopération entre l'Office des étrangers, les services de police et les membres de la Cellule centrale de la traite des êtres humains du BCR. Des formes de collaboration positives existeraient également avec les services du ministère des Affaires étrangères. Cette prétendue collaboration ne semble toutefois donner que peu de résultats sur le terrain: on a parfois l'impression que la concertation constitue un moyen de répartir sa propre responsabilité sur plusieurs corps et services.

Ainsi, on remarque qu'en matière d'expulsion des criminels illégaux, l'exécution de la décision d'emprisonnement de ces criminels ne fonctionne qu'à 50 %; et on constate en outre que les personnes qui sont expulsées ne sont le plus souvent pas les vrais criminels mais des sous-fifres. La manière dont les autorisations d'établissement et les permis d'exploiter sont obtenus est révélatrice d'une aide structurée aux illégaux: les services administratifs attachent davantage d'importance à la manière dont les formulaires doivent être remplis qu'à leur contenu. Comment peut-on d'ailleurs contrôler 200 000 sociétés avec 20 contrôleurs(3) ?

S'ajoute à cela le fait que la police n'est souvent pas disposée à faire exécuter un ordre d'expulsion. Un tel refus peut prendre plusieurs formes. Il se peut que le policier ne parvienne jamais à trouver la personne à l'adresse indiquée parce qu'il regarde systématiquement dans la mauvaise direction, mais le refus peut également émaner du bourgmestre, qui donne l'instruction de ne pas expulser certains illégaux. L'Office des étrangers constate que les expulsions ne sont en fait pas exécutées, mais il n'a pas le pouvoir de faire exécuter effectivement les ordres. Parfois, cet office envoie jusqu'à trois injonctions au bourgmestre pour qu'il procède à l'expulsion(4).

(1) Déclaration du premier substitut Verhelst, audition du 1^{er} octobre 1998 (doc. 102/16).

(2) Déclaration du lieutenant-colonel J. Allaert, audition du 3 juillet 1998 (doc. 95/7).

(3) L'audition de M. Schewebach, directeur général de l'Office des étrangers, a révélé que les permis de séjour sont délivrés en fait sans aucun contrôle sérieux.

(4) Déclaration du lieutenant-colonel J. Allaert, audition du 3 juillet 1998 (doc. 95/13).

zijn(1), zo zijn er ook netwerken van bijvoorbeeld onderduikadressen. Het zijn niet noodzakelijk dezelfde mensen. Wie een onderduikadres kan leveren, levert niet noodzakelijk valse papieren af. Elk heeft zijn specialiteit. Dat soort organisaties heeft een horizontale structuur(2).

Er wordt wel beweerd dat er een goede samenwerking is tussen de Dienst Vreemdelingenzaken, de politiediensten en de leden van de Centrale Cel Mensenhandel (CBO) van de Rijkswacht. Ook met de diensten van het ministerie van Buitenlandse Zaken zouden er goede samenwerkingsvormen bestaan. Die beweerde samenwerking schijnt echter op het terrein weinig vruchten af te leveren: soms krijgt men de indruk dat het overleg een middel is om zijn eigen verantwoordelijkheid te spreiden over verscheidene korpsen en diensten.

Zo merkt men dat inzake de uitwijzing van illegale criminelen, de uitvoering, de opsluiting van deze misdadijers slechts voor 50 % werkt: en dan nog stelt men vast dat de personen die worden uitgezet, meestal niet de echte criminelen zijn, maar meeopers. De manier waarop vestigingsvergunningen en exploitatievergunningen worden verkregen wijst op een gestructureerde hulp aan illegalen: de administratieve diensten hechten méér belang aan het invullen van formulieren, dan aan de inhoud ervan. Hoe kan men trouwens met behulp van 20 controleurs 200 000 firma's controleren(3) ?

Komt daarbij nog dat de politie vaak niet bereid is om een uitwijzingsbevel ten uitvoer te brengen. Dergelijke weigering kan zich onder verschillende vormen voordoen. Het kan zijn dat de politieman de illegale persoon nooit kan aantreffen op het opgegeven adres omdat hij systematisch de verkeerde kant opkijkt, maar de weigering kan ook komen van de burgemeester die de richtlijn geeft om bepaalde illegalen niet uit te wijzen. De Dienst Vreemdelingenzaken stelt vast dat de uitwijzingen in feite niet worden uitgevoerd, maar ze heeft geen bevoegdheid om de bevelen ook effectief te doen uitvoeren. Soms stuurt deze dienst tot drie aanmaningen aan de burgemeester om alsnog de uitwijzing door te voeren(4).

(1) Verklaring van eerste substituut Verhelst, hoorzitting van 1 oktober 1998 (St. 102/16).

(2) Verklaring van luitenant-kolonel J. Allaert, hoorzitting van 3 juli 1998 (St. 95/7).

(3) Het verhoor van de heer Schewebach, directeur-generaal van de Dienst voor Vreemdelingen heeft aan het licht gebracht dat de verblijfsvergunningen in feite zonder enige ernstige controle worden afgeleverd.

(4) Verklaring van luitenant-kolonel J. Allaert, hoorzitting van 3 juli 1998 (St. 95/13).

Dans une affaire de meurtre liée au milieu criminel d'Anvers, il a été constaté que les complices étaient des personnes qui séjournaient légalement ou non à Anvers et qui assuraient le support logistique dans de telles opérations d'élimination. « Nous sommes alors tombés sur une personne », dit le commissaire de la police judiciaire Van Saelen, « qui était titulaire d'une firme œuvrant dans le secteur du diamant et de l'or à Anvers, qui n'était inscrite ni dans le registre des étrangers ni dans celui de la population, qui avait la nationalité russe et qui occupait un appartement très luxueux dans une des avenues les plus huppées d'Anvers. Son nom figurait en toutes lettres sur la sonnette et bien qu'il se déplaçait dans une voiture munie d'une plaque minéralogique belge, cet homme se trouvait de manière totalement illégale dans le pays, tant en ce qui concerne son domicile que son statut de travailleur. Nous constatons régulièrement de tels faits. Certains mécanismes de contrôle ne sont manifestement pas assez efficaces(1). »

10. LE MILIEU CRIMINEL GÉORGIEN

Depuis plusieurs années, des plaintes émanent du secteur diamantaire au sujet d'organisations criminelles géorgiennes sévissant à Anvers(2). Le parquet général d'Anvers confirme qu'une grande criminalité est effectivement constatée parmi ces personnes(3). Il s'agit en l'occurrence de vente de bijoux de pacotille, de contrebande de cigarettes, de trafic de drogue(4), de menaces, voire de meurtres, de prostitution, de main-d'œuvre illégale et également de vente de contrefaçons de marques. Le fait de payer des loyers de cent mille francs pour quelques mètres carrés de surface commerciale est en soi déjà révélateur de pratiques frauduleuses(5). Ce milieu géorgien et russe compte dans ses rangs des criminels de haut vol, des membres d'organisations criminelles qui opèrent au niveau international et pour qui le commerce de bijoux n'est qu'une couverture(6).

Il s'agit le plus souvent de personnes qui ont été expulsées d'Allemagne ou de France ou qui ne s'y sentaient plus en sécurité et qui ont atterri à Anvers. Elles s'installent naturellement dans les pays où le contrôle policier est le moins strict(7).

(1) Audition du 1^{er} octobre 1998 (doc. 102/21)

(2) Déclaration de M. Denckens, président du *Hoge Raad voor Diamant*, audition du 3 juillet 1998 (doc. 94/17). Déclaration de M. Bornstein, vice-président du *Hoge Raad*, audition du 27 mars 1998 (doc. 75/22).

(3) Déclaration du procureur-général Chr. Dekkers, audition du 20 mars 1998 (doc. 74/13).

(4) *Le Soir* du 13 janvier 1996.

(5) Déclaration du commissaire en chef Dyck, audition du 7 février 1997 (doc. 21/37).

(6) Déclaration du commissaire de la police judiciaire F. Van Saelen, audition du 1^{er} octobre 1998 (doc. 102/8).

(7) *Der Spiegel* du 4 août 1997.

In een moordzaak, die verband hield met het crimineel milieu van Antwerpen, werd vastgesteld dat de medeplegers personen waren die al dan niet legaal in Antwerpen verblijven en die voor de logistieke steun zorgen bij dergelijke eliminatieoperaties. « Wij zijn toen op een persoon gestuit », zegt gerechtelijk commissaris Van Saelen, die een firma in diamant en goud heeft in Antwerpen, die niet in het vreemdelingenregister, noch in het bevolkingsregister is ingeschreven, die de Russische nationaliteit had en die in een van de meest chique lanen van Antwerpen een zeer luxueus appartement bewoonde. Zijn naam stond open en bloot op de bel en hoewel hij met een wagen met Belgische nummerplaat reed, was deze man zowel wat zijn verblijfplaats als zijn arbeidsstatus betreft, volledig illegaal in het land. Deze dingen constateren wij geregeld. Blijkbaar werken bepaalde controlemechanismen niet efficiënt genoeg(1) ».

10. HET GEORGISCHE CRIMINELE MILIEU

Sedert verscheidene jaren wordt er vanuit de diamantsector geklaagd over Georgische criminale organisaties te Antwerpen(2). Door het parket-generaal te Antwerpen wordt bevestigd dat er inderdaad een zware criminaliteit kan worden vastgesteld onder deze personen(3). Het gaat dan enerzijds om de verkoop van nepjuwelen, sigarettensmokkel, drugs(4), bedreigingen, zelfs moordpartijen, prostitutie, illegale werkkrachten en ook verkoop van namaakmerken. Het feit dat voor de huur van enkele vierkante meter van een winkelpand honderdduizend frank wordt betaald, wijst reeds op zich op bedrieglijke praktijken(5). Er zijn in dit Georgisch en Russisch milieu zeer zware criminelen, leden van misdaadorganisaties die zeer internationaal opereren en voor wie de juwelenhandel vermoedelijk slechts een dekmantel is(6).

Het gaat meestal om personen die in Duitsland of in Frankrijk werden uitgewezen of die daar de grond te heet onder hun voeten voelden worden, die in Antwerpen zijn aanbeland. Ze vestigen zich uiteraard in landen waar het politietoezicht het mildst is(7).

(1) Hoorzitting van 1 oktober 1998 (St. 102/21)

(2) Verklaring van de heer Denckens, voorzitter van de *Hoge Raad voor diamant*, hoorzitting van 3 juli 1998 (St. 94/17); Verklaring van de heer Bornstein, ondervoorzitter van de *Hoge Raad*, hoorzitting van 27 maart 1998 (St. 75/22).

(3) Verklaring van procureur-général Chr. Dekkers, hoorzitting van 20 maart 1998 (St. 74/13).

(4) *Le Soir* van 13 januari 1996.

(5) Verklaring van hoofdcommissaris Dyck, hoorzitting van 7 februari 1997 (St. 21/37).

(6) Verklaring van gerechtelijk commissaris F. Van Saelen, hoorzitting van 1 oktober 1998, St. 102/8.

(7) *Der Spiegel* van 4 augustus 1997.

Bien que ces personnes ne relèvent en fait pas du secteur diamantaire, elles exercent leur activité commerciale à proximité immédiate du centre du diamant et elles sont assimilées aux diamantaires dans l'opinion publique et surtout dans les médias, donnant une image particulièrement défavorable du secteur diamantaire anversois(1).

D'une part, plusieurs de ces commerçants géorgiens ont acquis la nationalité belge, d'autre part certains arrivent en Belgique via Israël et se font passer pour des ressortissants israéliens, ce qui ne facilite pas leur identification. En outre, ils savent pertinemment jouer de leur double nationalité(2).

Il n'empêche que plusieurs bijoutiers géorgiens qui n'ont pas la nationalité belge séjournent illégalement dans le pays et que leur expulsion semble particulièrement difficile à réaliser. D'où des rumeurs selon lesquelles certaines personnes les protègent. Est-ce uniquement dû au fait que la prison d'Anvers est surpeuplée ou est-ce la faute de la police qui ne veut pas exécuter les ordres d'expulsion(3) ou est-ce la faute des autorités de la ville(4) ?

La gendarmerie a également constaté qu'une série de Géorgiens résident de manière illégale en Belgique. «Ils reçoivent l'ordre de quitter le pays ou ils sont arrêtés et emprisonnés et rapatriés. Nous devons toutefois constater qu'on retrouve ces personnes dans leur magasin au bout de deux à trois semaines. Si nous dressons aujourd'hui un schéma des boutiques des Géorgiens dans la Pelikaanstraat à Anvers et que nous allons effectuer un contrôle demain, le schéma ne correspondra plus à la réalité. La situation change presque de jour en jour. Il est impossible d'établir un plan permanent de la Pelikaanstraat, déclare la maréchal des logis W. Falagiarda de la BSR d'Anvers(6).

Le commissaire en chef de la police précise quant à lui que des hommes de paille se présentent régulièrement

(1) Le journal *Le Monde* et la revue *Der Spiegel* ont décrit en détail les irrégularités. Ces informations ont été reprises par de nombreux autres journaux sans donner toujours pour autant une image exacte du secteur du diamant.

(2) *Le Soir* du 4 mai 1996; R. Lesnik, L'empire de toutes les mafias, éd. Presses de la Cité, 1996, p. 104.

(3) Déclaration du lieutenant-colonel J. Allaert, audition du 3 juillet 1998 (doc. 95/13).

(4) Déclaration du lieutenant-colonel J. Allaert (doc. 95/12). Déclaration de M. Schewebach, audition du 5 juin 1998 (doc. 85/12).

(5) Déclaration de M. Kausse, audition du 27 mars 1998 (doc. 76/27).

(6) Audition du 1^{er} octobre 1998 (doc. 101/20).

Hoewel deze personen in feite geen deel uitmaken van de diamantsector, drijven ze toch in de onmiddellijke omgeving van het diamantcentrum handel, worden ze in de publieke opinie en vooral in de media geassimileerd met de diamantairs, en zorgen ze voor een bijzonder ongunstig profiel van de diamantsector in het Antwerpse(1).

Enerzijds hebben verscheidene van deze Georgische handelaars de Belgische nationaliteit verworven, anderzijds komen sommigen naar België via Israël en doen ze zich voor als Israëlische staatsburgers, hetgeen hun identificatie bemoeilijkt. Bovendien weten ze handig gebruik te maken van hun dubbele nationaliteit(2).

Dat neemt niet weg dat verscheidene Georgische juweliers, die geen Belgische nationaliteit bezitten, illegaal in het land verblijven en dat hun uittreding bijzonder moeilijk lijkt te zijn. Vandaar dat geruchten de ronde doen dat bepaalde personen hen de hand boven het hoofd houden. Heeft dat alleen te maken met de overbezetting van de gevangenis van Antwerpen(5), of ligt het aan de politie die de uitwizzingsbevelen niet wil uitvoeren(3), of ligt het bij de stedelijke overheid(4) ?

Ook de rijkswacht stelde vast dat een aantal Georgiërs illegaal in het land verblijven. «Die krijgen het bevel het land te verlaten, of zij worden aangehouden en opgesloten in de gevangenis en gerepatrieerd. Wij moeten echter vaststellen dat deze personen na één of twee weken opnieuw in de winkel staan. Als wij vandaag een relatieschema opstellen over de winkeltjes van de Georgiërs in de Pelikaanstraat te Antwerpen en wij gaan morgen controleren, dan klopt het schema niet meer. De situatie verandert bijna dagelijks. Het is onmogelijk een permanent beeld te krijgen in de Pelikaanstraat» aldus de eerste wachtmeester W. Falagiarda van de Antwerpse BOB(6).

De hoofdcommissaris van politie verklaart van zijn kant dat er geregeld stromannen in de winkels optreden

(1) In het dagblad *Le Monde* en het weekblad *Der Spiegel* werden de onregelmatigheden dik in de verf gezet. Dergelijke berichten werden door talloze andere bladen overgenomen waarbij niet altijd een juist beeld van de diamantsector werd weergegeven.

(2) *Le Soir* van 4 mei 1996; R. Lesnik, L'empire de toutes les mafias, éd. Presses de la Cité, 1996, blz. 104.

(3) Verklaring van luitenant-kolonel J. Allaert, hoorzitting van 3 juli 1998 (St. 95/13).

(4) Verklaring van luitenant-kolonel J. Allaert (St. 95/12); Verklaring van de heer Schewebach, hoorzitting van 5 juni 1998 (St. 85/12).

(5) Verklaring van de heer Kausse, hoorzitting van 27 maart 1998 (St. 76/27).

(6) Hoorzitting van 1 oktober 1998 (St. 101/20).

ment dans les magasins, parfois même des touristes. Avant que l'on ait pu recueillir des informations, ils ont quitté le pays. «C'est un environnement en mutation très rapide, nécessitant une main-d'œuvre assez importante. Lorsque l'on croit maîtriser quelque peu la situation, elle a déjà changé. Pour pouvoir faire du bon travail, il faut y être présent presque tous les jours»(1).

D'après le commissaire de la police judiciaire G. Janssens, il est pratiquement certain que l'on se trouve ici en présence de corruption(2).

11. ENQUÊTE JUDICIAIRE

À la date du 1^{er} novembre 1998, 30 dossiers se rapportant au secteur du diamant étaient à l'instruction à Anvers. Dans six cas seulement il s'agit de criminalité d'organisation (carrousel de fausses factures, fraude fiscale, contrebande de diamants, faillite frauduleuse, etc.). Dans cinq cas, nous sommes en présence d'une organisation criminelle.

Dans huit cas il s'agit d'abus de confiance: le commerçant en cause a réceptionné la marchandise à vue et ne règle pas ou produit de fausses quittances.

En se fondant sur les informations fournies par le parquet général, il n'est pas possible d'établir la nationalité des prévenus. On peut admettre que ce sont en grande majorité des étrangers qui sont venus s'établir à Anvers au cours des dernières années.

Il est à noter qu'un seul diamantaire inscrit dans une des bourses d'Anvers s'est rendu coupable de criminalité d'organisation.

(1) Audition du 7 février 1997 (doc. 21/37).

(2) Audition du 1^{er} octobre 1998 (doc. 102/34).

den, soms zelfs toeristen. Vooraleer informatie kan worden ingewonnen, heeft hij reeds het land verlaten. «Het is een zeer snel wisselende omgeving, die vrij arbeidsintensief is. Wanneer men denkt enige greep te hebben op de situatie, is zij al veranderd. Om er echt te kunnen werken, moet men er nagenoeg dagelijks aanwezig zijn»(1).

Volgens gerechtelijk commissaris G. Janssens is het haast zeker dat we hier te maken hebben met corruptie(2).

11. GERECHTELijk ONDERZOEK

Op 1 november 1998 waren 30 zaken die verband houden met de diamantsector in onderzoek in Antwerpen. Slechts in 6 gevallen gaat het om organisatiecriminaliteit (carrousel van valse facturen, fiscale fraude, diamantsmokkel, bedrieglijke bankbreuk, e.d.). In 5 gevallen hebben we te maken met een criminale organisatie.

In een achttal gevallen gaat het om misbruik van vertrouwen: de betrokken handelaar heeft de koopwaar op zicht ontvangen en rekent niet af of verschijnt met vervalse kwietschriften.

Aan de hand van de door het parket-generaal verstrekte inlichtingen kan niet worden uitgemaakt welke nationaliteit de beklaagden hebben. Er mag worden aangenomen dat de grote meerderheid vreemdelingen zijn die zich in de laatste jaren te Antwerpen komen vestigen zijn.

Het valt wel op dat er slechts één diamantair is die ingeschreven is in een van de Antwerpse diamantbeurzen, die zich schuldig heeft gemaakt aan organisatiecriminaliteit.

(1) Hoorzitting van 7 februari 1997 (St. 21/37).

(2) Hoorzitting van 1 oktober 1998 (St. 102/34).

Aperçu des dossiers à l'instruction le 1^{er} novembre
1998 — Secteur du diamantOverzicht van de diamantzaken in onderzoek op
1 november 1998

Dossier — Dossier	Personnes en cause — Betrokken personen	Nature de l'infraction — Aard van het misdrijf	Montant — Omvang	Type — Type
1	6	Vol — <i>Diefstal</i>	172,5 millions de francs — <i>172,5 miljoen frank</i>	Individuel — <i>Individueel</i>
2	2	Escroquerie — <i>Oplichting</i>	25 millions de francs — <i>25 miljoen frank</i>	Individuel — <i>Individueel</i>
3	150	Faux en écriture et fraude fiscale — <i>Valsheid in geschrifte + fiscale fraude</i>	Plusieurs milliards — <i>Verscheidene miljarden</i>	Criminalité d'organisation — <i>Organisatiecriminaliteit</i>
4	1	Faillite — <i>Bankbreuk</i>	74 millions de francs — <i>74 miljoen frank</i>	Criminalité d'organisation — <i>Organisatiecriminaliteit</i>
5	2	Abus de confiance + blanchiment — <i>Misbruik van vertrouwen + witwaspraktijken</i>	6 milliards de francs — <i>6 miljard frank</i>	Criminalité d'organisation — <i>Organisatiecriminaliteit</i>
6	5	Fraude fiscale + blanchiment — <i>Fiscale fraude + witwaspraktijken</i>	750 millions de francs — <i>750 miljoen frank</i>	Criminalité d'organisation — <i>Organisatiecriminaliteit</i>
7	1	Faillite + fraude fiscale — <i>Bankbreuk + fiscale fraude</i>	Inconnu — <i>Onbekend</i>	Individuel — <i>Individueel</i>
8	4	Vol + recel — <i>Diefstal + heling</i>	8 millions de francs — <i>8 miljoen frank</i>	Individuel — <i>Individueel</i>
9	1	Vol de grande ampleur — <i>Zware diefstal</i>	Inconnu — <i>Onbekend</i>	Individuel — <i>Individueel</i>
10	1	Abus de confiance + recel — <i>misbruik van vertrouwen + Heling</i>	5 millions de francs — <i>5 miljoen frank</i>	Criminalité d'organisation — <i>Organisatiecriminaliteit</i>
11	1	Escroquerie — <i>Oplichting</i>	16 millions de francs — <i>16 miljoen frank</i>	Individuel — <i>Individueel</i>
12	1	Abus de confiance — <i>Misbruik van vertrouwen</i>	4,5 millions de francs — <i>4,5 miljoen frank</i>	Individuel — <i>Individueel</i>
13	1	Fraude à la douane + faux en écriture — <i>Douanefraude + valsheid in geschrifte</i>	3,5 millions de francs — <i>3,5 miljoen frank</i>	Individuel — <i>Individueel</i>
14	1	Blanchiment — <i>Witwaspraktijken</i>	35 millions de francs — <i>35 miljoen frank</i>	Individuel — <i>Individueel</i>
15	3	Faillite + vol + faux en écriture — <i>Bankbreuk + diefstal + valsheid in geschrifte</i>	250 millions de francs — <i>250 miljoen frank</i>	Individuel — <i>Individueel</i>
16	1	Abus de confiance — <i>Misbruik van vertrouwen</i>	1,5 million de francs — <i>1,5 miljoen frank</i>	Individuel — <i>Individueel</i>
17	1	Abus de confiance — <i>Misbruik van vertrouwen</i>	1,85 million de francs — <i>1,85 miljoen frank</i>	Individuel — <i>Individueel</i>
18	1	Escroquerie — <i>Oplichting</i>	350 000 francs — <i>350 000 frank</i>	Individuel — <i>Individueel</i>
19	6	Escroquerie + blanchiment — <i>Oplichting + witwaspraktijken</i>	1,7 milliard de francs — <i>1,7 miljard frank</i>	Criminalité d'organisation — <i>Organisatiecriminaliteit</i>
20	1	Abus de confiance — <i>Misbruik van vertrouwen</i>	550 000 francs — <i>550 000 frank</i>	Individuel — <i>Individueel</i>
21	1	Abus de confiance — <i>Misbruik van vertrouwen</i>	175 000 francs — <i>175 000 frank</i>	Individuel — <i>Individueel</i>
22	3	Abus de confiance — <i>Misbruik van vertrouwen</i>	125 millions de francs — <i>125 miljoen frank</i>	Individuel — <i>Individueel</i>
23	1	Fraude fiscale — <i>Fiscale fraude</i>	36 millions de francs — <i>36 miljoen frank</i>	Individuel — <i>Individueel</i>
24	1	Abus de confiance — <i>Misbruik van vertrouwen</i>	7 millions de francs — <i>7 miljoen frank</i>	Individuel — <i>Individueel</i>
25	1	Abus de confiance — <i>Misbruik van vertrouwen</i>	1,5 million de francs — <i>1,5 miljoen frank</i>	Individuel — <i>Individueel</i>

Dossier — Dossier	Personnes en cause — Betrokken personen	Nature de l'infraction — Aard van het misdrijf	Montant — Omvang	Type — Type
26	6	Faux en écriture + contrebande de diamants + blanchiment — <i>Valsheid in geschrifte + diamantsmokkel + witwaspraktijken</i>	100 millions de francs — <i>100 miljoen frank</i>	Criminalité organisée — <i>Criminelle organisatie</i>
27	8	Blanchiment + faux en écriture — <i>Witwaspraktijken + valsheid in geschrifte</i>	au moins 1 milliard — <i>minstens 1 miljard frank</i>	Criminalité organisée — <i>Criminelle organisatie</i>
28	4	Blanchiment + faux en écriture + délits financiers — <i>Witwaspraktijken + valsheid in geschrifte + financiële delicten</i>	3,6 milliards de francs — <i>3,6 miljard frank</i>	Criminalité organisée — <i>Criminelle organisatie</i>
29	4	Blanchiment + corruption de fonctionnaires + faux en écriture — <i>Witwaspraktijken + omkoping van ambtenaren + valsheid in geschrifte</i>	4,5 milliards de francs — <i>4,5 miljard frank</i>	Criminalité organisée — <i>Criminelle organisatie</i>
30	22	Blanchiment — <i>Witwaspraktijken</i>	Indéterminé — <i>Onbepaald</i>	Criminalité d'organisation — <i>Organisatiecriminaliteit</i>

Les infractions portant sur l'or ou les bijoux ne sont pas incluses.

Misdrijven die verband houden met de goud- of juwelensector zijn hierbij uitgesloten.

12. MANQUEMENTS

Il est plaidé pour une augmentation des effectifs de personnel, tant en ce qui concerne les magistrats (juges d'instruction et magistrats du parquet) que dans les services de police. L'afflux de dossiers, la complexité de la matière et le caractère international de la criminalité sont disproportionnés par rapport au nombre de personnes qui doivent traiter les dossiers.

La commission ne peut toutefois pas s'empêcher de penser que la mise en place d'une direction solide est un élément encore plus important. Nombre de policiers et même de magistrats du parquet ont l'impression d'être abandonnés à leur sort, qu'on n'est pas à l'écoute de leurs besoins, que beaucoup trop de temps est consacré à la concertation et à la rédaction de rapports, mais qu'il n'y est donné que peu ou pas de suite.

La collaboration avec des organismes internationaux et avec d'autres services nationaux repose beaucoup trop sur des relations personnelles plutôt que sur des règles légales ou des règlements. À l'exemple des Pays-Bas où le FIOD(1) est chargé du travail de recherche en matière fiscale, il faudrait créer en Belgique un service de recherche spécialisé dans le domaine de la fiscalité, qui pourrait promouvoir un traitement judiciaire autonome(2).

12. TEKORTKOMINGEN

Er wordt gepleit voor een verhoging van de effectieven aan personeel, zowel wat magistraten (onderzoeksrechters en parketmagistraten) als wat politiediensten betreft. De toevloed van de dossiers, de complexiteit van de materie en het internationaal karakter van de misdadicheid staan niet in verhouding met het aantal personen die de dossiers moeten behandelen.

Toch kan de commissie zich van de indruk niet ontdoen dat het nog belangrijker is dat er een stevige leiding zou komen. Heel wat politiemensen en zelfs parketmagistraten hebben de indruk dat ze aan hun lot worden overgelaten, dat er naar hun noden niet eens geluisterd wordt, dat er wel veel tijd besteed wordt aan overleg en het opstellen van rapporten, maar dat er weinig of geen gevolg wordt aan gegeven.

De samenwerking met internationale organismen en met andere nationale diensten steunt al te veel op persoonlijke relaties in de plaats van op wettelijke regels of reglementen. Naar het voorbeeld van Nederland, waar de FIOD(1) belast is met het fiscale opsporingswerk, zou ook in België een gespecialiseerde fiscale opsporingsdienst moeten worden opgezet die een autonome gerechtelijke afhandeling kan bevorderen(2).

(1) Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst du ministère néerlandais des Finances.

(2) Lettre de Mme Dekkers, procureur général d'Anvers, du 28 septembre 1998.

(1) Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst van het ministerie van Financiën.

(2) Brief van mevrouw Dekkers, procureur-generaal te Antwerpen, van 28 september 1998.

On se plaint également de l'insuffisance des moyens pour intercepter les communications téléphoniques, de l'absence de réglementation légale sur les techniques spéciales d'enquête, du manque de protection des informateurs, de l'impossibilité de rémunérer correctement les indicateurs, etc.

La question se pose de savoir si une procédure spéciale de confiscation des avantages patrimoniaux illicites au sens de l'article 36e du Code pénal néerlandais ne serait pas souhaitable. Cette mesure de confiscation des avantages peut être imposée par une décision judiciaire distincte consécutive aux poursuites pénales(1).

Comme l'enquête financière est en général complexe et prend beaucoup de temps, la procédure de saisie est dissociée des poursuites criminelles proprement dites: l'action du ministère public doit toutefois avoir été engagée deux ans après le jour de la décision prononcée en première instance (art. 511b, premier alinéa, Sv).

De cette manière on évite aux Pays-Bas les retards indésirables dans le traitement du dossier répressif(2).

13. CONCLUSION

La commission constate qu'aucune analyse criminelle n'a été réalisée dans le secteur diamantaire. On réagit au cas par cas. Il n'y a en outre aucune coordination et les différents services conservent jalousement leurs propres informations. Un timide début de coopération n'a été observé qu'en matière de politique des étrangers. Et c'est précisément dans ce domaine que la mise en œuvre de la concertation reste lettre morte.

Le commerce en gros du diamant, dans la mesure où il est entre les mains des quatre bourses du diamant, est plus ou moins structuré et les membres sont contrôlés. Ces associations professionnelles n'ont cependant aucun statut légal et il serait souhaitable que l'accès à la profession de diamantaire soit réglementé, comme le demande d'ailleurs le secteur lui-même(3). Cela permettrait d'éliminer de nombreux éléments suspects. C'est principalement le commerce des diamants qui ne transite pas par les bourses qui est vulnérable face à la criminalité organisée.

Le manque de transparence favorise cette criminalité. Comme celle-ci est presque exclusivement le fait d'étrangers, une politique sévère à leur égard paraît indispensable.

Er wordt ook geklaagd over de gebrekke middele om de telefoongesprekken te onderscheppen, de afwezigheid van een wettelijke regeling van bijzondere opsporingsmethoden, het gebrek aan bescherming van de informant, de onmogelijkheid om de tipgevers behoorlijk te vergoeden, e.d.

De vraag rijst of er geen behoefte is aan een afzonderlijke ontnemingsprocedure van onrechtmatige vermogensvoordelen in de zin van artikel 36e van het Nederlandse Wetboek van strafrecht. Deze voordeelsontnemingsmaatregel kan worden opgelegd bij een afzonderlijke rechterlijke beslissing, die een gevolg is van de strafvervolging(1).

Daar de financiële recherche meestal gecompliceerd is en tijdrovend, wordt het ontnemingsgeding afgesplitst van de eigenlijke strafvervolging: de vordering van het openbaar ministerie moet wel aanhangig zijn gemaakt twee jaar na de dag van de uitspraak in eerste aanleg (art. 511 b, eerste lid, Sv).

Op deze manier wordt in Nederland ongewenste vertraging bij de behandeling van de eigenlijke strafzaak vermeden(2).

13. CONCLUSIE

De commissie stelt vast dat er in de diamantsector geen misdaadanalyse werd gemaakt. Er wordt gereageerd van geval tot geval. Bovendien is er geen coördinatie en verbergen de onderscheiden diensten angstvallig hun eigen gegevens. Van goede samenwerking werd slechts een voorzichtig begin gemaakt inzake vreemdelingenbeleid. En juist daar blijft de uitvoering van het overleg dode letter!

De groothandel in diamanten, voor zover deze in handen is van de vier diamantbeurzen, is min of meer gestructureerd en er wordt toezicht uitgeoefend op de leden. Deze beroepsverenigingen hebben echter geen wettelijk statuut en het zou wenselijk zijn dat de toegang tot het beroep van diamanthandelaar geregelementeerd wordt, zoals de sector trouwens zelf vraagt(3). Alzo zouden veel ongure elementen kunnen worden geweerd. Het is hoofdzakelijk de diamanthandel die niet via de diamantbeurzen verloopt die kwetsbaar is voor de georganiseerde criminaliteit.

Het gebrek aan transparantie werkt deze criminaliteit in de hand. Daar de misdadigheid bijna uitsluitend door vreemdelingen wordt gepleegd, lijkt een streng vreemdelingenbeleid onmisbaar.

(1) BHTK 1989-1990, 21 504, nr 3, MvT, p. 38.

(2) *Ontneming van voordeel in het strafrecht*, p. 155-156 (Deventer, Gouda Quint, 1997).

(3) *Gazet van Antwerpen* du 28 octobre 1998.

(1) BHTK 1989-1990, 21 504, nr. 3, MvT, blz. 38.

(2) *Ontneming van voordeel in het strafrecht*, blz. 155-156 (Deventer, Gouda Quint, 1997).

(3) *Gazet van Antwerpen* van 28 oktober 1998.

Nous ne pouvons toutefois pas nous laisser obnubiler par la criminalité dans le secteur du diamant ou celui de l'or ou des bijoux. Il existe des organisations criminelles qui opèrent dans ces secteurs, mais il s'agit de malfaiteurs qui sont prêts à exploiter demain une autre activité si celle-ci rapporte davantage ou comporte moins de risques. En d'autres termes, nous avons affaire à des organisations criminelles potentielles, qui sont prêtes à faire du trafic de drogues, de fausse monnaie, d'hormones, de contrefaçons, de cigarettes ou d'alcool si l'occasion se présente.

À défaut d'une collaboration entre les différents services, d'investissements accrus en effectifs et en moyens, et surtout sans personnel spécialisé, aucune amélioration ne doit être attendue.

Mais plus encore que des effectifs et des moyens supplémentaires, il nous faut des magistrats responsables qui fassent preuve de détermination, d'énergie et d'enthousiasme.

We mogen ons echter niet blind staren op de criminaliteit in de diamantsector of in de goud- of juwelen-sector. Er bestaan criminale organisaties die in deze sectoren opereren, maar het gaat om misdadigers die klaar staan om morgen een andere bedrijvigheid te exploiteren indien daar meer te verdienen valt of minder risico's aan verbonden zijn. Met andere woorden: we hebben te maken met potentiële criminale organisaties die bereid zijn om zowel drugs, vals geld, hormonen, namaakproducten, sigaretten of drank te verhandelen als de gunstige gelegenheid zich vooroedt.

Zonder samenwerking tussen de onderscheiden diensten, zonder de inzet van meer mankracht en middelen en vooral echt gespecialiseerd personeel mag er geen verbetering worden verwacht in deze toestand.

Maar méér nog dan aan aanvullende werkkrachten en bijkomende middelen is er behoefte aan inzet, daadkracht en enthousiasme van de leidinggevende magistraten.

SECTION 2

Le secteur pétrolier

1. Introduction

Au fil des auditions, la commission a constaté que la criminalité organisée est effectivement particulièrement active et bien organisée dans le secteur. On se trouve à nouveau confronté à une criminalité génératrice d'infractions consensuelles(1) — c'est-à-dire qui ne produisent pas de victimes directes — et dont les bénéfices colossaux obtenus sont sans commune mesure avec les risques mineurs encourus : les mécanismes frauduleux assez complexes sont malaisés à prouver et les peines encourues sont dérisoires. En outre, ce secteur intrinsèquement moins lucratif que le trafic de stupéfiant n'a fait, contrairement à ce dernier, l'objet d'aucune attention particulière des législateurs belge et étrangers. La fraude se perpétue et s'amplifie en toute impunité depuis le 1^{er} janvier 1993, date de l'ouverture des frontières. En effet, la fraude est essentiellement réalisée à l'intérieur de l'Union, où le système de circulation en exemption de droits est détourné de sa finalité.

La commission a en outre été particulièrement frappée par les déclarations suivant lesquelles les mécanismes de fraudes ont été parfaitement identifiés et que, le plus souvent, les auteurs sont connus. Les déclarations ont pu mettre en évidence que les structures mises en place et les méthodes utilisées sont le fait d'organisations criminelles internationales.

La commission s'est d'abord livrée à un examen de la situation actuelle, pour essayer ensuite de mettre en évidence les causes de l'échec de la répression afin de pouvoir formuler des recommandations pour l'avenir.

Toutes les auditions, sous serment, auxquelles la commission a procédé l'ont été sous le couvert du huis clos, les intervenants ayant parfois été la cible de menaces ou de mesures d'intimidation. Afin de respecter le secret du huis clos et de ne pas trahir la confiance des témoins, en les exposant de surcroît à des mesures de rétorsion, la commission a décidé de ne pas préciser plus avant l'origine de ses sources, sauf lorsqu'elles sont confirmées par des documents publics. Elle a par ailleurs décidé de ne faire état d'aucun élément qui serait couvert par le secret de

(1) Voir à ce propos «L'impact de la lutte contre la criminalité organisée, entre autres par l'utilisation de techniques spéciales d'enquête, sur l'organisation des services de police et du ministère public», Deuxième rapport intermédiaire fait par MM. Coveliers et Desmedt au nom de la Commission parlementaire chargée d'enquêter sur la criminalité organisée en Belgique, session 1997-1998, doc. Sénat n° 1-326/8, p. 4.

AFDELING 2

De petroleumsector

1. Inleiding

Tijdens de hoorzittingen heeft de commissie vastgesteld dat de criminaliteit in de sector inderdaad bijzonder actief en goed georganiseerd is. Men heeft opnieuw te maken met een criminaliteit die consensuele misdrijven(1) produceert, dit zijn misdrijven die geen directe slachtoffers veroorzaken en kolossale winsten opleveren die niet in verhouding staan tot de kleine gevaren waaraan men zich blootstelt: de vrij complexe fraudemechanismen zijn moeilijk te bewijzen en de opgelegde straffen zijn belachelijk licht. In tegenstelling tot de drugshandel heeft deze sector, die van nature minder winst oplevert dan drugs, niet kunnen rekenen op enige bijzondere belangstelling vanwege de wetgever in België of in het buitenland. De fraude blijft bestaan en neemt straffeloos uitbreiding sinds 1 januari 1993, de dag waarop de grenzen opengegaan zijn. De fraude speelt zich immers hoofdzakelijk af binnen de Unie, waar het stelsel van verkeer met vrijstelling van rechten voor andere doeleinden wordt aangewend.

De commissie is bovendien bijzonder getroffen door de verklaringen luidens welke de fraudemechanismen volledig geïdentificeerd zijn en de daders ervan meestal bekend zijn. Uit de verklaringen is naar voren gekomen dat de opgezette structuren en de gebruikte methoden het werk zijn van internationale misdaadorganisaties.

De commissie heeft zich eerst gebogen over de huidige toestand en heeft vervolgens getracht de oorzaken aan te geven voor de mislukking van de strafrechtelijke vervolging, om aanbevelingen te kunnen formuleren voor de toekomst.

Al de hoorzittingen van de commissie, onder ede, zijn verlopen met gesloten deuren, aangezien de sprekers vaak het doelwit geweest zijn van bedreigingen of intimidatiemethoden. Om de geheimhouding van de vergaderingen met gesloten deuren te respecteren en om het vertrouwen van de getuigen niet te beschamen door hen ook nog bloot te stellen aan vergeldingsmaatregelen, heeft de commissie besloten de oorsprong van haar bronnen verder niet meer te vermelden, behalve wanneer deze bronnen bevestigd worden door openbare documenten. Zij heeft ander-

(1) Zie in dit verband «De impact van de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit, onder meer door het gebruik van bijzondere opsporingsmethoden, op de organisatie van de politiediensten en het openbaar ministerie», Tweede tussentijds verslag uitgebracht door de heren Coveliers en Desmedt namens de Parlementaire commissie van onderzoek naar de georganiseerde criminaliteit in België, zitting 1997-1998, Stuk Senaat, nr. 1-326/8, blz. 4.

l'instruction, et ce afin de ne pas nuire au bon déroulement de celle-ci.

2. Ordre des travaux

A. Envoi d'un questionnaire type aux secteurs économiques le 22 avril 1997 soit ence qui concerne le secteur pétrolier et des huiles minérales:

- à la Fédération pétrolière belge qui y a répondu le 18 juin 1997;
- à la Fédération belge des négociants en combustibles et carburants ASBL qui a répondu le 27 mai 1997.

B. Entretiens entre les présidents de la Commission d'enquête parlementaire et des représentants de la Fédération pétrolière belge, à la demande de ces derniers les 23 septembre 1997 et 27 novembre 1997

C. Auditions de témoins par la Commission

La Commission a procédé, à huis-clos, aux auditions, sous serment, des témoins suivants :

- le 6 février 1998: audition de M. P. Van De Walle, président de la Fédération pétrolière belge, de M. G. Van De Werve, secrétaire général de la Fédération pétrolière belge, de M. Cornu, expert de la Fédération pétrolière belge et de M. P. Storme, président de l'Union pétrolière belge;
- le 6 février 1998: audition de M. P. Bergmans, inspecteur principal a.i. et de M. L. Ponsaerts, vérificateur-expert-comptable au ministère des Finances, administration des Douanes et Accises;
- le 13 février 1998: audition de M. J. Hots, directeur-ingénieur en chef au ministère des Affaires économiques, service approvisionnement énergétique;
- le 13 février 1998: audition de M. W. Uyttersprot, inspecteur principal, chef de service et de Mme Dumont, inspecteur principal au ministère des Finances, Inspection spéciale des impôts;
- le 4 mars 1998: audition de M. P. Knudsen, directeur de l'Unité de coordination de la lutte anti-fraude de la Commission des Communautés européennes (UCLAF);
- le 13 mars 1998: audition de M. A. Vandoren, magistrat national;

zijds besloten geen melding te maken van enig gegeven dat onder het onderzoeksgeheim zou vallen, dit om het goede verloop van het onderzoek niet te schaden.

2. Verloop van de werkzaamheden

A. Een standaardvragenlijst die verzonden werd aan de economische sectoren op 22 april 1997, in het geval van de petroleumsector en de minerale oliën gericht aan:

- de Belgische Petroleumfederatie, die geantwoord heeft op 18 juni 1997;
- de Belgische Federatie der brandstoffenhandelaars, VZW, die geantwoord heeft op 27 mei 1997.

B. Gesprekken tussen de voorzitters van de Parlementaire Commissie van onderzoek en afgevaardigden van de Belgische Petroleumfederatie, op verzoek van deze laatsten, op 23 september 1997 en 27 november 1997

C. Hoorzittingen met getuigen in de Commissie

De Commissie heeft de volgende getuigen onder ede verhoord, in gesloten zittingen :

- op 6 februari 1998: hoorzitting met de heer P. Van de Walle, voorzitter van de Belgische Petroleumfederatie, de heer G. Van De Werve, secretaris-generaal van de Belgische Petroleumfederatie, en de heer P. Storme, voorzitter van de Belgische Petroleum Unie;
- op 6 februari 1998: hoorzitting met de heer P. Bergmans, eerstaanwezend inspecteur a.i. bij het ministerie van Financiën, en de heer L. Ponsaerts, vérificateur-accountant bij het ministerie van Financiën, administratie der Douane en Accijnzen;
- op 13 februari 1998: hoorzitting met de heer J. Hots, hoofdingenieur-directeur bij het ministerie van Economische Zaken, dienst energievoorrading;
- op 13 februari 1998: hoorzitting met de heer W. Uyttersprot, eerstaanwezend inspecteur-diensthoofd bij het ministerie van Financiën, bijzondere belastinginspectie, en met mevrouw Dumont, eerstaanwezend inspecteur bij het ministerie van Financiën, bijzondere belastinginspectie;
- op 4 maart 1998: hoorzitting met de heer P. Knudsen, directeur van de Afdeling coördinatie van de fraudebestrijding van de Commissie van de Europese Gemeenschappen (ACF);
- op 13 maart 1998: hoorzitting met de heer A. Vandoren, nationaal magistraat;

— le 5 juin 1998: audition de M. Schewebach, directeur général de l'Office des étrangers;

— le 26 juin 1998: audition du major B. Frans, du major D. Decraene, du capitaine P. Boel et du lieutenant M. Paternotte, du Bureau central des recherches (BCR) de la gendarmerie;

— le 3 juillet 1998: audition du lieutenant colonel J. Allaert, du lieutenant T. Smets et de Mme S. Dubois, analyste stratégique, tous trois membres de la Cellule centrale « traite des êtres humains » du BCR de la gendarmerie.

3. Description de la situation actuelle(1)

A. Caractéristiques du régime juridique applicable au commerce des huiles minérales et des produits pétroliers.

1. Disparité du taux des accises entre les produits pétroliers et selon leur usage(2)

(1) Toutes les informations et chiffres exposés ci-après résultent des auditions auxquelles la Commission a procédé.

(2) Les dispositions légales applicables en la matière sont les suivants:

— la directive 92/81/CEE du Conseil du 19 octobre 1992 concernant l'harmonisation de la structure des droits d'accises sur les huiles minérales (*Journal officiel*, n° L 316 du 31 octobre 1992);

— la directive 92/82/CEE du Conseil du 19 octobre 1992 concernant le rapprochement des taux d'accises sur les huiles minérales (*Journal officiel*, n° L 316 du 31 octobre 1992);

— la directive 94/74/CE du Conseil du 22 décembre 1994 modifiant la directive 92/12/CEE, la directive 92/81/CEE et la directive 92/82/CEE (*Journal officiel*, n° L 365 du 31 décembre 1994);

— la directive 95/60/CE du Conseil du 27 novembre 1995 concernant le marquage fiscal du gazole et du pétrole lampant (*Journal officiel*, n° L 291 du 6 décembre 1995);

— la décision 97/425/CE du Conseil du 30 juin 1997 autorisant les États membres à appliquer ou à continuer à appliquer à certaines huiles minérales utilisées à des fins spécifiques les réductions de taux d'accise ou les exonérations d'accises existantes, conformément à la procédure de la directive 92/81/CEE (*Journal officiel*, n° L 182 du 10 juillet 1997) [Cette décision abroge les décisions du 19 octobre 1992 (n° 92/510/CEE), du 13 décembre 1993 (n° 93/697/CE), du 22 décembre 1995 (n° 95/585/CE), du 22 avril 1996 (n° 96/273/CE), et du 17 février 1997 (n° 97/136/CE)];

— la loi du 22 octobre 1997 relative à la structure et aux taux des droits d'accise sur les huiles minérales (*Moniteur belge* du 20 novembre 1997) (Cette loi confirme l'arrêté royal du 29 décembre 1992 concernant la structure et les taux des droits d'accise sur les huiles minérales, modifié par les arrêtés royaux des 29 décembre 1992, 27 août 1993, 26 novembre 1993, 21 décembre 1993, 30 mai 1994, 23 décembre 1994, 30 juin 1995, 16 octobre 1995, 22 décembre 1995, et 27 septembre 1996);

— l'arrêté royal du 8 février 1995 fixant les modalités de fonctionnement du Fond d'analyse des produits pétroliers (*Moniteur belge* du 16 mars 1995);

— op 5 juni 1998: hoorzitting met de heer Schewebach, directeur-generaal van de Dienst Vreemdelingenzaken;

— op 26 juni 1998: hoorzitting met majoor B. Frans, majoor D. Decraene, kapitein P. Boel en luitenant M. Paternotte, van het Centraal Bureau der Opsporingen (CBO) van de rijkswacht;

— op 3 juli 1998: hoorzitting met luitenant-kolonel J. Allaert, luitenant T. Smets en mevrouw S. Dubois, strategisch analist, allen leden van de Centrale cel Mensenhandel van het CBO van de rijks-wacht.

3. Beschrijving van de huidige toestand(1)

A. Kenmerken van het rechtsstelsel dat van toepassing is op de handel in minerale oliën en olieproducten

1. Verschillen in accijnstarief tussen de olieproducten en naar gelang van het gebruik ervan(2)

(1) Alle inlichtingen en cijfers die hier worden weergegeven, zijn afkomstig van de hoorzittingen die de Commissie gehouden heeft.

(2) De volgende wettelijke regelingen zijn terzake van toepassing:

— richtlijn 92/81/EEG van de Raad van 19 oktober 1992 betreffende de harmonisatie van de structuur van de accijns op minerale oliën (*Publicatieblad*, nr. L 316 van 31 oktober 1992);

— richtlijn 92/82/EEG van de Raad van 19 oktober 1992 betreffende de onderlinge aanpassing van de accijnstarieven voor minerale oliën (*Publicatieblad*, nr. L 316 van 31 oktober 1992);
— richtlijn 94/74/EG van de Raad van 22 december 1994 tot wijziging van richtlijn 92/12/EEG, richtlijn 92/81/EEG en richtlijn 92/82/EEG (*Publicatieblad*, nr. L 365 van 31 december 1994);

— richtlijn 95/60/EG van de Raad van 27 november 1995 betreffende het merken van gasolie en kerosine voor fiscale doeleinden (*Publicatieblad*, nr. L 291 van 6 december 1995);

— richtlijn 97/425/EG van de Raad van 30 juni 1997 waarbij de lidstaten toestemming wordt verleend op bepaalde, voor specifieke doeleinden gebruikte minerale oliën bestaande verlagingen of vrijstellingen van het accijnsrecht toe te passen en te blijven toepassen overeenkomstig de procedure van richtlijn 92/81/EEG (*Publicatieblad*, nr. L 182 van 10 juli 1997) [Bij deze beschikking worden opgeheven de beschikkingen van 19 oktober 1992 (nr. 92/510/EEG), 13 december 1993 (nr. 93/697/EG), 22 december 1995 (nr. 95/585/EG), 22 april 1996 (nr. 96/273/EG) en 17 februari 1997 (nr. 97/136/EG)];

— de wet van 22 oktober 1997 betreffende de structuur en de accijnstarieven inzake minerale oliën (*Belgisch Staatsblad* van 20 november 1997) (deze wet bekraftigt het koninklijk besluit van 29 december 1992 betreffende de structuur en de accijnstarieven inzake minerale olie, gewijzigd door de koninklijke besluiten van 29 december 1992, 27 augustus 1993, 26 november 1993, 30 mei 1994, 23 december 1994, 30 juni 1995, 16 oktober 1995, 22 december 1995 en 27 september 1996);

— het koninklijk besluit van 8 februari 1995 tot vaststelling van de modaliteiten voor de werking van het Fonds voor de analyse van aardolieproducten (*Belgisch Staatsblad* van 16 maart 1995);

Dans le secteur des produits pétroliers, on constate que le taux des accises, et donc le prix à la consommation, est très fluctuant en fonction de la nature du produit (l'essence plombée est plus taxée que le diesel), mais surtout en fonction de l'usage du produit.

À titre d'exemple, on retiendra le cas du gasoil qui, selon qu'il est utilisé pour le chauffage ou comme carburant, est soumis à des accises de 0,55 franc/litre dans le premier cas et de 11,7 francs/litre dans le second cas. Alors qu'il s'agit de produits parfaitement identiques, le prix à la consommation va fortement varier selon l'usage qui en est fait(1).

Pour éviter toute confusion entre le gasoil de chauffage et le diesel, on a prévu l'introduction de moyens de reconnaissance, à savoir un colorant et un traceur (le furfurol) dans le gasoil de chauffage.

2. Disparité des taux d'accises appliqués à un produit identique dans les différents pays de l'Union européenne

À titre d'exemple, on citera le cas bien connu du Grand-Duché-du-Luxembourg qui applique sur l'essence et le diesel des taux d'accises nettement inférieurs à ceux appliqués par l'État belge.

(Suite note page précédente)

- l'arrêté royal du 15 janvier 1997 modifiant l'arrêté royal du 8 février 1995 fixant les modalités de fonctionnement du Fond d'analyse des produits pétroliers (*Moniteur belge* du 21 mars 1997);
- l'arrêté ministériel du 28 décembre 1993 relatif au régime d'accise des huiles minérales (*Moniteur belge* du 7 janvier 1994);
- l'arrêté ministériel du 18 mars 1994 réglant l'exécution de l'arrêté royal du 21 décembre 1993 concernant le régime d'accise des huiles minérales (*Moniteur belge* du 25 mars 1994);
- l'arrêté ministériel du 12 septembre 1996 modifiant l'arrêté ministériel du 28 décembre 1993 relatif au régime d'accise des huiles minérales (*Moniteur belge* du 20 septembre 1996);
- l'arrêté ministériel du 24 décembre 1996 modifiant l'arrêté ministériel du 28 décembre 1993 relatif au régime d'accise des huiles minérales (*Moniteur belge* du 31 décembre 1996).

(1) De même certains produits pétroliers peuvent-ils être mis à la consommation en exemption de droits ou avec de fortes réductions de droits lorsqu'ils sont utilisés par exemple dans l'agriculture ou dans l'industrie.

In de sector van de olieproducten stelt men vast dat het accijnstarief en dus de consumentenprijs sterk schommelt naar gelang van de aard van het product (loodhoudende benzine wordt zwaarder belast dan diesel) maar vooral naar gelang van het gebruik dat men van het product maakt.

Men kan het voorbeeld aanhalen van de gasolie die naargelang hij gebruikt wordt als huisbrandolie of als motorbrandstof, onderworpen is aan een accijns van 0,55 frank/liter in het eerste geval en 11,7 frank/liter in het tweede geval. Hoewel het om volkomen dezelfde producten gaat, zal de consumentenprijs sterk variëren naar gelang van het gebruik dat men van het product maakt(1).

Om elke verwarring tussen huisbrandolie en diesel te vermijden, is bepaald dat men aan de huisbrandolie herkenningssymbolen moet toevoegen, namelijk een kleurstof en een tracer (furfural).

2. Verschillen in de accijnstarieven die op een identiek product toegepast worden in de verschillende landen van de Europese Gemeenschap

Men kan het bekende voorbeeld aanhalen van het Groothertogdom Luxemburg waar op benzine en op diesel accijnstarieven worden toegepast die een stuk lager liggen dan die welke in België toegepast worden.

(Vervolg voetnoot vorige bladzijde)

- het koninklijk besluit van 15 januari 1997 tot wijziging van het koninklijk besluit van 8 februari 1995 tot vaststelling van de modaliteiten voor de werking van het Fonds voor de analyse van aardolieproducten (*Belgisch Staatsblad* van 21 maart 1997);
- het ministerieel besluit van 28 december 1993 betreffende het accijnsstelsel van minerale olie (*Belgisch Staatsblad* van 7 januari 1994);
- het ministerieel besluit van 18 maart 1994 tot uitvoering van het koninklijk besluit van 21 december 1993 betreffende het accijnsstelsel van minerale olie (*Belgisch Staatsblad* van 25 maart 1994);
- het ministerieel besluit van 12 september 1996 tot wijziging van het ministerieel besluit van 28 december 1993 betreffende het accijnsstelsel van minerale olie (*Belgisch Staatsblad* van 20 september 1996);
- het ministerieel besluit van 24 december 1996 tot wijziging van het ministerieel besluit van 28 december 1993 betreffende het accijnsstelsel van minerale olie (*Belgisch Staatsblad* van 31 december 1996).

(1) Zo kunnen bepaalde olieproducten in verbruik worden gebracht met vrijstelling van rechten of met sterke vermindering van rechten wanneer ze bijvoorbeeld in de landbouw of in de nijverheid gebruikt worden.

3. Le régime des accises et la libre circulation intracommunautaire(1)

En règle générale, les droits d'accises sont perçus lorsque les produits sont mis à la consommation.

(1) Les dispositions légales applicables en la matière sont les suivantes:

- la directive 92/12/CEE du Conseil du 25 février 1992 relative au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accise (*Journal officiel*, n° L 76 du 23 mars 1992);
 - la directive 92/108/CEE du Conseil du 14 décembre 1992 modifiant la directive 92/12/CEE et la directive 92/81/CEE (*Journal officiel*, n° L 390 du 31 décembre 1992);
 - la directive 94/74/CE du Conseil du 22 décembre 1994 modifiant la directive 92/12/CEE, la directive 92/81/CEE et la directive 92/82/CEE (*Journal officiel*, n° L 365 du 31 décembre 1994);
 - la directive 96/99/CE du Conseil du 30 décembre 1996 modifiant la directive 92/12/CEE relative au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accise (*Journal officiel*, n° L 8 du 11 janvier 1997);
 - la loi du 10 juin 1997 relative au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accise (*Moniteur belge* du 1^{er} août 1997);
 - l'arrêté royal du 11 octobre 1997 concernant les accises (*Moniteur belge* du 30 octobre 1997);
 - l'arrêté ministériel du 23 décembre 1993 relatif au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accises (*Moniteur belge* du 7 janvier 1994);
 - l'arrêté ministériel du 5 mars 1996 modifiant l'arrêté ministériel du 23 décembre 1993 relatif au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accise (*Moniteur belge* du 19 mars 1996);
 - l'arrêté ministériel du 29 décembre 1992 accordant des délais pour le paiement de l'accise (*Moniteur belge* du 31 décembre 1992);
 - l'arrêté ministériel du 5 avril 1995 relatif aux conditions de reconnaissance en qualité d'entrepositaire agréé (*Moniteur belge* du 20 avril 1995).
- En dehors des dispositions communautaires qui doivent faire l'objet d'une transposition en droit national, la Commission européenne a adopté trois règlements européens qui sont directement applicables dans chaque État membre:
- le règlement (CEE) n° 2719/92 de la Commission du 11 septembre 1992 relatif au document administratif d'accompagnement lors de la circulation en régime de suspension des produits soumis à accises (*Journal officiel*, n° L 276 du 19 septembre 1992), modifié par le règlement (CEE) n° 2225/93 de la Commission du 27 juillet 1993;
 - le règlement (CEE) n° 3649/92 de la Commission du 17 décembre 1992 relatif au document simplifié pour la circulation intra-communautaire de produits soumis à accises, qui ont été mis à la consommation dans l'État membre de départ (*Journal officiel*, n° L 369 du 18 décembre 1992);
 - le règlement (CE) n° 31/96 de la Commission du 10 janvier 1996 relatif au certificat d'exonération des droits d'accise (*Journal officiel*, n° L 8 du 11 janvier 1996).

3. Het accijnsstelsel en de intracommunautaire vrijheid van verkeer(1)

In het algemeen worden de accijnsrechten geïnd wanneer de producten in verbruik gebracht worden.

(1) De volgende wettelijke regelingen zijn terzake van toepassing:

- richtlijn 92/12/EWG van de Raad van 25 februari 1992 betreffende de algemene regeling voor accijnsproducten, het voorhanden hebben en het verkeer daarvan en de controles daarop (*Publicatieblad*, nr. L 76 van 23 maart 1992);
 - richtlijn 92/108/EWG van de Raad van 14 december 1992 tot wijziging van richtlijn 92/12/EWG en richtlijn 92/81/EWG (*Publicatieblad*, nr. L 390 van 31 december 1992);
 - richtlijn 94/74/EG van de Raad van 22 december 1994 tot wijziging van richtlijn 92/12/EWG, richtlijn 92/81/EG en richtlijn 92/82/EWG (*Publicatieblad*, nr. L 365 van 31 december 1994);
 - richtlijn 96/99/EG van de Raad van 30 december 1996 tot wijziging van richtlijn 92/12/EWG betreffende de algemene regeling voor accijnsproducten, het voorhanden hebben en het verkeer daarvan en de controles daarop (*Publicatieblad*, nr. L 8 van 11 januari 1997);
 - de wet van 10 juni 1997 betreffende de algemene regeling voor accijnsproducten, het voorhanden hebben en het verkeer daarvan en de controles daarop (*Belgisch Staatsblad* van 1 augustus 1997);
 - het koninklijk besluit van 11 oktober 1997 betreffende de accijnen (*Belgisch Staatsblad* van 30 oktober 1997);
 - het ministerieel besluit van 23 december 1993 betreffende de algemene regeling voor accijnsproducten, het voorhanden hebben en het verkeer daarvan en de controle daarop (*Belgisch Staatsblad* van 7 januari 1994);
 - het ministerieel besluit van 5 maart 1996 tot wijziging van het ministerieel besluit van 23 december 1993 betreffende de algemene regeling voor accijnsproducten, het voorhanden hebben en het verkeer daarvan en de controle daarop (*Belgisch Staatsblad* van 19 maart 1996);
 - het ministerieel besluit van 29 december 1992 waarbij uitstel wordt verleend van de betaling van de accijns (*Belgisch Staatsblad* van 31 december 1992);
 - het ministerieel besluit van 5 april 1995 betreffende de voorwaarden tot aanvaarding als erkend entrepothouder (*Belgisch Staatsblad* van 20 april 1995).
- Buiten de regelgeving van de Europese Gemeenschappen die in het nationaal recht omgezet moet worden, zijn er drie Europese verordeningen die rechtstreeks toepasselijk zijn in elke lidstaat;
- verordening (EEG) nr. 2719/92 van de Commissie van 11 september 1992 betreffende het administratieve geleiddocument voor het verkeer onder schorsing van rechten van accijnsproducten (*Publicatieblad*, nr. L 276 van 19 september 1992);
 - verordening (EEG) nr. 3649/92 van de Commissie van 17 december 1992 betreffende een vereenvoudigd geleiddocument voor het intracommunautaire verkeer van accijnsproducten die in de lidstaat van verzending tot verbruik zijn uitgeslagen (*Publicatieblad*, nr. L 369 van 18 december 1992);
 - verordening (EG) nr. 31/96 van de Commissie van 10 januari 1996 betreffende het certificaat van vrijstelling van accijnen (*Publicatieblad*, nr. L 8 van 11 januari 1996).

Entre-temps, les produits pétroliers raffinés sont stockés dans des entrepôts agréés, en suspension de taxes, appelés entrepôts fiscaux(1).

Depuis l'ouverture des frontières, soit depuis le 1^{er} janvier 1993, un système de libre circulation, en suspension de droits, a été instauré dans l'Union européenne : les produits provenant d'un entrepôt agréé sont transportés jusqu'à leur lieu de destination (de consommation) en suspension de droits, ceux-ci étant perçus par l'État de l'Union de destination. Les produits peuvent également être exportés hors Union et transiter alors par l'Union en exemption de droits.

En pratique, les produits qui quittent l'entrepôt agréé sont délivrés, sous le contrôle du bureau de douane local, avec un document administratif d'accompagnement établi en 5 exemplaires : un exemplaire reste chez le vendeur, un exemplaire est destiné au bureau de douane du vendeur, les trois autres suivent la marchandise — soit le bateau ou le camion. Parmi ces trois exemplaires, l'un est destiné à l'acheteur, un second sera adressé au bureau de douane de l'acheteur et le dernier sera retourné au lieu d'origine. Le contrôle s'opère lorsque le dernier document, en principe estampillé par le bureau de douane de l'acheteur est retourné au lieu d'origine, et plus particulièrement au bureau de douane du vendeur.

Le bon fonctionnement du système est garanti par le versement, par les entrepositeurs, d'une caution représentant 10 % des droits d'accises sur le volume stocké, et qui sera conservée en cas de non-respect des obligations douanières.

4. Le mécanisme de la TVA n'est pas spécifique au secteur et est mieux connu.

Il peut être très succinctement résumé comme suit : la TVA est acquittée par l'acquéreur à chaque transaction intra-communautaire; elle est récupérée, à chaque transaction intra-communautaire, par le vendeur assujetti qui l'a précédemment acquittée.

(1) On peut définir l'entrepôt fiscal comme étant tout lieu où des produits d'accises sont fabriqués, entreposés, détenus, reçus ou expédiés par l'*«entrepositaire agréé»* dans l'exercice de sa profession en suspension de l'accise, aux conditions fixées par le ministère des Finances. L'*«entrepositaire agréé»* est une personne physique ou morale qui, conformément aux dispositions de la loi du 10 juin 1997, est autorisée, dans l'exercice de sa profession, à fabriquer, transformer, détenir, recevoir et expédier des produits d'accises en suspension de l'accise en entrepôt fiscal. L'agrément est délivré par le ministère des Finances.

In afwachting worden de geraffineerde olieproducten onder schorsing van belastingen opgeslagen in erkende entrepots, de zogenaamde belastingentrepot(1).

Met de opening van de grenzen op 1 januari 1993 is in de Europese Unie een stelsel van vrij verkeer onder schorsing van rechten ingevoerd: de producten die van een erkend entrepot afkomstig zijn, worden vervoerd naar hun plaats van bestemming (en verbruik) onder schorsing van de rechten die geïnd worden door de lidstaat van bestemming. De producten kunnen eveneens buiten de Unie vervoerd worden en genieten dan vrijstelling van rechten bij hun doorvoer door de Unie.

In de praktijk worden de producten die het erkend entrepot verlaten, geleverd onder de controle van het plaatselijk douanekantoor, samen met een administratief geleiddocument dat in vijf exemplaren opgemaakt is: een exemplaar blijft bij de verkoper, een exemplaar is bestemd voor het douanekantoor van de verkoper, de drie andere volgen de koopwaar — op het schip of op de vrachtwagen. Van deze drie exemplaren is er een bestemd voor de koper, een tweede is gericht aan het douanekantoor van de koper en het laatste moet terugkeren naar de plaats van herkomst. De controle vindt plaats wanneer het laatste document, in principe afgestempeld door het douanekantoor van de koper, terugkeert naar de plaats van herkomst, en meer bepaald naar het douanekantoor van de verkoper.

Om de goede werking van het stelsel te waarborgen storten de entrepothouders een borgtocht ten belope van 10 % van de accijnsrechten op het opgeslagen volume. De borgtocht wordt ingehouden wanneer de douaneverplichtingen niet nagekomen worden.

4. Het BTW-mechanisme is niet eigen aan de sector en is beter bekend.

Men kan dit mechanisme bondig samenvatten als volgt: de BTW wordt bij elke intracommunautaire verrichting voldaan door de koper; ze wordt bij elke intracommunautaire verrichting teruggevorderd door de BTW-plichtige verkoper die de belasting voorheen betaald heeft.

(1) Men kan het belastingentrepot omschrijven als iedere plaats waar de erkende entrepothouder bij de bedrijfsuitoefening accijnsproducten onder schorsing van accijns produceert, voorhanden heeft, ontvangt of verzendt, en dit onder de voorwaarden bepaald door de minister van Financiën. De erkende entrepothouder is de natuurlijke persoon of rechtspersoon die op grond van het bepaalde in de wet van 10 juni 1997 gemachtigd is om bij de bedrijfsuitoefening accijnsproducten onder schorsing van accijns in een belastingentrepot te produceren, te verwerken, voorhanden te hebben, te ontvangen en te verzenden. De erkenning wordt verleend door de minister van Financiën.

B. Description des principaux mécanismes de fraudes détectés et qui ont tous pour finalité d'écluder les droits d'accises et la TVA et, accessoirement, l'impôt sur les sociétés

B.1. Les fraudes réalisées sur les quantités importées.

B.1.a. Les irrégularités afférentes au document d'accompagnement administratif (DAA)

B.1.a.1. Envoi fictif vers un autre pays de l'Union européenne où les taux d'accises sont moins élevés :

Des huiles minérales sont délivrées, en suspension d'accises, avec un document d'accompagnement administratif (DAA) en vue d'être livrées dans un autre État de l'Union européenne qui a un taux d'accises moins élevé (par exemple le Grand-Duché de Luxembourg où la différence de droits d'accises est de 10 francs par litre pour l'essence et de 4 francs par litre pour le diesel). Le DAA est apuré dans l'État de destination, où les droits d'accises sont acquittés. En réalité, ces marchandises ne quittent pas le territoire belge, ou y reviennent après transit dans l'État prétendu de destination.

Dans ce cas, seules les accises à un taux avantageux sont payées à l'État de destination officielle; en réalité, ces produits sont mis, sur le marché noir, à la consommation en Belgique. Les droits d'accises qui auraient normalement dus être acquittés en Belgique ne sont pas payés.

200 000 litres de produits pétroliers sont ainsi introduits quotidiennement en fraude sur le marché belge.

Cette fraude ne peut être détectée à l'heure actuelle que par une surveillance des transporteurs routiers. À cet égard, on a constaté que ceux-ci profitent de la nuit ou des week-ends, périodes durant lesquelles les contrôles sont moins fréquents, pour livrer leur marchandise sur le territoire belge.

En outre, dans ce type de fraude, les autorités douanières étrangères ne sont pas toujours prêtes à collaborer, dans la mesure où leur trésor bénéficie évidemment de cette fraude.

B.1.a.2. Non-apurement ou falsification du document d'accompagnement administratif.

On a relevé des cas où les transports d'huiles minérales n'étaient pas accompagnés des DAA ou bien que ceux-ci étaient faux ou falsifiés ou encore qu'ils n'étaient pas apurés.

À titre d'exemple, une firme procède à des transports réguliers, en suspension d'accises, entre la

B. Beschrijving van de belangrijkste aan het licht gebrachte fraudemechanismen die alle tot doel hebben de accijns en de BTW te ontduiken en in tweede instantie ook de vennootschapsbelasting

B.1. Fraude met ingevoerde hoeveelheden

B.1.a. Onregelmatigheden met administratieve geleidedocumenten.

B.1.a.1. Fictieve verzending naar een andere lidstaat van de Europese Unie met lagere accijnstarieven:

Er worden minerale oliën geleverd met uitstel van betaling van de accijns, waarbij een administratief geleidedocument is gevoegd om ze te kunnen leveren in een andere lidstaat van de Europese Unie met een lager accijnstarief (bijvoorbeeld het Groothertogdom Luxemburg, waar het verschil in accijns 10 frank per liter bedraagt voor benzine en 4 frank per liter voor diesel). Het geleidedocument wordt gecontroleerd in het land van bestemming, waar de accijns wordt betaald. In feite verlaten deze goederen het Belgisch grondgebied niet of keren ernaar terug na doorvoer via het zogezegde land van bestemming.

In dat geval wordt alleen de accijns tegen een gunstig tarief betaald in het officiële land van bestemming. In feite komen deze producenten via de zwarte markt in de handel in België. De in België normaal gesproken verschuldigde accijns wordt niet betaald.

Iedere dag wordt de Belgische markt overspoeld met 200 000 liter olieproducten uit de zwarte handel.

Deze fraude kan men bij de huidige stand van zaken alleen door toezicht op de wegvervoerders op het spoor komen. Op dit punt heeft men vastgesteld dat deze laatsten de nacht of het weekeinde te baat nemen om hun goederen te leveren op het Belgisch grondgebied omdat er dan minder controles worden uitgevoerd.

Daar komt nog bij dat de buitenlandse douaneoverheid voor dit soort van fraude niet in alle gevallen bereid is haar medewerking te verlenen omdat haar nationale Schatkist uiteraard baat heeft bij deze gang van zaken.

B.1.a.2. Niet aanzuiveren of vervalsen van administratieve geleidedocumenten.

Men heeft een aantal gevallen ontdekt waarin het vervoer van minerale oliën zonder administratieve geleidedocumenten gebeurt of waarin deze laatste vals of vervalst zijn of nog waarin ze niet aangezuipt worden.

Voorbeeld: een firma verricht regelmatig transporten met uitstel van betaling van de accijns tussen

Hollande et la Belgique, pays de destination. Les droits sont, en un premier temps, régulièrement payés puis, brusquement, les transports s'intensifient, sans que le paiement des droits ne suive. Quand il est alors procédé au contrôle, le destinataire belge a disparu du circuit économique. Ce type de fraude a permis, dans un cas particulier, d'échapper 500 000 000 francs de droits d'accises.

Autre exemple : le DAA est renvoyé apuré, comme si les droits avaient été payés dans l'État membre de destination; en réalité, le cachet a été falsifié ou il s'agit d'un cachet volé ou apposé par un douanier corrompu. À cet égard, il est à noter que, rien qu'en Belgique, 380 cachets de l'Union ont été volés.

Dans tous ces cas, les huiles minérales sont mises à la consommation en fraude sur le marché belge; les droits d'accises ne sont pas payés.

À l'heure actuelle, seuls les contrôles routiers permettent de détecter les cas de transports sans DAA, ou avec des documents faux ou falsifiés.

B.1.a.3. Envoi fictif vers un pays hors CEE (exportation fictive)

Les marchandises sont délivrées avec un document d'exportation, avec comme destination officielle un pays extérieur à l'Union européenne. Le document est apuré quand on apporte la preuve que la marchandise a quitté l'Union européenne. En réalité, les produits ne quittent pas la Belgique (ou reviennent en Belgique via un autre pays de l'Union) et le document d'exportation est apuré par l'apposition d'un faux sceau, d'un sceau apposé avec un cachet volé ou par un douanier corrompu.

Les produits sont mis en fraude à la consommation en Belgique; les droits d'accises ne sont pas payés.

Des fraudes réalisées par cette technique, de l'ordre de deux milliards, ont été détectées.

B.1.b. Irrégularités commises lors du chargement des tanks et des navires dans les ports.

Le transport par bateaux est assimilé à une exportation en suspension d'accises.

La quantité officiellement chargée est supérieure à la quantité réellement chargée; le capitaine est acheté pour apposer sans protester sa signature sur le récépissé; le surplus est pris en charge par des camions et est mis à la consommation en fraude sur le marché belge.

Les documents prévoient que le navire transporte du diesel; en réalité, il s'agit de gasoil de chauffage. La quantité équivalente de diesel est mise à la consommation illégalement sur le marché belge.

Nederland en België, welk laatste land het land van bestemming is. In een eerste stadium wordt de accijns regelmatig betaald en dan plots neemt het aantal transporten toe zonder dat er nog accijns wordt betaald. Bij controle blijkt dan dat de Belgische geadresseerde uit het economisch circuit is verdwenen. In een welbepaald geval heeft dit soort fraude geleid tot het ontduiken van 500 miljoen frank aan accijns.

Ander voorbeeld: het administratief geleidedocument wordt volledig in orde teruggezonden alsof de accijns werd betaald in de lidstaat van bestemming. In feite werd de stempel vervalst of heeft men te maken met een gestolen stempel of een door een omgekochte douanier aangebrachte stempel. In dat opzicht valt er te noteren dat er alleen al in België 380 stempels van de Europese Unie werden ontvreemd.

In al deze gevallen worden de minerale oliën frauduleus op de Belgische markt in de handel gebracht. De accijns wordt niet betaald.

Bij de huidige stand van zaken kunnen de gevallen van vervoer zonder administratief geleidedocument of met valse of vervalste geleidedocumenten alleen door middel van wegcontroles aan het licht komen.

B.1.a.3. Fictieve verzending naar een land buiten de Europese Unie (fictieve uitvoer).

De goederen worden geleverd met een uitvoerdocument waarop als officiële bestemming vermeld staat een land buiten de Europese Unie. Het document is aangezuiverd wanneer men bewijst dat de goederen het grondgebied van de Europese Unie hebben verlaten. In werkelijkheid verlaten de producten België niet (of keren ernaar terug via een andere lidstaat van de Europese Unie). Het uitvoerdocument wordt aangezuiverd met een valse stempel, met een gestolen stempel of door een omgekochte douanier.

Deze producten worden in België frauduleus in de handel gebracht. De accijns wordt niet betaald.

Men is op het spoor gekomen van deze fraudetechniek, waarmee een bedrag van om en bij de 2 miljard frank gemoeid is.

B.1.b. Onregelmatigheden bij het vullen van tanks en schepen in havens.

Vervoer per boot wordt gelijkgesteld met uitvoer met uitstel van betaling van de accijns.

De officieel geleverde hoeveelheid is groter dan de werkelijk geleverde. De kapitein wordt omgekocht om het ontvangstbewijs zonder morren te tekenen. De boventallige hoeveelheid gaat naar vrachtwagens en wordt frauduleus in de handel gebracht op de Belgische markt.

De documenten vermelden dat het schip dieselolie vervoert. In feite gaat het om stookolie. Een gelijke hoeveelheid diesel wordt op de Belgische markt illegaal in de handel gebracht.

Dans tous ces cas, les droits d'accises sont soit totalement ou en grosse partie éludés.

B.1.c. Autres techniques détectées

Une autre technique consiste à chauffer, dans les cuves des entrepôts, les produits pétroliers, de telle sorte qu'ils gagnent en volume. On a constaté qu'une différence de trois centimètres dans la cuve d'une grande citerne de stockage suffit à remplir un bateau en noir. La preuve de cette fraude est dès lors particulièrement difficile à apporter.

Enfin, on a constaté que les instruments de mesure, dont le contrôle se ferait parfois avec beaucoup de complaisance par des organismes pourtant agréés, sont manipulés. On a également relevé des cas de manipulation frauduleuse des compteurs électroniques (Compteurs à la pompe ou sur les camions).

B.2. Les fraudes portant sur la qualité des produits mis à la consommation

B.2.a. Décoration et défurfuroïdisation du gasoil de chauffage

Comme on l'a déjà signalé, le gasoil de chauffage bénéficie d'un taux d'accises beaucoup plus favorable que le gasoil routier (diesel). Pour éviter la confusion entre ces deux produits qualitativement identiques, le gasoil de chauffage est coloré en rouge et muni d'un agent de reconnaissance, le furfural.

La décoloration et la défurfuroïdisation s'opèrent par l'adjonction d'acide sulfurique dans les citernes de mazout de chauffage. Le colorant et le furfural vont alors se déposer avec l'acide sulfurique dans le fond de la cuve de la citerne et y constituer une masse visqueuse noire.

Cette technique permet d'éviter la différence entre les accises dues sur le diesel et celles, beaucoup moins lourdes, dues sur le gasoil de chauffage, qui sont seules acquittées. La fraude réalisée est de 11,5 francs par litre.

Au cours des deux dernières années, diverses fraudes reposant sur cette technique ont été détectées, portant sur 18 000 000 de litres au total soit 120 000 000 francs d'accises éludés.

Cette fraude peut être détectée par un examen du fond des citernes; l'appareil utilisé permet d'identifier la présence d'acide sulfurique sur le fond de la citerne, établissant de ce fait la fraude. Des témoins ont signalé à la commission qu'il n'y aurait qu'un appareil de ce type pour toute la Belgique alors que son coût est approximativement de 25 000 francs.

In al deze gevallen wordt de accijns in zijn geheel of goeddeels ontduiken.

B.1.c. Andere ontdekte technieken

Een andere fraudetechniek bestaat erin de olieprodukten in de tanks van de opslagplaatsen zo op te warmen dat hun volume toeneemt. Men is zo tot de vaststelling gekomen dat een hoogteverschil van 3 centimeter in de kuip van een grote opslagtank voldoende is om een boot frauduleus te vullen. Bijgevolg is het bijzonder moeilijk te bewijzen dat het om een fraudegeval gaat.

Tot slot is men tot de vaststelling gekomen dat er geknoeid wordt met de meetingstrumenten, die in bepaalde gevallen zeer laks worden gecontroleerd door nochtans erkende instellingen. Ook is men een aantal gevallen op het spoor gekomen waarin geknoeid werd met elektronische tellers (tellers op de pomp of op de vrachtwagens).

B.2. Fraude met de kwaliteit van de in de handel gebrachte producten

B.2.a. Wegwerken van kleurstof en furfural in stookolie

Zoals gezegd geldt er voor stookolie een veel gunstiger accijnstarief dan voor dieselolie. Om verwarring tussen deze twee kwalitatief gelijke producten te voorkomen wordt stookolie rood gekleurd en wordt er een herkenningsstof aan toegevoegd, te weten furfural.

Men kan de kleur en de furfural verwijderen door in de tank zwavelzuur toe te voegen aan de stookolie. Samen met het zwavelzuur slaan kleurstof en furfural dan neer op de bodem van de kuip van de tank waar zich een zwarte kleverige massa vormt.

Zodoende kan men het verschil ontduiken tussen de accijns op dieselolie en de veel lichtere accijns op stookolie, welke laatste alleen wordt betaald. Per liter kan men zodoende 11,5 frank ontduiken.

Tijdens de jongste twee jaar heeft men diverse fraudegevallen met deze techniek ontdekt. Het ging in totaal om 18 miljoen liter, wat neerkomt op een bedrag van 120 miljoen frank aan ontdoken accijns.

Deze vorm van fraude valt te ontdekken door de bodem van de tanks te onderzoeken. Met het gebruikte apparaat komt men zwavelzuur op het spoor op de bodem van de tank, wat een bewijs van fraude vormt. Een aantal getuigen hebben de commissie erop gewezen dat er voor heel België maar een enkel apparaat van dat type beschikbaar is ofschoon het niet meer dan ongeveer 25 000 frank kost.

On peut également, par analyse, détecter la présence d'un certain pourcentage de soufre dans le fond des cuves.

Enfin, un contrôle précis de la comptabilité permet de déterminer le nombre de litres de gasoil blanc qui est entré et le nombre de litres de gasoil de chauffage qui est sorti. Mais ce contrôle est rendu plus difficile par le fait que la plupart du temps, afin de maintenir la balance comptable en équilibre, de fausses factures d'achat de diesel et de fausses factures de vente de gasoil routier sont établies.

B.2.b. Non incorporation des moyens de reconnaissance (colorant et/ou furfurole) dans le gasoil de chauffage

L'injection de colorant peut se faire soit manuellement soit par le biais d'un système automatique d'injection.

Lorsque le colorant est injecté manuellement, on attend que l'agent qui doit procéder au contrôle soit absent ou occupé à autre chose pour vider le colorant dans des sceaux cachés dans les soutes du navire.

On a constaté également que certains navires avaient des soutes protégées dans lesquelles le colorant n'arrivait pas.

Lorsque des systèmes automatiques d'injection sont utilisés, on a constaté de nombreuses manipulations frauduleuses de ces systèmes, consistant en :

- des court-circuits du système de contrôle informatique;
- l'inversion des compteurs gasoil de chauffage et diesel;
- des trous percés dans les conduits amenant le furfurole;
- des robinets sur les conduits amenant le furfurole;
- faire repasser une seconde fois du gasoil de chauffage à l'injection.

Cette technique, comme la précédente, permet d'éviter la différence entre le taux des accises dû sur le diesel et celui beaucoup moins lourd qui est dû sur le gasoil de chauffage, seul acquitté. La fraude réalisée est de 11,5 francs par litre.

Dans le cas où l'adjonction manuelle de colorant est autorisée, des fraudes portant sur un montant total de l'ordre de 227 000 000 de francs de droits d'accises éludés ont été détectées durant ces deux dernières années.

En ce qui concerne les systèmes automatiques d'injection, des fraudes portant approximativement sur 250 000 000 de litres ont été détectées durant la même période, soit 2 à 3 milliards de droits d'accises éludés au total.

Via analyse kan men ook de aanwezigheid ontdekken van een bepaald percentage zwavel op de bodem van de kuip.

Tot slot kan men door middel van een nauwgezette controle van de boekhouding bepalen hoeveel witte olie er is bijgevuld en hoeveel liter stookolie de tank heeft verlaten. Deze vorm van controle wordt echter bemoeilijkt door het feit dat men in de meeste gevallen valse aankoopfacturen voor diesel en valse verkoopfacturen voor dieselolie opmaakt om de boekhouding in evenwicht te houden.

B.2.b. Het niet-toevoegen van herkenningsmiddelen (kleurstof en/of furfural) aan stookolie.

Het toevoegen van kleurstof kan ofwel manueel ofwel met een automatisch injectiesysteem gebeuren.

Wordt de kleurstof manueel toegevoegd, dan wacht men tot de met controle belaste ambtenaar afwezig is of elders aan de slag is om de kleurstof over te gieten in het scheepsruim verborgen emmers.

Tevens heeft men vastgesteld dat een aantal schepen is toegerust met afgeschermd ruimen waarin de kleurstof niet doordringt.

Met automatische injectiesystemen wordt vaak geknoeid en wel als volgt:

- kortsuitingen in het computergestuurde controlesysteem;
- het omruilen van de stookolieter en de dieselolieter;
- er worden gaten geboord in de aanvoerleidingen van furfural;
- kranen op de furfuralleidingen;
- de stookolie wordt een tweede maal voorbij het injectiesysteem gestuurd;

Zoals met de vorige techniek kan men ook hier het verschil ontduiken tussen de accijns op dieselolie en de heel wat lichtere accijns op stookolie, welke laatste alleen wordt betaald. Per liter kan men zo voor 11,5 frank frauderen.

Waar de manuele toevoeging van kleurstof is toegestaan, heeft men tijdens de jongste twee jaar ontdekt dat er voor een totaal bedrag van ongeveer 227 miljoen aan accijnzen werd ontdoken.

Wat betreft de automatische injectiesystemen is aan het licht gekomen dat de fraude over dezelfde periode ongeveer 250 miljoen liter betrof en geleid heeft tot het ontduiken van een totaal bedrag van 2 à 3 miljard aan accijns.

Toutes ces fraudes ont été découvertes suite à la surveillance rapprochée des installations qui a été décidée après que l'on ait constaté des prix trop bas de vente à la pompe ou que l'on ait découvert de fausses factures.

B.2.c. Mélanges d'huiles minérales ou utilisation d'huiles exonérées en raison de leur utilisation à des fins particulières.

Comme on a déjà pu le signaler, certaines huiles minérales peuvent, en raison de leur usage, bénéficier d'une exonération ou d'une forte réduction des accises. On a constaté que des huiles minérales acquises pour de telles utilisations étaient en réalité mélangées à des huiles soumises aux accises ou à un taux plus élevé d'accises. On a, par exemple, relevé des mélanges entre essence plombée et essence non plombée, qui sont vendus comme essence plombée (la différence des droits d'accise est d'environ 2,5 francs par litre); des mélanges de pétrole pour lampes avec du diesel qui sont vendus pour du diesel.

On a détecté des fraudes résultant de mélanges, de l'ordre de 100 000 000 de francs de droits d'accises éludés au total.

Dans le même ordre d'idées, on a encore relevé une multitude de cas d'utilisation du gasoil destiné aux agriculteurs ou aux industries ou de gasoil de chauffage dans des véhicules non couverts par l'exemption.

L'évaluation globale de ce type de fraude est impossible à réaliser, tellement les dossiers sont nombreux; cependant, certains marchands y ont eu recours systématiquement; en ce qui les concerne, des fraudes s'élevant approximativement à un montant de 50 000 000 de francs de droits d'accises éludés ont été établies au cours des dernières années.

Seul un renforcement des contrôles sur l'utilisation des huiles minérales acquises en exonération d'accises et un renforcement des contrôles routiers permettraient de lutter plus efficacement contre ces mécanismes de fraude.

B.3. Les mécanismes spécifiques de fraude à la TVA

Dans nombre des mécanismes déjà signalés, l'introduction en noir de produits pétroliers sur le marché belge, permet d'éviter non seulement les accises, mais également de frauder la TVA.

On a ainsi pu mettre en évidence un système de fraude qui, en 8 mois, a permis d'éviter 1,6 milliard de TVA, outre les accises et l'impôt sur les sociétés.

Le système mis en place consistait à acheter les produits pétroliers à Rotterdam (l'achat se faisait de préférence par une société dont le siège social était établi au Panama ou au Liechtenstein, ce qui rendait

Men is al die fraudegevallen op het spoor gekomen via een nauwlettend toezicht op de installaties, waar toe werd besloten na de vaststelling dat de verkoopprijs aan de pomp te laag was of nadat men valse facturen had ontdekt.

B.2.c. Vermenging van minerale oliën of gebruik van olie van belastingen vrijgesteld wegens het gebruik voor bijzondere doeleinden.

Zoals reeds werd gezegd kunnen een aantal minerale oliën wegens hun gebruik, worden vrijgesteld van accijns of een sterk verminderd accijnstarief genieten. Naar men heeft kunnen vaststellen, worden voor dergelijke doeleinden gekochte minerale oliën in feite vermengd met andere oliën waarop de accijns wel van toepassing is of waarvoor een hoger accijnstarief geldt. Zo heeft men bijvoorbeeld mengsels ontdekt van gelode benzine en niet-gelode benzine die als gelode benzine worden verkocht (het verschil in accijns bedraagt ongeveer 2,5 frank per liter). Voorts wordt er ook lampolie met dieselolie vermengd, die dan nadien als dieselolie wordt verkocht.

Door die mengelingen wordt er in totaal voor 100 miljoen frank aan accijns ontdoken.

In dezelfde context heeft men nog tal van gevallen ontdekt waarin voor landbouwers of bedrijven bestemde olie wordt gebruikt of waarin voertuigen, die de vrijstelling niet genieten, op stookolie rijden.

Een totaal overzicht bieden van dit soort fraude is onmogelijk omdat er te veel dossiers zijn. Een aantal verkopers frauderen echter, stelselmatig. Het door hen ontdoken bedrag van de accijns bedraagt ongeveer 50 miljoen frank over de jongste jaren.

Om deze fraudemechanismen doelmatiger te kunnen aanpakken bieden alleen een verscherpte controle op het gebruik van accijns vrijgestelde minerale oliën alsook een verscherpte wegcontrole enige uitkomst.

B.3. Specifieke mechanismen inzake BTW-fraude

Met tal van vermelde mechanismen kan men niet alleen de accijns maar ook de BTW ontduiken door in België frauduleus olieproducten in de handel te brengen.

Zo heeft men een fraudetechniek ontdekt waarmee in acht maanden tijd 1,6 miljard frank aan BTW en daarbij nog de accijns en de vennootschapsbelasting werd ontdoken.

Het bestond hierin dat men olieproducten kocht in Rotterdam. Koper was bij voorkeur een vennootschap met maatschappelijke zetel in Panama of in Liechtenstein, wat de zaak fiscaal nog interessanter

encore l'affaire plus attractive d'un point de vue fiscal) avec comme destination l'Allemagne. Les marchandises étaient dès lors délivrées en suspension d'accises avec un DAA, qui devait être apuré au lieu de destination.

Au lieu d'atteindre l'Allemagne, les produits étaient déchargés clandestinement en Belgique; le DAA était d'une manière ou d'une autre apuré (faux cachet, complicité de douaniers étrangers) ou n'était même pas apuré.

Une partie de ces produits était écoulée sur le marché noir, sans paiement d'accises et de TVA. Pour éviter d'être découvert, le surplus faisait l'objet d'un circuit plus complexe destiné à occulter l'origine illégale des produits: des sociétés « bidons » avec une durée d'existence très courte (et qui dès lors ne satisfaisaient pas en outre à leurs obligations fiscales) délivraient des factures fictives d'achat à la firme distributrice, ce qui permettait à celle-ci de masquer le trou dans sa comptabilité et en outre de récupérer la TVA qui par ailleurs n'avait pas été versée initialement.

Un second mécanisme de fraude a été mis au point durant le premier trimestre 1993 pour atteindre son apogée en 1996-1997; le système a été perfectionné au fil du temps; il a notamment acquis un caractère européen et fonctionne encore actuellement, moyennant de constants aménagements. Il repose sur l'utilisation pour l'écoulement des produits frauduleux des pompes blanches et est le fait d'une organisation pakistanaise, qui a la main mise sur toutes les sociétés intervenantes.

On évalue la fraude à la TVA à 5 milliards de francs uniquement pour les années 1993 à 1996. Ce mécanisme suppose également une fraude aux impôts directs, mais pas aux accises.

Dans ce système, qui s'apparente aux carrousels TVA, la marchandise est chargée dans une raffinerie située aux Pays-Bas et est acheminée par bateaux dans les cuves de l'entrepôt appartenant à l'organisation criminelle, pour être conduite par camions vers les pompes blanches qui en assurent la distribution.

Le système de facturation est par contre beaucoup plus complexe. Il fait intervenir toute une série de sociétés fictives qui se refacturent les marchandises, afin de leur conférer une apparente régularité; les différents mécanismes utilisés ont tous comme point commun de faire procéder à l'acquisition intracommunautaire par une société non déposante (c'est à dire soit un assujetti qui ne dépose pas de déclarations à l'administration de la TVA, soit qui dépose des déclarations portant la mention néant, soit qui dépose des déclarations à la TVA mais ne paie pas la TVA due en raison des opérations déclarées), pour que toutes les sociétés apparaissent par la suite dans le

maakte. Duitsland was het land van bestemming. De goederen werden dan ook geleverd met uitstel van betaling van de accijns en met een administratief geleide document dat in het land van bestemming aangezuiverd moest worden.

De producten gingen niet eens naar Duitsland doch werden in het geheim in België geleverd. Op een of andere manier werden de administratieve geleide documenten aangezuiverd (valse stempel, medeplichtigheid van buitenlandse douanebeamten) of helemaal niet aangezuiverd.

Een deel van deze producten kwam zonder betaling van accijns of BTW op de zwarte markt terecht. Om ontdekking te vermijden werd het resterend gedeelte in een ingewikkelder circuit opgenomen om de ongeoorloofde herkomst van de producten te verdoezelen. Het ging om lege vennootschappen met een uiterst korte levensduur. Niet alleen verzuimden deze laatste bovendien hun fiscale verplichtingen na te komen maar ook gaven ze fictieve aankoopfacturen af aan de verdelende firma zodat deze laatste het hiaat in haar boekhouding kon aanvullen en daarenboven de BTW terugvorderen, die overigens aanvankelijk niet was betaald.

Tijdens het eerste kwartaal van 1993 werd een ander fraudemechanisme uitgewerkt, dat zijn hoogtepunt zou bereiken in 1996-1997. In de loop van de tijd werd het heel wat verfijnd. Het is onder meer over heel Europa verspreid geraakt en werkt thans nog altijd met voortdurende aanpassingen. Het systeem berust op de verkoop van frauduleuze producten via witte pompen en wordt toegepast door een Pakistaanse organisatie, die de hand heeft in alle eraan deelnemende vennootschappen.

Alleen al over de jaren 1993 tot 1996 zou de BTW-fraude vier à vijf miljard frank kunnen bedragen. Het mechanisme berust eveneens op fraude met de directe belastingen, maar niet met de accijns.

Met dit systeem, dat nauwe banden vertoont met de BTW-carrousels, worden de goederen geladen in een Nederlandse raffinaderij en vervolgens per boot vervoerd naar de opslagtanks van de criminale organisatie. Daarna worden ze per vrachtwagen naar de witte pompen gebracht die voor de verkoop zorgen.

De factureringswijze is daarentegen heel wat ingewikkelder. Ze doet een beroep op een heel reeks lege vennootschappen die elkaar telkens opnieuw de goederen doorfactureren om er een schijn van wettigheid aan te verlenen. Het gemeenschappelijk kenmerk van al deze verschillende mechanismen bestaat erin de goederen binnen de Europese Unie te laten aankopen door een vennootschap die geen aangifte indient (dat wil zeggen een belastingplichtige die ofwel geen aangifte doet bij het bestuur van de BTW, ofwel een belastingaangifte doet met de vermelding « nihil », ofwel toch een BTW-aangifte doet doch de BTW zelf niet betaalt wegens de aangegeven verrichtingen.

circuit de facturation puissent déduire la TVA belge calculée sur un montant comprenant les droits d'accises alors que ceux-ci ne sont en réalité payés que par la dernière société du circuit, à savoir celle qui exploite les stations-service et qui seule génère des liquidités.

C. Le secteur pétrolier et le blanchiment d'argent

Plusieurs témoins ont relevé que les prix anormalement bas, par rapport aux prix pratiqués sur le marché mondial des produits pétroliers, pratiqué à la vente sur le marché belge ne peut s'expliquer que par du blanchiment d'argent.

Un témoin a exposé, à cet égard, que les huiles minérales ne vont pas toujours directement du producteur au consommateur, même s'il s'agit de produits finis. Il est très fréquent qu'un bateau (de 1 000 à 3 000 tonnes) soit revendu plusieurs fois le même jour.

La plupart de ces transactions interviennent en dollars. En raison du nombre important de transactions, souvent en chaîne, et des très gros montants concernés, le pétrole est un produit idéal pour le blanchiment d'argent qui peut s'opérer tant par une fraude sur le cours du change que par l'injection dans le circuit de dollars noirs.

D. Constatations de la fraude et réactions des autorités concernées

La fraude douanière est le plus souvent détectée lors des contrôles routiers ou au niveau des contrôles opérés dans les entrepôts. Les vérifications comptables, beaucoup plus lourdes, permettent par ailleurs de mettre en évidence certains mécanismes de fraudes systématiques.

Ces contrôles interviennent souvent suite à la constatation que des prix (trop) bas sont pratiqués à l'entrepôt; les transactions sont payées cash et s'accompagnent, en outre, d'une ristourne en noir accordée à l'acheteur.

On constate par ailleurs qu'une entreprise déterminée connaît subitement une expansion anormale; en quelque mois, l'entreprise dispose notamment d'entrepôts et de toute une série de stations service qui pratiquent des prix défiant toute concurrence.

Enfin, on constate que certaines entreprises opèrent de préférence leurs transports routiers pendant la nuit ou le week-end.

Tous ces éléments constituent autant d'indices de fraudes, voir de blanchiment, et devraient conduire à la surveillance rapprochée de ces entreprises.

Bedoeling is, dat alle vennootschappen die vervolgens aan deze factureringstechniek meeewerken, de Belgische BTW kunnen aftrekken berekend op een bedrag dat de accijnsen bevat ofschoon deze laatste in feite alleen door de laatste vennootschap van het circuit wordt betaald, dat wil zeggen de vennootschap die de tankstations uitbaat en als enige de inkomsten geneert.

C. De petroleumsector en de witwaspraktijken

Verscheidene getuigen hebben opgemerkt dat de abnormaal lage verkoopprijzen op de Belgische markt in vergelijking met de prijzen die op de wereldmarkt voor olieproducten gelden, alleen door het witwassen van geld te verklaren zijn.

Op dat punt heeft een getuige erop gewezen dat minerale oliën niet in alle gevallen rechtstreeks van de producent naar de consument gaan, ook al gaat het om afgewerkte producten. Het gebeurt zeer vaak dat een boot (van 1 000 tot 3 000 ton) op eenzelfde dag verscheidene malen opnieuw wordt verkocht.

Het merendeel van die verrichtingen vinden in dollar plaats. Gezien het groot aantal transacties, vaak kettingtransacties, en de zeer hoge bedragen, vormt aardolie een ideaal product om geld wit te wassen, zowel door te frauderteren met de wisselkoersen als door «zwarte» dollars in het circuit te pompen.

D. Vaststelling van fraudegevallen en reactie van de betrokken overheden

Douanefraude komt het vaakst aan het licht bij wegcontroles of bij controles in opslagplaatsen. Door de boekhouding te controleren, wat heel wat lastiger is, kunnen er overigens een aantal mechanismen van stelselmatige fraude worden opgespoord.

Deze controles gebeuren vaak op basis van de vaststelling dat er bij de opslag (te) lage prijzen worden aangerekend. De verrichtingen worden contant betaald en bovendien krijgt de koper daar nog een «zwarte» korting bovenop.

Men stelt overigens vast dat een bepaald bedrijf plots een abnormale expansie kent. In enkele maanden tijd beschikt het onder meer over opslagplaatsen en over een hele keten tankstations die belachelijke prijzen aanrekenen.

Tot slot stelt men vast dat een aantal bedrijven hun goederen bij voorkeur 's nachts of tijdens het weekend over de weg laten vervoeren.

Dat alles wijst op fraude en zelfs op witwassen en zou tot een verscherpt toezicht op deze bedrijven moeten leiden.

Force est cependant de constater qu'à l'heure actuelle, tant au niveau des douanes qu'au niveau de l'inspection spéciale des impôts, les effectifs affectés à la détection de ce type de fraude sont tellement réduits que seule la pointe de l'iceberg est touchée.

En ce qui concerne les douanes, l'inspection des huiles minérales localisée à Anvers, ne comptait jusqu'il y a peu que 7 personnes. Elle s'est vue récemment renforcée d'une antenne similaire localisée à Liège et composée de 5 personnes.

De manière plus générale, lors de l'ouverture des frontières, la Belgique a pris l'option de réduire les effectifs de l'administration des douanes, contrairement à d'autres pays qui les ont augmentés. Or, l'ouverture des frontières n'a pas eu pour conséquence de supprimer tout contrôle des marchandises transportées; elle a entraîné un déplacement de ces contrôles: ceux-ci ne s'opèrent plus aux frontières mais à l'intérieur du pays, par le biais de contrôles routiers qui, pour être efficaces, devraient pouvoir être intensifiés.

En ce qui concerne l'I.S.I., la lutte contre la fraude à l'impôt direct a toujours été considérée comme prioritaire et absorbe dès lors la grosse partie des effectifs; on peut considérer qu'au maximum 5 fonctionnaires traitent en Belgique des problèmes de fraude à la TVA dans le secteur pétrolier.

Le ministère des affaires économiques dispose, pour sa part, d'un autre indicateur important permettant de détecter l'existence de fraude dans le secteur pétrolier. Le Département Huiles minérales du ministère des affaires économiques établit mensuellement des statistiques à propos des quantités importées et exportées dont il résulte que des mouvements anormaux ont lieu dans ce secteur: une partie des quantités importées des Pays-Bas ne figurent jamais dans aucune statistique. Ce phénomène tend à s'étendre en ce qui concerne les importations de France.

En outre, l'on constate chaque année une augmentation des livraisons à la marine internationale, alors que le nombre de navires desservant la Belgique augmente à peine.

Cette quantité de produits qui est mise à la consommation en noir sur le marché belge représente 20 % du marché; elle n'est dès lors plus marginale et a une influence réelle sur la fixation des prix.

À l'heure actuelle, ces statistiques, même si elles constituent une première approche déjà très utile du phénomène, ne sont cependant pas complètes; elles devraient en effet être confrontées aux données de l'administration des Finances et à celles du commerce extérieur établies par la Banque nationale, mais la coopération entre ces différents ministères est pratiquement inexisteante.

Men kan evenwel niet om de vaststelling heen dat thans zowel bij de douane als bij de bijzondere belastinginspectie zo weinig personen ingezet worden bij het opsporen van dit soort fraude dat alleen het topje van de ijsberg zichtbaar wordt.

Wat de douane betreft, telde de inspectie minerale oliën te Antwerpen tot voor kort niet meer dan 7 personeelsleden. Onlangs is daar eenzelfde kantoor te Luik bijgekomen met 5 personen.

In het algemeen kan men zeggen dat ons land bij het openstellen van de grenzen ervoor gekozen heeft het aantal douaniers te verminderen en dat andere landen net het tegenovergestelde hebben gedaan. Nu is het weliswaar zo dat het openstellen van de grenzen niet geleid heeft tot het schrappen van iedere vorm van controle op het goederenvervoer. Wel wordt die controle elders uitgevoerd: niet meer aan de grens, doch in het binnenland via wegcontroles die nog opgevoerd moeten worden om doelmatig te kunnen zijn.

Wat nu de BBI betreft diende de fraudebestrijding bij de directe belastingen altijd voor te gaan. Zij mobiliseert bijgevolg het merendeel van de personeelsleden. Men mag ervan uitgaan dat in België niet meer dan 5 ambtenaren zich bezighouden met BTW-fraude in de oliesector.

Van zijn kant beschikt het ministerie van Economische Zaken over een andere belangrijke indicator om fraude in de oliesector op het spoor te komen. Het departement minerale oliën van het ministerie van Economische Zaken stelt elke maand statistieken op over de ingevoerde en uitgevoerde hoeveelheden. Die wijzen uit dat er in deze sector hoogst eigenaardige bewegingen plaatsvinden: een deel van de uit Nederland ingevoerde hoeveelheden staat in geen enkele statistiek vermeld. Dat is ook steeds vaker zo voor de invoer uit Frankrijk.

Bovendien stelt men jaarlijks een stijging van de leveringen aan de internationale zeevaart vast, terwijl het aantal schepen dat België aandoet, nauwelijks stijgt.

De hoeveelheid producten die frauduleus in de handel wordt gebracht, vertegenwoordigt een marktaandeel van 20 %. Men kan bijgevolg niet meer van een marginale aandeel gewagen. Bovendien beïnvloedt zij de prijsvorming.

Bij de huidige stand van zaken kunnen deze statistieken geen aanspraak maken op volledigheid ook al bieden zij nu al een zeer doelmatige benadering van de feiten. Men zou ze immers moeten vergelijken met de informatie van het bestuur van Financiën en met die van Buitenlandse Handel die de Nationale Bank opmaakt maar de samenwerking tussen deze verschillende ministeries is praktisch onbestaande.

De manière plus générale, la Commission a été à plusieurs reprises étonnée de l'absence totale de collaboration entre les différentes administrations et autorités concernées; il semble que chacun poursuive ses objectifs à savoir pour les administrations fiscales, la perception de l'impôt et pour le ministère des Affaires économiques, la surveillance du bon fonctionnement du marché et de l'absence de distorsion de concurrence.

À de rares exceptions, ces administrations préféreront, pour atteindre leur finalité, la voie du règlement amiable au règlement judiciaire, perçu comme beaucoup trop hypothétique. Seule l'administration des douanes dénonce les cas de fraudes importantes aux autorités judiciaires. L'ISI n'a signalé qu'un cas important de fraude à la TVA. Quant au ministère des Affaires économiques, il n'a pas pour habitude de dénoncer les distorsions de concurrence constatées, dont il est pourtant bien supposé qu'elles sont la conséquence de fraudes ou d'opérations de blanchiment, en raison du fait que ces distorsions ne sont la plupart du temps, établies qu'après coup.

En 1996, le ministère des Affaires économiques a créé, à la demande du secteur pétrolier, un Fonds d'analyse des produits pétroliers, chargé de veiller à la conformité aux normes qualitatives édictées, des produits pétroliers mis à la consommation à la pompe. Le fonctionnement de ce Fonds est financé par le prélèvement d'une somme de 10 francs par 1 000 litres de combustibles pour moteurs. Le Fonds opère ainsi des prélèvements quotidiens dans différentes stations services et soumet immédiatement les échantillons prélevés à analyse.

Les analyses opérées les premiers mois révélaient des résultats positifs dans 25 % des cas; les irrégularités étaient spécialement constatées pour le diesel et portaient essentiellement sur les prélèvements effectuées dans les pompes blanches. Toutes les irrégularités constatées ne résultent pas nécessairement de fraudes, mais également de défaut de précaution dans la manipulation des produits. Le Fonds a cependant constaté des irrégularités tellement importantes qu'elles ne pouvaient s'expliquer que par des manipulations volontaires des produits.

Au cours du 1^{er} semestre 1998, on a assisté à une diminution des cas de non-conformité constatés (1 sur 4 en 1997 pour 1 sur 8 actuellement).

Cependant, le Fonds d'analyse a des compétences limitées :

- la moitié du diesel n'est pas vendu à la pompe, mais directement, en vrac, au consommateur. Or, il n'existe encore, à l'heure actuelle, aucune disposition

In het algemeen heeft de commissie herhaaldelijk haar verwondering uitgesproken over het volledig ontbreken van enige vorm van samenwerking tussen de verschillende administraties en de betrokken overheden. Het laat zich aanzien dat ieder zijn eigen doelstellingen nastreeft, wat de fiscale besturen betreft, de inning van de belasting, en wat het ministerie van Economische Zaken betreft, het toezicht op de degeleke werking van de markt en het uitblijven van concurrentieverstoring.

Op enkele uitzonderingen na verkiezen deze administraties hun doel te bereiken via een minnelijke schikking en niet via een gerechtelijke afwikkeling omdat zij die in vele gevallen als bijna niet-haalbaar beschouwen. Alleen de administratie van douane deelt belangrijke fraudegevallen mee aan de gerechteleke overheid. De bijzondere belastinginspectie heeft niet meer dan één fraudegeval aan het BTW-bestuur meegedeeld. Van zijn kant heeft het ministerie van Economische Zaken niet de gewoonte gevallen van concurrentieverstoring mee te delen waarvan het redelijkerwijze kan aannemen dat zij door fraude of witwasoperaties zijn ontstaan, omdat het deze gevallen van concurrentieverstoring veelal eerst na de feiten kan vaststellen.

In 1996 heeft het ministerie van Economische Zaken op verzoek van de oliesector een Fonds voor de analyse van aardolieproducten opgericht. Zijn taak bestaat erin na te gaan of in het tankstation te koop aangeboden olieproducten voldoen aan de opgelegde kwaliteitsnormen. Het Fonds finanziert zijn werking door een bedrag van 10 frank per 1 000 liter motorbrandstof in te houden. Zo neemt het Fonds alle dagen stalen in verschillende tankstations en laat het deze onmiddellijk onderzoeken.

Tijdens de eerste maanden bracht dit onderzoek in een kwart van de gevallen een positief resultaat aan het licht. Naar men kon vaststellen werd er vooral met dieselolie gesjoemeld en gold dat in de eerste plaats voor stalen genomen bij witte pompen. Niet alle vastgestelde onregelmatigheden waren noodzakelijkerwijze aan frauduleuze bedoelingen toe te schrijven. Ze konden ook het gevolg zijn van een onzorgvuldige behandeling van producten. Het Fonds is evenwel zo omvangrijke onregelmatigheden op het spoor gekomen dat die alleen door opzettelijke behandeling van de producten zijn kunnen ontstaan.

Tijdens het eerste semester 1998 heeft men vastgesteld dat het aantal gevallen van niet-conformiteit is gedaald (1 op 4 in 1997 tegenover 1 op 8 thans).

Het Fonds beschikt echter over beperkte bevoegdheden :

- de helft van de dieselolie wordt niet in het tankstation verkocht maar gaat rechtstreeks in bulk naar de consument. Nu is het evenwel zo dat bij de

qui autorise le Fonds à prélever des échantillons dans ces livraisons en vrac. Cette modification normative est cependant annoncée. De même, le Fonds ne peut pas opérer de contrôles sur les produits qui se trouvent en circulation; le Fonds souhaiterait que sa compétence existe dès que les produits sont en libre circulation;

— il n'existe encore aucune méthode tout à fait fiable de détection du furfural dans le diesel; la dernière méthode mise au point constitue déjà un gros progrès, mais n'est pas encore parfaite;

— le Fonds ne peut contrôler que le respect des spécifications légales; or, il existe certains mélanges de produits chimiques avec du diesel qui sont techniquement détectables mais qui nécessiteraient de nouvelles spécifications légales;

— le Fonds peut répercuter les coûts de l'analyse positive au contrevenant; il n'a pas encore été fait usage de cette possibilité;

— les plaintes individuelles du consommateur et des entreprises ne sont pas de la compétence du Fonds; elles sont directement transmises à l'inspection générale économique;

— le Fonds a essentiellement un rôle préventif; les infractions constatées peuvent être poursuivies par les fonctionnaires de l'administration de l'énergie ou par l'inspection économique, qui traditionnellement intervient dans ce cas. La plupart du temps, un règlement amiable intervient; les faits ne sont pas dénoncés au parquet.

Il semble que le Fonds d'analyse des produits pétroliers dispose de moyens suffisants, notamment pour acquérir tout le matériel ad hoc, mais il lui manque un cadre normatif adéquat. D'autre part, on doit à nouveau constater que les cas de fraude détectés ne sont généralement pas communiqués aux autorités judiciaires ou aux autres autorités administratives concernées.

Les services de police et les autorités judiciaires n'ont connaissance de la problématique du secteur pétrolier que depuis peu; le secteur n'a pas fait l'objet d'une analyse criminelle et est encore très mal connu.

Pour certains, cependant, ces organisations criminelles, dont on commence seulement à mesurer qu'elles représentent un problème gigantesque, sont tellement puissantes et internationales, elles utilisent des mécanismes de fraudes tellement diversifiés (tels le vol, la falsification d'appareils de mesurage, la traite des êtres humains, le blanchiment d'argent, ...) qu'il faudra, pour pouvoir lutter contre elles, rassembler toutes les forces existantes, et ce sous le contrôle du magistrat national. Le découpage actuel en parquets locaux est inadapté pour lutter contre ce type de criminalité qui ne connaît pas de telles limites. Il faut

huidige stand van zaken geen enkele bepaling het Fonds toestaat stalen te nemen van die leveringen. Op dit punt zouden de regels evenwel worden gewijzigd. Evenmin kan het Fonds producten controleren wanneer die in omloop zijn. Het Fonds spreekt de wens uit dat het bevoegd wordt zodra de producten in de handel komen;

— er bestaat nog geen enkele waterdichte methode om furfural in dieselolie op te sporen. Met de jongste methode is er reeds heel wat vooruitgang geboekt, doch ze is nog verre van volmaakt;

— het Fonds mag alleen controle uitoefenen op de naleving van wettelijke voorschriften. Nu worden er wel eens chemische producten met dieselolie vermengd die technisch op te sporen vallen, doch waarvoor er nieuwe wetsbepalingen moeten komen;

— het Fonds kan de kosten van een positieve analyse doorberekenen aan de overtreders; van deze mogelijkheid heeft het evenwel nog geen gebruik gemaakt;

— het Fonds is niet bevoegd inzake individuele klachten van consumenten en van bedrijven; deze worden onmiddellijk overgezonden aan de algemene economische inspectie;

— het Fonds speelt een in hoofdzaak preventieve rol. De vastgestelde overtredingen kunnen vervolgd worden door ambtenaren van de administratie voor de Energie of door de economische inspectie, die in dergelijke gevallen gewoonlijk optreedt. Meestal leidt dat tot een minnelijke schikking en worden de feiten niet meegedeeld aan het parket.

Naar het schijnt heeft het Fonds voor de analyse van aardolieproducten voldoende geldmiddelen onder meer om het nodige materiaal te kopen, doch kan het niet beschikken over een aangepast normatief kader. Voorts stelt men ook hier vast dat de ontdekte fraudegevallen in de regel niet worden meegedeeld aan de gerechtelijke overheid noch aan de andere betrokken administratieve overheden.

De politiediensten en de gerechtelijke overheid zijn nog niet zo lang vertrouwd met de problematiek in de oliesector. Daarover werd nog geen misdaadanalyse uitgevoerd en bovendien is deze sector nog een grote onbekende.

Voor sommigen gaat het echter om criminelle organisaties waarvan men nu eerst begint in te zien welk gigantisch probleem ze opleveren, en die zo machtig en internationaal vertakt zijn, die zoveel uiteenlopende fraudemechanismen hanteren (diefstal, geknoei met meetapparatuur, mensenhandel, witwasoperaties, ...) dat men onder het toezicht van de nationaal magistraat alle bestaande krachten moet samenbundelen om ze te kunnen bestrijden. De bestaande versnippering in lokale parketten is onwerkbaar om dit soort criminaliteit te bestrijden die zich niet gelegen laat aan dergelijke bevoegdheidsaf-

par ailleurs impérativement avoir une approche multidisciplinaire de ce phénomène si on veut aboutir à un résultat.

Des faits de fraudes ont sporadiquement été dénoncés, essentiellement par des sociétés «*bona fide*» du secteur et parfois par l'administration des douanes lorsqu'il s'agit de fraudes à très grande échelle.

Quelques instructions judiciaires sont actuellement en cours, dont une à Bruxelles qui concerne plus spécialement le réseau des pompes blanches.

Une opération «coup de poing» a été menée, de concert par l'Office des étrangers et la gendarmerie dans les pompes blanches. On y a constaté que de nombreux pakistanais illégaux y travaillaient de manière clandestine et dans des conditions parfois pénibles, rappelant la traite des êtres humains. On a également constaté que des mariages blancs avaient été organisés par ce groupe.

4. La fraude dans le secteur pétrolier est le fait d'organisations criminelles

La presse dénonce ces dernières années l'existence de deux organisations criminelles importantes particulièrement actives dans le secteur pétrolier(1).

Tous les témoins ont confirmé cette analyse. Certains témoins ont en outre relevé l'existence de connexions avec d'autres secteurs d'activités criminelles, à savoir le trafic d'armes, le trafic de stupéfiants, le secteur de la viande et surtout la traite des êtres humains, avec recours à la technique des mariages blancs. Un témoin a relevé l'existence de liens entre certains opérateurs du secteur pétrolier et la mafia italienne: les produits pétroliers qui disparaissent du marché belge ou français sont retrouvés en Italie.

L'audition des témoins a permis de mettre en évidence que la structure des organisations actives dans le secteur pétrolier réunit tous les critères de l'organisation criminelle: structure internationale très mobile, utilisant des réseaux de sociétés gérées par des hommes de paille, infiltration de l'économie légale; on a, à cet égard, relevé des cas d'infiltration dans des sociétés *bona fide* qui participent bien malgré elles à la fraude organisée.

Il est évident qu'un trafic systématique de ce genre, à une grande échelle, avec un marché noir et la possibilité d'utiliser des faux documents, organisé en Belgique, aux Pays-Bas, en France, en Allemagne, nécessite

(1) Voir notamment *De Standaard* du 23 octobre 1997 «Abnormaal goedkope diesel wekt aandacht van fiscus»; *Het Nieuwsblad* du 23 octobre 1997 «Hier is internationale maffia aan het werk»; *Het Volk* du 24 octobre 1997 «Brandstoffenhandel klaagt fraude aan»; *Het Nieuwsblad* du 20 juin 1997 «Miljoenenboete voor brandstoffenfraude» ...

spraken. Wil men successen behalen, dan behoort men deze feiten multidisciplinair aan te pakken.

Zo nu en dan werden er fraudegevallen gemeld in hoofdzaak door bona fide bedrijven uit de sector en soms door de administratie van de Douane wanneer het om zeer omvangrijke fraudegevallen gaat.

Thans lopen er enkele gerechtelijke onderzoeken, waarvan een te Brussel meer bepaald over het net van de witte pompen.

De dienst Vreemdelingenzaken en de rijkswacht hebben samen een harde actie uitgevoerd bij de witte pompen. Zij hebben vastgesteld dat er tal van Pakistaanse illegalen zwartwerk verrichten in soms pijnlijke omstandigheden, die iets weg hebben van mensenhandel. Ook hebben zij vastgesteld dat deze bevolkingsgroep schijnhuwelijken heeft georganiseerd.

4. Defraude in de oliesector is het werk van criminale organisaties

De pers doet de laatste jaren onthullingen over het bestaan van twee grote misdaadorganisaties die bijzonder actief zijn in de oliesector(1).

Alle getuigen hebben deze analyse bevestigd. Een aantal getuigen hebben bovendien gewezen op bindingen met andere misdaadsectoren, met name de wapenhandel, de drugshandel, de vleessector en vooral de mensenhandel, waarin gebruik gemaakt wordt van de techniek van de schijnhuwelijken. Een getuige heeft gewezen op het bestaan van banden tussen een aantal bedrijven uit de oliesector en de Italiaanse maffia: olieproducten die van de Belgische of Franse markt verdwijnen, worden in Italië teruggevonden.

Uit de hoorzitting met de getuigen is naar voren gekomen dat de structuur van de organisaties die actief zijn in de oliesector, alle criteria van de criminale organisaties vertoont: een zeer mobiele internationale structuur, die gebruik maakt van netwerken van vennootschappen die bestuurd worden door stromannen, infiltratie van de legale economie; in dit verband zijn gevallen gemeld van infiltratie in bona fide vennootschappen die ongewild deelnemen aan de georganiseerde fraude.

Om een systematische handel van dit soort op grote schaal te organiseren in België, Nederland, Frankrijk, Duitsland, met een zwarte markt en de mogelijkheid om valse documenten te gebruiken, moet men natuur-

(1) Zie met name *De Standaard* van 23 oktober 1997 «Abnormaal goedkope diesel wekt aandacht van fiscus»; *Het Nieuwsblad* van 23 oktober 1997 «Hier is internationale maffia aan het werk»; *Het Volk* van 24 oktober 1997 «Brandstoffenhandel klaagt fraude aan»; *Het Nieuwsblad* van 20 juni 1997 «Miljoenenboete voor brandstoffenfraude» ...

la mise en place d'un réseau dépassant les frontières et démontre l'existence de criminalité organisée.

En ce qui concerne la fraude aux accises, il a été constaté que pratiquement tous les produits fraudés arrivent dans des citernes ou dans des pompes blanches aux mains d'une organisation pakistanaise. Cette organisation a créé de nombreuses sociétés qui dorment et puis sont réactivées, qui sont déclarées en faillite et puis remplacées par d'autres; elle utilise la plupart du temps des hommes de paille qui, souvent, ne sont même pas au courant des fraudes. Cette organisation se livre aux mêmes fraudes en ce qui concerne la TVA et l'impôt des sociétés.

Ces réseaux de firmes et de personnes constitués en Belgique et à l'étranger permettent d'empêcher les poursuites ou de les ralentir; les firmes ont leurs comptes dans des paradis fiscaux et utilisent des hommes de paille — ceux-ci sont de plus en plus recrutés en prison ou viennent de l'ancien bloc de l'Est et disparaissent de la circulation dès qu'une enquête est ouverte; elles sont parfois aussi purement fictives. En outre, il semble que ces organisations s'assurent le concours de certaines filiales de banques, ce qui leur permet de couvrir des mouvements bancaires fictifs avec des mouvements de comptes qui accréditent les factures fictives.

Le mécanisme de l'abus de la personnalité juridique qui est systématiquement utilisé, à grande échelle, constitue également un indice de criminalité organisée: on crée des sociétés pour réaliser les opérations frauduleuses et dès que surgit un danger d'être découvert on les fait disparaître (faillite, liquidation) et on les remplace par d'autres. Les créanciers floués ne déposent même pas plainte, persuadés que le dossier sera de toute façon classé sans suite. On a constaté que ces sociétés sont toujours conseillées par les mêmes bureaux d'avocats et de comptables.

Il est, par ailleurs, établi que ces organisations fabriquent et utilisent de faux cachets ou des cachets volés et de faux documents de transport.

D'autre part, plusieurs témoins ont relevé des tentatives d'intimidation sur eux-mêmes ou sur leur famille ou sur certaines personnes qui s'intéressaient de trop près aux activités des opérateurs suspects.

Les personnes qui déposent plainte ont peur et veulent absolument rester anonymes; certains marchands d'huiles minérales ont déjà été harcelés et les membres de leur famille ont fait l'objet de menaces; d'autres membres du secteur n'osent pas prendre contact avec les autorités.

Les fonctionnaires font également l'objet de pressions morales: on suit ostensiblement leur véhicule

lijk een netwerk opbouwen dat grensoverschrijdend opereert. Dit toont aan dat het om georganiseerde criminaliteit gaat.

Wat de accijnsfraude betreft, is vastgesteld dat praktisch alle frauduleuze producten opduiken in tanks of aan witte pompen die in handen zijn van een Pakistaanse organisatie. Deze organisatie heeft talrijke vennootschappen opgericht die een sluimerend bestaan leiden en daarna opnieuw actief worden, die failliet verklaard worden en daarna door andere vervangen worden: meestal worden stromannen ingezet die vaak zelfs niet op de hoogte zijn van de fraudepraktijken. Deze organisatie pleegt dezelfde vorm van fraude inzake de BTW en de vennootschapsbelasting.

Dankzij deze netwerken van personen en maatschappijen die in België en in het buitenland opgericht worden, kan men rechtsvervolging verhinderen of vertragen; de maatschappijen hebben hun rekeningen in belastingparadijzen en gebruiken stromannen — die steeds vaker in de gevangenis geronseld worden of uit de vroegere Oostbloklanden komen en uit de omloop verdwijnen zodra er een onderzoek naar hen wordt ingesteld; het gaat vaak ook om louter fictieve maatschappijen. Bovendien blijken deze organisaties te kunnen rekenen op de medewerking van een aantal bankfilialen: zo kunnen ze fictieve bankoperaties dekken, met bankrekeningen waarop geldstromen voorkomen die de fictieve facturen moeten staven.

Ook het feit dat systematisch en op grote schaal misbruik wordt gemaakt van de rechtspersoonlijkheid, vormt een aanwijzing voor georganiseerde misdaad: men creëert vennootschappen om frauduleuze operaties te verrichten en zodra het gevaar dreigt dat men hen op het spoor komt, laat men ze verdwijnen (failliet, vereffening) en vervangt men ze door andere. De gedupeerde schuldeisers dienen zelfs geen klacht in omdat ze vast geloven dat het dossier toch gespoederd zal worden. Men is tot de bevinding gekomen dat deze vennootschappen altijd door dezelfde advocaten- en accountantskantoren geadviseerd worden.

Overigens is bewezen dat deze organisaties valse douanestempels vervaardigen en gebruiken of zich bedienen van gestolen stempels en valse vervoersdocumenten.

Anderzijds hebben verschillende getuigen melding gemaakt van intimidatiepogingen op henzelf of op hun familie of op een aantal personen die zich te nauw bezighielden met de activiteiten van de verdachte bedrijven.

De mensen die een klacht indienen, hebben schrik en willen absoluut anoniem blijven; sommige oliehandelaars zijn reeds belaagd en hun familieleden hebben dreigementen ontvangen; andere mensen uit de sector durven geen contact opnemen met de overheid.

Ook overheidsambtenaren staan onder morele druk: men volgt hun wagen ostentatief gedurende

pendant des centaines de kilomètres; on cherche à savoir s'ils ont des enfants, on les menace de déposer des plaintes contre eux s'ils persévérent dans leurs investigations, ...

Mais à ce jour, même s'il est tout à fait probable que ces organisations sont prêtes à recourir à la violence, elles n'en ont pas encore eu besoin tant la fraude paraît aisée à réaliser.

Enfin, des cas de corruptions de douaniers, pour obtenir un apurement fictif des documents d'accompagnement administratif, ont été découverts dans plusieurs États de l'Union.

5. Les causes de l'échec de la lutte contre la fraude organisée dans le secteur pétrolier

D'un point de vue administratif, on peut relever les carences suivantes :

1. L'absence de coopération et d'échange d'informations entre les différents services administratifs concernés.

Au fil des auditions, la commission a constaté qu'il n'existe aucune collaboration ou échange d'informations entre les différentes administrations concernées, chacune poursuivant ses objectifs propres sans tenter d'avoir une vision globale de la fraude organisée.

Ce cloisonnement est également présent entre les différents services d'un même ministère. À cet égard, un témoin a signalé qu'on lui avait déjà, au sein de son ministère, opposé le secret professionnel pour lui interdire l'accès à certaines informations.

Plusieurs témoins ont relevé l'absence totale de collaboration du ministère des Finances, administration de la TVA; selon ces témoins, celui-ci préfère, en outre, trouver un règlement amiable à la fraude constatée, afin de récupérer une partie des montants éludés, plutôt que de la dénoncer aux autorités judiciaires compétentes; à ce jour, il n'y aurait eu qu'un seul cas de fraude dans le secteur pétrolier signalé par l'administration de la TVA aux autorités judiciaires.

L'administration des Douanes souhaiterait une plus grande collaboration avec l'administration de la TVA, de l'Enregistrement et des Domaines, ce qui devrait lui permettre de mieux détecter les expéditions fictives d'huiles minérales; on pourrait ainsi vérifier si une expédition vers un autre État membre est bien suivie d'une facture.

Le ministère des Affaires économiques n'est compétent qu'en cas de distorsions de concurrence et pas pour constater des fraudes. Les faits de fraude constatés ne sont pour ainsi dire jamais dénoncés au

honderden kilometer; men wil weten of ze kinderen hebben, men dreigt klacht tegen hen in te dienen indien ze hun onderzoek voortzetten, ...

Ook al is het erg waarschijnlijk dat deze organisations bereid zijn geweld te gebruiken, tot op heden hebben zij dat nog niet nodig geacht, zo gemakkelijk lijkt deze fraude uit te voeren.

Ten slotte zijn in verschillende Staten van de Unie gevallen aan het licht gekomen waarin douaniers omgekocht werden om een fictieve goedkeuring van de administrative geleide documenten te verkrijgen.

5. De oorzaken van de mislukking in de strijd tegen de georganiseerde fraude in de oliesector

Op bestuurlijk vlak kan men de volgende gebreken aanwijzen :

1. Het gemis aan samenwerking en gegevensuitwisseling tussen de verschillende betrokken bestuursinstanties.

In de hoorzittingen heeft de commissie vastgesteld dat er tussen de verschillende betrokken diensten geen enkele vorm van samenwerking of gegevensuitwisseling bestond: elke dienst streeft zijn eigen doelstellingen na zonder de georganiseerde fraude in haar totaliteit te benaderen.

Deze hokjesgeest komt ook voor bij de verschillende diensten van eenzelfde ministerie. In dit verband heeft een getuige opgemerkt dat hij in zijn ministerie al op het beroepsgeheim is gestoten waardoor hem de toegang tot bepaalde informatie ontzegd werd.

Sommige getuigen hebben vermeld dat de administratie van de BTW van het ministerie van Financiën totaal geen medewerking verleent; volgens deze getuigen verkiest deze administratie een minnelijke regeling voor de vastgestelde fraude te treffen om een deel van de ontdoken bedragen terug te vorderen in plaats van de fraude bij de bevoegde gerechtelijke overheid aan te geven; tot op heden zou er in de oliesector slechts één geval geweest zijn waarin de fraude door de administratie van de BTW aangegeven is bij de gerechtelijke overheid.

De administratie van de Douane wil nauwer samenwerken met de administratie van de BTW, Registratie en Domeinen, zodat het mogelijk moet worden fictieve zendingen van olieproducten beter op het spoor te komen; zo zou men kunnen nagaan of een verzending naar een andere lidstaat wel degelijk gevuld wordt door een factuur.

Het ministerie van Economische Zaken is slechts bevoegd in geval van concurrentieverstoringen en niet om fraudegevallen vast te stellen. De vastgestelde frauduleuze feiten zijn om zo te zeggen nooit bij het

parquet et n'ont, semble-t-il, jamais débouché sur une instruction. Quant aux autres infractions constatées, elles se règlent toujours par voie de transactions.

La commission a, par ailleurs, été interpellée par le fait que des membres bien connus des organisations criminelles étrangères actives dans le secteur séjournent sans obstacle sur le territoire belge. Elle a dès lors cherché à savoir sur base de quels critères et en fonction de quels renseignements l'Office des étrangers délivrait des visas.

Il résulte des informations fournies qu'un étranger peut assez facilement obtenir un visa de séjour appelé « autorisation de séjour provisoire » qui lui permet de séjourner dans le pays plus de trois mois, pour autant qu'il dispose d'un permis de travail (qui doit être sollicité par l'employeur) ou, comme c'est souvent le cas en l'espèce, d'une carte professionnelle (qui est sollicitée, pour les fonctions indépendantes, par l'étranger lui-même). Cette carte professionnelle est délivrée par le ministère des Classes moyennes, sur avis de la Commission d'enquête économique pour étrangers. Au fil du temps, on s'est aperçu que ces vérifications économiques sont de plus en plus légères; elles ne font l'objet d'aucun contrôle a posteriori. Les visas sont renouvelés d'année en année pour finalement déboucher, après cinq ans, sur un droit d'établissement. Par la suite, des faits très graves doivent avoir été commis pour que l'Office puisse soumettre au Roi un arrêté d'expulsion. En ce qui concerne l'organisation pakistanaise, il est en outre apparu que certains de ses membres avaient obtenu la nationalité belge.

L'Office des étrangers n'a de contacts ni avec l'administration des Douanes et Accises, ni avec les Finances ou les Affaires économiques. Il résulte des informations données par l'Office que ces administrations n'ont jamais signalé le moindre fait.

En outre, quand des faits sont dénoncés par l'Office des étrangers au parquet, il n'existe pas de retour, au nom du secret de l'instruction; il est difficile dès lors pour l'Office d'avoir une quelconque politique adéquate en matière de délivrance des visa. Dès lors, tant qu'ils ne sont pas fichés, suite à une condamnation, ou signalés par la Sûreté de l'État, des membres actifs d'organisations criminelles qui font l'objet de poursuites peuvent encore très bien recevoir un visa d'affaire et ce d'autant plus que tout refus doit être motivé, ce qui est parfois impossible en raison du manque d'information. Il faudrait une banque de données qui ne reprenne pas seulement les condamnations. Mais, à cet égard, la loi sur l'accès aux documents administratifs pourrait poser un problème et explique peut-être que certains services de police soient tellement réticents à communiquer des informations à l'Office des étrangers.

parket aangegeven en hebben blijkbaar nooit aanleiding gegeven tot een gerechtelijk onderzoek. De andere vastgestelde overtredingen worden steeds door middel van schikkingen geregeld.

De commissie heeft anderzijds vragen bij het feit dat welbekende leden van criminale organisaties die in de sector opereren, onbelemmerd op het Belgische grondgebied verbleven hebben. Zij heeft dan ook na getrokken op grond van welke criteria en aan de hand van welke inlichtingen deze visa door de Dienst Vreemdelingenzaken afgegeven werden.

Uit de verstrekte inlichtingen blijkt dat een vreemdeling gemakkelijk een verblijfsvisum, ook « voorlopige verblijfsvergunning » genaamd, kan verkrijgen, waardoor hij langer dan drie maanden in het land kan verblijven, voor zover hij beschikt over een arbeidsvergunning (die door de werkgever aangevraagd moet worden) of, zoals in dit geval vaak gebeurt, over een beroepskaart (die voor zelfstandige beroepen door de vreemdeling zelf aangevraagd wordt). Deze beroepskaart wordt afgegeven door het ministerie van Middenstand op advies van de Raad voor Economisch Onderzoek inzake Vreemdelingen. In de loop der tijd heeft men gemerkt dat de economische controles steeds oppervlakkiger worden; zo wordt achteraf geen enkele controle uitgevoerd. De visa worden jaar na jaar vernieuwd en leiden na vijf jaar uiteindelijk tot een vestigingsrecht. Nadien moet de vreemdeling zeer zware feiten hebben gepleegd vooraleer de dienst een uitzettingsbesluit kan voorleggen aan de Koning. In het geval van de Pakistaanse organisatie is bovendien gebleken dat een aantal van de leden de Belgische nationaliteit hadden verkregen.

De Dienst Vreemdelingenzaken heeft geen contacten noch met de administratie der Douane en Accijnzen noch met de departementen van Financiën en Economische Zaken. Uit de door de dienst verstrekte informatie blijkt dat deze bestuursdiensten nooit enig feit gemeld hebben.

Wanneer de Dienst Vreemdelingenzaken feiten aangeeft bij het parket, komt er bovendien geen feedback wegens het onderzoeksgeheim; de dienst heeft dan ook moeite om een aangepast beleid te voeren inzake afgifte van visa. Zolang ze niet op de verdachtenlijst voorkomen ten gevolge van een veroordeling of niet door de Staatsveiligheid opgespoord worden, kunnen actieve leden van misdaadorganisaties tegen wie vervolging wordt ingesteld, dan ook nog makkelijk een zakenvisum verkrijgen, temeer omdat elke weigering gemotiveerd moet worden, hetgeen vaak onmogelijk is wegens het gebrek aan informatie. Er is behoefte aan een gegevensbank waarin niet alleen de veroordelingen vermeld worden. Maar de wet op de toegang tot bestuursdocumenten kan in dat opzicht problemen meebrengen en verklaart misschien waarom sommige politiediensten zo terughoudend zijn om inlichtingen mee te delen aan de Dienst Vreemdelingenzaken.

2. Les services de lutte contre la fraude dans le secteur pétrolier de l'administration des Douanes et Accises et de l'ISI souffrent cruellement d'un manque d'effectifs et de moyens.

Il conviendrait notamment d'accroître les effectifs de l'inspection des huiles minérales afin de lui permettre d'opérer des contrôles routiers plus pointus, associés à des contrôles plus fréquents des entrepôts de mise en libre pratique.

Il conviendrait, par ailleurs, que ce service soit mieux équipé et dispose notamment des appareils de contrôle des fonds de cuves nécessaires.

De manière plus générale, la réduction du nombre de douaniers qui a été opérée en Belgique lors de l'ouverture des frontières ne permet pas, à l'heure actuelle, d'assurer une surveillance constante des transports, et ce d'autant plus qu'aucun trajet obligatoire ou poste de passage obligatoire ne leur est imposé.

3. Le manque de fiabilité du système du document administratif d'accompagnement (DAA) et l'absence d'assistance mutuelle entre les administrations des États de l'Union européenne :

Un témoin observe que les services des douanes et accises devraient faire un usage plus optimal du système des numéros d'accises et des DAA. Il serait ainsi souhaitable qu'ils publient une liste officielle, actualisée mensuellement, des numéros d'accises valables. Ces données devraient être reprises dans une banque de données centrale ou sur une disquette; or, à l'heure actuelle, elles sont difficilement accessibles, même pour les douaniers. On a ainsi des entreprises qui n'existent plus mais dont le numéro d'accises est encore utilisable.

Le système de circulation des marchandises, tel qu'il est pratiqué à l'heure actuelle, est dépassé. Ce système est basé sur le DAA; la seule garantie que la marchandise est arrivée à destination et y est déclarée consiste dans le retour d'un document portant un cachet des autorités de destination. Ce système a démontré de très graves faiblesses: il convient de mettre le holà au système des documents multiples que l'on modifie en cours de route et qui sont devenus illisibles quand ils arrivent à destination, pour autant qu'ils arrivent. Il arrive souvent que l'on a modifié le nom du bateau, le code du produit, le prix et la destination et que l'on ait utilisé un code de produit erroné. Grâce aux techniques modernes, l'on peut prévenir le bureau des douanes avant le départ du bateau et le bureau des douanes du vendeur, à Anvers ou à Gand, peut entrer en contact avec celui du destinataire.

Le système de départ est faible sur le plan de la fiabilité et sur le plan du contrôle. Dans certains secteurs, on a relevé un taux de documents falsifiés de l'ordre de 2/3. À cet égard, il conviendrait que l'Union

2. De diensten voor oliefraudebestrijding van de administratie der Douane en Accijnzen en van de BBI hebben af te rekenen met een ernstig gebrek aan personeel en aan middelen.

Men moet met name het personeelsbestand van de inspectie van minerale olie uitbreiden zodat deze dienst in staat is meer gerichte wegcontroles uit te voeren, en ook de entrepôts waar de producten in vrij verkeer worden gebracht, frequenter te controleren.

Anderzijds moet deze dienst beter uitgerust worden en met name over de nodige apparaten beschikken om de bodems van de tanks te controleren.

Meer in het algemeen is het vanwege de vermindering van het aantal douaniers die in België doorvoerd is bij de opening van de grenzen, thans niet mogelijk een voortdurend toezicht uit te oefenen op de vervoerders, temeer omdat zij geen enkele verplichte reisweg of geen enkele doorreispost opgelegd krijgen.

3. De gebrekige betrouwbaarheid van het administratief geleiddocument en de onbestaande onderlinge samenwerking tussen de administratieve diensten van de Staten van de Europese Unie :

Een getuige merkt op dat de douane- en accijnsdiensten het gebruik van het systeem van accijnsnummers en van de administratieve geleiddocumenten moeten optimaliseren. Zo zou het wenselijk zijn dat ze maandelijks een geactualiseerde lijst van de geldige accijnsnummers bekendmaken. Deze gegevens moeten in een centrale gegevensbank of op een disquette opgeslagen worden; momenteel zijn zij echter moeilijk toegankelijk, zelfs voor de douaniers. Zo zijn er bedrijven die niet meer bestaan maar die toch nog een bruikbaar accijnsnummer hebben.

Het systeem van goederenverkeer, zoals het thans toegepast wordt, is achterhaald. Het is gebaseerd op het administratief geleiddocument; de enige waarborg dat de goederen ter bestemming gekomen zijn en daar aangegeven zijn, bestaat uit een teruggezonden document dat het stempel van de overheid van bestemming draagt. In dit systeem zijn zeer zwakke punten aan het licht gekomen. Wij moeten afstappen van de veelheid van documenten die *en cours de route* telkens worden gewijzigd, zodat zij op de duur onleesbaar binnenkomen, als zij binnenkomen. Vaak zijn de naam van de boot, de productcode, de prijs en de bestemming veranderd en heeft men een verkeerde productcode gebruikt. De moderne techniek maakt het mogelijk dat het douanekantoor wordt verwittigd nog vóór de boot vertrekt en dat het douanekantoor van de verkoper in Antwerpen of Gent contact opneemt met dat van de bestemmeling.

Het systeem is van bij de aanvang zwak op het vlak van de betrouwbaarheid en op dat van de controle. In bepaalde sectoren heeft men vastgesteld dat zowat twee derde van de documenten vervalt waren. In dat

européenne remplace d'urgence le modèle des cachets utilisés pour l'apurement des documents d'exportation et dont un nombre très important a été dérobé et est actuellement utilisé par les organisations criminelles.

La lutte contre la technique du faux apurement nécessiterait la mise en place ou l'amélioration des contrôles physiques à l'exportation, une harmonisation communautaire des procédures d'apurement. À cet égard, il est à noter que l'administration néerlandaise a admis que certaines raffineries remplissent elles-mêmes les DAA et jouent en quelque sorte elles-mêmes le rôle de douanier. Il conviendrait en outre, que l'Union adopte des mesures obligeant les autorités fiscales des États respectifs à s'informer à l'avance de l'arrivée d'une huile minérale sur leur territoire.

Il manque à l'heure actuelle un système d'assistance mutuelle des administrations des États membres de l'Union pour faciliter les recherches, dans la mesure où le système ne peut pas faire face aux crimes sophistiqués. On peut dès lors craindre qu'une partie non négligeable des fraudes ne soit même pas détectée, en raison de l'inefficacité des contrôles et du manque de coopération : les fraudes ne sont pas détectées correctement parce que les systèmes de contrôle n'identifient pas le problème, de sorte que les services répressifs sont dans l'incapacité de réagir.

On retrouve les mêmes carences communautaires en matière de contrôle TVA. Un témoin a expliqué qu'à l'heure actuelle, quelqu'un qui a un numéro de TVA à l'étranger peut certainement procéder à des exportations fictives pendant deux ans sans avoir aucun problème. Le législateur national est fort impuissant face à ce phénomène; seul un système d'assistance mutuelle des autorités fiscales des différents États membres, impliquant des vérifications sur place, permettrait de lutter contre cette fraude.

4. Les effets «pervers» du système du cautionnement obligatoire

L'obligation de cautionnement imposé actuellement aux raffineries et aux entreposoirs fait l'objet de critiques : si ce système présente le mérite incontestable d'offrir un minimum de garantie dans le commerce de ce secteur, il représente parfois un prix minime à payer par le fraudeur pour obtenir la clôture de la procédure administrative et éviter que d'autres investigations ne soient réalisées. C'est une arme à double tranchant. Les plaintes formulées à cet égard par les opérateurs honnêtes ne sont pas sans fondement.

5. La multiplicité des entrepôts agréés et des stations services indépendantes

opzicht moet de Europese Unie dringend het model van de stempels vervangen die gebruikt worden voor het aanzuiveren van de exportdocumenten; een groot aantal stempels zijn ontvreemd en worden thans gebruikt door de criminelle organisaties.

Om de techniek van de valse aanzuivering van documenten te bestrijden moet men zorgen voor nieuwe of betere fysieke exportcontroles en voor een harmonisering van de aanzuiveringsprocedures binnen de Gemeenschap. In dit verband zij opgemerkt dat de Nederlandse overheid een aantal raffinaderijen toegestaan heeft zelf de administratieve geleidelddocumenten in te vullen, zodat ze zelf in bepaalde opzichten de rol van douanier spelen. Bovendien moet de Unie maatregelen nemen om de belastingoverheid van de betrokken landen ertoe te verplichten vooraf informatie in te winnen over de komst van een lading minerale olie op hun grondgebied.

Momenteel ontbreekt er een systeem van onderlinge bijstand tussen de bestuursdiensten van de lidstaten van de Unie om de opsporingen te vergemakkelijken, want het systeem is niet in staat het hoofd te bieden aan geperfectioneerde misdrijven. Er valt dan ook te vrezen dat een niet te verwaarlozen deel van de fraudegevallen zelfs niet aan het licht komt wegens de onefficiënte controles en het gebrek aan samenwerking: de fraudegevallen worden niet correct opgespoord omdat de controlesystemen het probleem niet onderkennen zodat de diensten die voor de bestrafing zorgen, niet in staat zijn te reageren.

Wat de BTW-controle betreft, ziet men dat de Unie op dezelfde wijze tekortschiet. Een getuige verklaarde dat iemand die in het buitenland een BTW-nummer heeft, zeker gedurende twee jaar fictieve exporttransacties kan verrichten zonder enig probleem te ontmoeten. De nationale wetgever staat volledig machteloos tegenover dit fenomeen; alleen met een systeem waarin de belastingdiensten van de verschillende lidstaten elkaar onderlinge bijstand verlenen en ook controles ter plaatse uitvoeren, kan men de strijd aangaan tegen deze fraude.

4. De ongewenste gevolgen van het systeem van de verplichte borgtocht

De huidige verplichting voor de raffinaderijen en de entrepôthouders om een borgtocht te betalen, wordt bekritiseerd : hoewel dit systeem ontegenzegelijk de verdienste heeft in de handel van deze sector een minimum aan waarborgen in te bouwen, is het vaak een minimumprijs die de fraudeur moet betalen om het afsluiten van de administratieve procedure te verkrijgen en om te voorkomen dat er verder onderzoek plaatsvindt. Dit mes snijdt aan twee kanten. De klachten daarover vanwege de eerlijke bedrijven zijn niet ongegrond.

5. Het grote aantal erkende entrepots en onafhankelijke tankstations

Il y a 281 entrepôts fiscaux agréés en Belgique, ce qui est énorme par rapport aux pays voisins et de nature à rendre le secteur plus vulnérable à la fraude.

On a constaté qu'il existe des dépôts qui n'ont même pas de numéro d'accises, ce qui leur permet de stocker les produits fraudés. D'autre part, on a observé que certains de ces entrepôts ne travaillent que la nuit. D'autres, enfin, sont tellement petits(1) qu'on peut s'interroger sur leur utilité économique; or, ces entrepôts subsistent et ont été les premiers à être rachetés par des Pakistanais.

La procédure d'agrément est régie par la loi du 10 juin 1997. Elle relève de la compétence exclusive du ministère des Finances. En pratique, on constate que l'agrément peut être obtenu assez facilement, y compris par des sociétés, qui pourront en outre louer les entrepôts. Il est à cet égard étonnant de constater que la fraude découverte concerne toujours un nombre limité d'entrepôts: ils changent de direction, mais demeurent actifs et continuent à utiliser les mêmes pratiques; il semble qu'il suffise de créer une nouvelle société, qui n'aura pas de passé, pour obtenir l'agrément.

À cet égard, la Belgique, comme d'autres États, fait preuve de trop de laxisme par rapport à la directive communautaire. Celle-ci prévoit en effet que pour devenir opérateur agréé, il faut satisfaire à un certain nombre de critères, notamment sur le plan de la fiabilité. Certaines règles permettent d'exercer un contrôle systématique sur les entrepôts agréés, afin de vérifier que leurs rentrées correspondent bien à leurs sorties.

Le nombre élevé d'entrepôts augmente évidemment les problèmes préexistants de contrôle et ceux qui se posent sur le plan de la fiabilité des opérateurs agréés. Ce problème devient plus aigu quand il s'agit de l'agrément d'opérateurs déjà impliqués dans des opérations frauduleuses; cependant, pour refuser l'accès à quelqu'un à un tel commerce, il est nécessaire de disposer d'informations. Or, comme on l'a déjà signalé, celles-ci ne circulent pas.

En outre, la Belgique compte, à l'heure actuelle, 43 appareils d'injection automatique de furfural(2), ce qui est beaucoup trop pour notre pays. Dans de nombreux cas, ces installations sont injustifiables d'un point de vue économique: sans fraude, ces installations constitueraient une source de perte.

(1) Contrairement à ce que prévoit la réglementation en la matière, on constate que l'octroi de l'agrément n'est bien souvent plus subordonné à l'exigence d'un stockage minimal.

(2) La possibilité de procéder à l'adjonction manuelle de colorant devrait en outre être supprimée; en effet, le contrôle de cette pratique n'est pas très efficace notamment, mais pas uniquement, en raison d'un manque de personnel.

Er zijn 281 erkende belastingentrepoten in België, wat zeer veel is ten opzichte van de buurlanden en de sector fraudegevoeliger kan maken.

Men heeft vastgesteld dat er entrepots bestaan die zelfs geen accijnsnummer hebben, waardoor ze fraudeuze producten kunnen opslaan. Anderzijds heeft men vastgesteld dat een aantal van deze entrepots alleen maar 's nachts werken. Andere zijn ten slotte zo klein(1) dat er vragen rijzen over hun economisch nut; deze entrepots bestaan echter en het zijn de eerste die door Pakistanen opgekocht zijn.

De erkenningsprocedure wordt geregeld door de wet van 10 juni 1997. Ze behoort tot de exclusieve bevoegdheid van de minister van Financiën. In de praktijk stelt men vast dat het vrij makkelijk is de erkenning te verkrijgen, ook door vennootschappen die de entrepots bovendien kunnen huren. Het is in dit opzicht verbazingwekkend vast te stellen dat wanneer er fraude aan het licht komt, het altijd om een beperkt aantal entrepots gaat: zij veranderen van koers maar blijven actief en gaan voort met dezelfde praktijken; blijkbaar is het voldoende een nieuwe vennootschap op te richten, die dan een smetteloos verleden heeft, om de erkenning te verkrijgen.

In dit verband treedt België, zoals andere Staten, te laks op ten aanzien van de Europese richtlijn. Hierin wordt immers bepaald dat men om erkend handelaar te worden aan een aantal criteria moet voldoen, met name op het vlak van de betrouwbaarheid. Een aantal regels beogen de uitoefening van een systematische controle op de erkende entrepots, om na te gaan of de binnenkomende goederenstroom overeenstemt met de uitgaande.

Het hoge aantal entrepots vergroot natuurlijk de reeds bestaande controleproblemen en de moeilijkheden die zich op het vlak van de betrouwbaarheid van de erkende bedrijven voordoen. Het probleem wordt nippender wanneer het gaat om de erkenning van bedrijven die reeds betrokken geweest zijn bij fraudeuze operaties; om iemand de toegang tot deze handel te weigeren, moet men echter over informatie beschikken. Zoals reeds opgemerkt is, circuleert deze informatie echter niet.

Bovendien telt België op dit ogenblik 43 toestellen voor automatische injectie van furfural(2), hetgeen veel te veel is voor ons land. In vele gevallen zijn deze installaties uit economisch oogpunt niet te verantwoorden: zonder fraude zouden deze installaties verliesgevend zijn. Sinds 1993 worden de toestellen

(1) In tegenstelling tot wat de reglementering terzake voorstrijft, stelt men vast dat voor het verlenen van de erkenning vaak niet langer een minimale opslagcapaciteit vereist is.

(2) De mogelijkheid om de kleurstof op manuele wijze toe te voegen zou bovendien moeten verdwijnen; de controle van deze methode is immers niet efficiënt, met name maar niet uitsluitend wegens het personeelsgebrek.

Depuis 1993, le contrôle des appareils est réalisé par les propriétaires de l'entrepôt et, seulement sporadiquement, par les agents des douanes et accises. Il existe des éléments qui permettent de penser qu'au moins dix de ces installations sont aux mains des organisations criminelles. Mais pour les autres appareils, on a constaté que de nombreuses fraudes s'opéraient à l'insu du propriétaire de l'entrepôt (soit que l'entreprise soit infiltrée par le «milieu», soit que les appareils soient manipulés frauduleusement par l'acheteur pendant la nuit).

Enfin, le système belge se caractérise par la présence d'un grand nombre de stations-service indépendantes, c'est-à-dire qui n'appartiennent pas aux grands groupes; ces stations indépendantes constituent autant d'opportunités pour l'organisation de marchés parallèles et pourraient rendre le secteur encore plus vulnérable à la fraude.

6. Le non-respect de certaines directives européennes

On a déjà signalé l'application très laxiste qui est faite par le ministère des Finances de la directive européenne relative aux conditions d'agrément des entrepositeurs.

Relevons encore, en ce qui concerne la lutte contre les destinations fictives, l'existence, au niveau de la Commission européenne, d'une base de données qui est gérée par le service chargé des questions fiscales et douanières (DG21); les États membres doivent y introduire tous leurs opérateurs agréés. Cette base de données est accessible aux autres administrations ainsi qu'à d'autres opérateurs qui peuvent ainsi vérifier l'existence des destinataires et le fait qu'ils sont effectivement agréés. En pratique, les États membres n'assurent pas une alimentation correcte de cette base de données; dès lors, celle-ci n'est pas fiable et le fait de l'interroger n'est pas très utile, puisque certains opérateurs parfaitement honnêtes n'y sont pas repris.

D'un point de vue judiciaire, on peut relever les carences suivantes:

1. La lutte contre ce type de fraude suppose un changement de mentalités des autorités judiciaires et policières.

On a souvent le sentiment que la magistrature et les services de police sont uniquement concentrés sur les problèmes de stupéfiants ou sur d'autres secteurs traditionnels et qu'ils ne sont pas assez conscients de ou attentifs à l'ampleur de la fraude réalisée dans les secteurs soumis à la TVA et à de fortes accises, ni aux dangers que ce type de criminalité peut constituer pour un Etat de droit lorsqu'il est le fait d'organisations criminelles.

Pour combattre efficacement la fraude financière, il faudra de plus en plus aborder prioritairement les dossiers par leur aspect financier. Cette nouvelle

gecontroleerd door de eigenaars van het entrepot, en slechts sporadisch door de ambtenaren van de douane en accijnzen. Een aantal gegevens wekken het vermoeden dat minstens tien van deze installaties in handen zijn van misdaadorganisaties. Maar voor andere toestellen heeft men vastgesteld dat talrijke fraudegevallen gepleegd zijn zonder medeweten van de eigenaar van het entrepot (ofwel is de onderneming geïnfiltreerd door het «milieu», ofwel worden de toestellen 's nachts frauduleus gebruikt door de koper).

Een kenmerk van het Belgische systeem is ten slotte dat er een groot aantal onafhankelijke tankstations bestaan, dat wil zeggen stations die niet tot de grote groepen behoren; deze onafhankelijke tankstations bieden stuk voor stuk gelegenheden om parallelle markten op te zetten en kunnen de sector nog fraudegevoeliger maken.

6. De niet-naleving van een aantal Europese richtlijnen

We hebben reeds vermeld dat het ministerie van Financiën de Europese richtlijn betreffende de erkenningsvoorraarden van entrepothouders op zeer lakse wijze toepast.

Wat de strijd tegen de fictieve bestemmingen betreft, vermelden we nog dat er op het vlak van de Europese Commissie een gegevensbank bestaat die beheerd wordt door de dienst die belast is met de belasting- en douanezaken (DG21); de lidstaten moeten al hun erkende handelaars erin invoeren. Deze gegevensbank is toegankelijk voor de andere administraties, die zo kunnen controleren of de bestemmelingen bestaan en of ze werkelijk erkend zijn. In de praktijk zorgen de lidstaten niet voor een correcte aanvulling van deze gegevensbank; ze is dan ook niet betrouwbaar en het is niet erg nuttig gegevens op te vragen, aangezien bepaalde eerlijke bedrijven er niet in opgenomen zijn.

Op gerechtelijk vlak kan men de volgende gebrekken aanwijzen:

1. De bestrijding van dit soort fraude veronderstelt een mentaliteitswijziging bij de diensten van het gerecht en de politie.

Men heeft vaak het gevoel dat de magistratuur en de politiediensten zich uitsluitend toespitsen op drugsproblemen of op andere traditionele sectoren en dat ze onvoldoende besef hebben van of aandacht hebben voor de omvang van de fraude in de sectoren waarin BTW en hoge accijnzen worden geheven, noch voor de gevaren die dit soort criminaliteit kan inhouden voor de rechtsstaat wanneer er criminelle organisaties mee gemoeid zijn.

Om financiële fraude efficiënt te bestrijden zal men de dossiers steeds vaker op de eerste plaats moeten benaderen via hun financiële implicaties. Deze

approche implique une spécialisation accrue des magistrats et des policiers dans ces matières complexes.

2. L'absence d'une vraie politique criminelle empêche d'opérer des choix adéquats.

La Belgique n'a pas encore sufisamment développé une politique criminelle qui fixe tant les priorités de la police que des parquets, comme c'est le cas aux Pays-Bas. On traverse actuellement dans notre pays une crise dans le management et finalement les efforts sont concentrés, au coup par coup, sur des phénomènes d'actualité, sans qu'une vraie réflexion de fond ne soit réellement menée. La même observation peut être transposée à la coopération entre les différents services policiers ou administratifs concernés : on travaille, à l'heure actuelle, au coup par coup.

Il importe que les autorités compétentes — à savoir le ministre de la Justice en coopération avec le Collège des procureurs-généraux — déterminent chaque année quels sont les secteurs qui doivent faire l'objet d'analyses, et dégagent en fonction des éléments apportés quels sont les priorités pour l'année à venir. Il n'appartient, en effet, pas aux services de police de prendre ces initiatives, comme c'est trop souvent le cas à l'heure actuelle.

3. La justice souffre actuellement du manque de coopération des différentes administrations qui sont à la source de l'information, et qui en outre, détiennent le know-how indispensable dans ces matières techniques.

Dans le domaine de la fraude fiscale organisée, il est indispensable de développer une étroite collaboration, d'une part, entre les différentes administrations qui disposent des principales informations, et d'autre part, entre les administrations et les autorités policières et judiciaires qui peuvent démanteler les réseaux. Les autorités judiciaires ne peuvent pas facilement réagir de manière adéquate et efficace sans disposer des données de base et sans une coopération technique des administrations qui sont beaucoup plus spécialisées dans ces matières et qui seules disposent d'experts.

Un témoin relève qu'à l'heure actuelle, il faut bien constater qu'il y a une masse d'informations qui ne peuvent pas d'emblée être échangées entre les personnes chargées de tâches administratives, les services d'inspection et celles qui s'occupent des dossiers judiciaires. L'inverse est également vrai. Les données judiciaires peuvent difficilement être transmises aux services administratifs. La seule voie légale existante pour procéder à un certain échange d'informations est bien souvent le recours au parquet ou au juge d'instruction. Il faut dès lors attendre d'être au stade de l'information. L'obstacle légal auquel on se heurte résulte du fait que chacun est lié par le secret profes-

nieuwe benadering betekent dat de magistraten en de politieambtenaren zich sterker moeten specialiseren in deze complexe matières.

2. Doordat er geen echt strafrechtelijk beleid bestaat, kan men geen gepaste keuzen maken.

België heeft zich nog niet voldoende toegelegd op het ontwikkelen van een strafbeleid waarin, zoals in Nederland het geval is, de prioriteiten van zowel de politie als de parketten bepaald worden. Op dit ogenblik maakt ons land een managementscrisis door en uiteindelijk worden de inspanningen keer op keer toegespitst op feiten die de actualiteit meebrengt, zonder dat er een echte inhoudelijke bezinning op gang komt. Dezelfde opmerking kan toegepast worden op de samenwerking tussen de verschillende betrokken politie- of bestuursdiensten: op dit ogenblik worden de zaken geval per geval in behandeling genomen.

Het is belangrijk dat de bevoegde overheden — namelijk de minister van Justitie in samenwerking met het College van procureurs-generaal — elk jaar bepalen welke sectoren aan een analyse moeten worden onderworpen, en op basis van de aangebrachte gegevens welke prioriteiten worden gesteld voor het komende jaar. Het is immers niet de taak van de politiediensten om deze initiatieven te nemen, zoals thans al te vaak het geval is.

3. Het gerecht gaat zwaar gebukt onder het gebrek aan samenwerking tussen de verschillende diensten die zich bij de bron van informatie bevinden en die bovendien over de onmisbare knowhow beschikken voor deze technische matières.

Op het domein van de georganiseerde fiscale fraude moet een nauwe samenwerking opgebouwd worden, enerzijds tussen de verschillende besturen die over de belangrijkste informatie beschikken en anderzijds tussen de besturen en de politiële en gerechtelijke overheid die de netwerken kunnen ontmantelen. Voor de gerechtelijke overheid is het niet gemakkelijk om op adequate en efficiënte wijze te reageren zonder over databanken te beschikken en zonder de technische medewerking van de diensten die veel sterker gespecialiseerd zijn in deze matières en die als enigen over deskundigen beschikken.

Een getuige merkt op dat men wel moet vaststellen dat er een massa informatie bestaat die niet onmiddellijk uitgewisseld kan worden tussen de personen die zich met administratieve taken bezighouden, de inspectiediensten en de personen die zich met de gerechtelijke dossiers bezighouden. Het tegendeel is eveneens waar. De gerechtelijke informatie kan moeilijk ter beschikking worden gesteld van de bestuursdiensten. Het enige bestaande wettelijke middel om bepaalde informatie uit te wisselen, is vaak een verzoek tot het parket of tot de onderzoeksrechter. Men moet dan ook wachten tot men het stadium van het opsporingsonderzoek bereikt. Men staat op een

sionnel. Chacun est soumis à des règles qui déterminent ce qu'on peut faire avec une information, à qui elle peut ou doit être adressée. L'information ne peut donc être aussi facilement échangée. C'est en soi une bonne chose, mais il n'existe aucune disposition légale permettant plus de souplesse dans la transmission des informations afin de rendre possible une approche plus coordonnée.

L'absence de toute approche pluridisciplinaire conduit également à des aberrations tel que le fait d'accorder des visas ou même d'admettre la naturalisation de membres d'organisations criminelles.

4. La justice ne dispose pratiquement pas d'experts qualifiés dans ces matières.

À l'heure actuelle, le ministère public ne dispose même pas de dix experts pour ce type d'affaires financières et les tarifs proposés aux experts, en matière pénale, ne sont pas de nature à augmenter le nombre de candidats.

5. Le découpage par arrondissements judiciaires des parquets n'est pas adapté à ce type de criminalité qui, par nature, est sans frontière.

6. Certains témoins considèrent qu'une lutte efficace contre ce type de criminalité financière nécessite le développement de techniques spéciales d'enquêtes telles l'infiltration et en particulier les front-stores : il est en effet indispensable d'obtenir des informations de l'intérieur de l'organisation — qui en l'espèce est souvent très fermée — pour pouvoir agir en temps utile. Si l'enquête doit se réaliser de manière purement réactive et avec les techniques classiques, les investigations sont tellement longues qu'on ne parvient plus à poursuivre dans un délai raisonnable ou avant que la prescription ne soit acquise et ce d'autant plus que toutes les voies de recours sont systématiquement utilisées.

En conclusion, la Commission se doit de constater que la plupart de ces facteurs d'échec ne sont en définitive que la conséquence de l'insuffisance de volonté politique pour considérer ce secteur comme prioritaire, tant d'un point de vue administratif que judiciaire. Il est cependant établi que le secteur pétrolier est la proie de la criminalité organisée et que la fraude au préjudice de l'État qui y est réalisée est tellement importante qu'elle n'est plus négligeable d'un point de vue budgétaire et qu'elle est susceptible d'entraîner des distorsions de concurrence. Force est de constater qu'on ne consacre pas suffisamment de moyens à la lutte contre la fraude gigantesque dont les impôts indirects font l'objet en la matière.

wettelijk obstakel, namelijk het feit dat iedereen gebonden is door het beroepsgeheim. Iedere persoon is onderworpen aan regels die bepalen wat men met een bepaalde informatie kan doen, aan wie deze doorgegeven kan of moet worden. Het is dus niet zo gemakkelijk informatie uit te wisselen. Op zichzelf is dat een goede zaak maar er bestaat geen enkele wetsbepaling die een soepeler overzending van informatie mogelijk maakt met het oog op een meer gecoördineerde benadering.

Het gebrek aan enige vorm van multidisciplinaire benadering lijdt eveneens tot onzinnige toestanden, zoals het toekennen van visa of zelfs het verlenen van de naturalisatie aan leden van criminale organisaties.

4. Het gerecht beschikt praktisch niet over deskundigen die in deze aangelegenheden onderlegd zijn.

Momenteel beschikt het openbaar ministerie over nog geen tien deskundigen voor dit soort financiële zaken en de tarieven die aan deskundigen worden aangeboden, zullen het aantal gegadigden niet doen toenemen.

5. De onderverdeling van de parketten in gerechtelijke arrondissementen is niet aangepast aan dit soort criminaliteit, dat uiteraard geen grenzen kent.

6. Een aantal getuigen zijn van oordeel dat voor een efficiënte bestrijding van dit soort financiële criminaliteit bijzondere opsporingsmethoden moeten worden ontwikkeld als infiltratie en frontstores : het is immers noodzakelijk informatie te verkrijgen van binnen in de organisatie — die in dit geval zeer gesloten is — om te gelegener tijd te kunnen optreden. Indien het onderzoek op louter reactieve wijze en volgens de klassieke methoden moet verlopen, duurt het zo lang dat men de vervolging niet meer binnen een redelijke termijn of vóór de verjaring kan instellen, temeer omdat alle rechtsmiddelen systematisch aangewend worden.

De commissie kan bij wijze van besluit alleen maar vaststellen dat de meeste van deze negatieve factoren uiteindelijk slechts voortvloeien uit een gebrek aan politieke wil om deze sector, zowel uit bestuurlijk als uit gerechtelijk oogpunt, als prioritair te beschouwen. Het is evenwel bewezen dat de oliesector geplaagd wordt door de georganiseerde criminaliteit : de fraude die ten nadele van de Staat gepleegd wordt, is zo omvangrijk dat men er voor de overheidsfinanciën niet meer naast kan kijken, en kan concurrentievervalsingen teweegbrengen. Men moet vaststellen dat men niet genoeg middelen besteedt aan de strijd tegen de reusachtige fraude die in deze zaak de indirecte belastingen treft.

6. Recommandations du secteur

La Fédération pétrolière belge considère qu'une lutte réelle contre la criminalité qui s'est développée dans le secteur pétrolier nécessiterait l'adoption rapide des mesures suivantes:

- Il faut impérativement développer une coopération accrue entre les services accises et TVA du ministère des Finances.

La Fédération propose, à cet égard, la mise en place au ministère des Finances d'un guichet unique TVA/accises pour qu'y soient notifiés les indices de fraude.

2. La Fédération propose la mise sur pied d'un comité de coordination restreint FPB/administration des Finances et de la Justice qui serait chargé d'évaluer les propositions et d'assurer le suivi des mesures décidées.

3. La législation devrait être adaptée en ce qui concerne:

- le taux des peines d'amende et d'emprisonnement qui devraient avoir un caractère dissuasif;

- le statut d'entrepositaire agréé.

À cet égard, les conditions d'octroi de la licence devraient être revues. Des sanctions devraient être prévues en cas de fraude, à savoir le retrait de la licence, des amendes; par ailleurs, des garanties plus élevées devraient être exigées.

- le délai de validité du document administratif d'accompagnement (DAA), qui devrait être réduit en tenant compte du moyen de transport utilisé et ce afin d'éviter la réutilisation frauduleuse d'un même document (par exemple 3 jours pour le transport par camion);

- l'usage d'une dénomination univoque des produits sur le DAA, qui devrait être imposé;

- l'examen de la possibilité d'augmenter le cautionnement et la caution sur le délai de paiement;

- l'instauration d'un suivi plus rapide, en cas de non-paiement de la TVA: accélération des rappels, recours à des mesures coercitives.

4. Il faut prévoir la mise à disposition de moyens supplémentaires pour les autorités administratives et judiciaires concernées:

- ainsi, le cadre du service de recherche des douanes et accises à Anvers devrait être complété (il manque 4 personnes sur les 11 prévues au cadre);

6. Aanbevelingen van de sector

De Belgische Petroleumfederatie is van mening dat, om werkelijk de strijd aan te binden tegen de criminaliteit die zich in de oliesector ontwikkeld heeft, dringend de volgende maatregelen moeten worden genomen:

- De samenwerking tussen de diensten voor de accijnzen en voor de BTW van het ministerie van Financiën moet verder worden opgevoerd.

De Federatie stelt in dit verband voor binnen het ministerie van Financiën een enkel loket voor BTW en accijnzen op te richten waar aanwijzingen van fraude gemeld kunnen worden.

- De Federatie stelt voor een beperkt coördinatiecomité van de Belgische Petroleumfederatie en de diensten van Financiën en Justitie in te stellen, dat tot taak heeft de voorstellen te evalueren en toe te zien op de uitvoering van de genomen maatregelen.

3. De wetgeving moet worden aangepast op de volgende punten:

- de strafmaat van de boeten en de gevangenisstraffen moet een ontradingseffect hebben;

- het statuut van erkend entrepôthouder.

In dit verband moeten de voorwaarden voor de toekenning van de vergunning worden herzien. Er moeten sancties worden opgelegd in geval van fraude, namelijk de intrekking van de vergunning of boeten; anderzijds moeten hogere waarborgen worden geëist.

- de geldigheidstermijn van het administratief geleidedocument, dat moet worden verkort rekening houdend met het gebruikte vervoermiddel, dit om te voorkomen dat een zelfde document op frauduleuze wijze opnieuw gebruikt wordt (bijvoorbeeld drie dagen voor het vervoer per vrachtwagen);

- het verplicht stellen van het gebruik van ondubbelzinnige benamingen voor de producten op het administratief geleidedocument;

- het onderzoek van de mogelijkheid om de borgtocht en de waarborg voor de betalingstermijn te verhogen;

- snellere controle in geval van niet-betaling van de BTW: versnelling van de aanmaningen tot betaling, gebruik van dwangmaatregelen.

4. Men moet bijkomende middelen ter beschikking stellen van de betrokken bestuurlijke en gerechtelijke diensten:

- zo moet de personeelsformatie van de opsporingsdienst van de douane en accijnzen te Antwerpen aangevuld worden (er ontbreken 4 van de 11 personen in de personeelsformatie);

— de même, il faudrait renforcer les moyens de l'ISI/huiles minérales à Anvers et Bruxelles;

— il conviendrait de nommer un magistrat national compétent en matière de lutte contre les organisations criminelles actives dans la fraude transnationale.

5. Le secteur a déjà proposé une aide à la formation des agents de l'administration des Finances (en ce qui concerne la description des produits et leur utilisation, les systèmes de fabrication, le commerce des produits pétroliers et les systèmes de contrôle interne utilisés dans les sociétés pétrolières.) Une aide similaire sera proposée aux autorités judiciaires et aux services de police.

7. Recommandations de la Commission

1. Pour les motifs déjà exposés, la Commission considère que la lutte contre la fraude organisée dans le secteur pétrolier doit être considérée comme prioritaire.

Elle souhaite dès lors que le gouvernement se rallie à cette conclusion et décide en conséquence d'accorder aux autorités concernées les moyens de mener cette politique. A cet égard, il est impératif que la lutte contre la fraude organisée soit menée avec vigueur, tant au niveau administratif qu'au niveau judiciaire.

2. La Commission considère qu'il est impératif d'instaurer une collaboration, d'une part, entre les différentes autorités administratives concernées, et d'autre part, entre celle-ci et les autorités judiciaires.

Une collaboration plus étroite entre les services des douanes et accises, des finances et des cellules de lutte contre la criminalité financière est indispensable et ce d'autant plus que la criminalité qui s'est développée dans le secteur fait appel à des mécanismes complexes qui ne peuvent être décelés que par ceux qui ont une longue pratique de la matière, c'est-à-dire les administrations, qui n'ont cependant ni les compétences ni les moyens pour enquêter. En outre, une coopération entre les différentes administrations est indispensable pour pouvoir situer avec précision le niveau exact où se situe la fraude. Il faut en arriver à une synergie entre les différents services administratifs, de police et les magistrats.

Il ne s'agit pas nécessairement de créer de nouvelles structures mais d'avoir une autre approche des problèmes: on doit vouloir le défi que chaque service puisse mettre son savoir en commun pour que l'ensemble engendre une plus-value. Il faut donc rendre possible une collaboration horizontale.

Dans un premier temps, on pourrait songer à créer une «task force» qui regrouperait, outre des représen-

— ook moet de BBI/minerale oliën te Antwerpen en Brussel meer middelen krijgen;

— er moet een nationaal magistraat worden benoemd die bevoegd is inzake de strijd tegen de misdaadorganisaties die in de transnationale fraude opereren.

5. De sector heeft reeds voorgesteld bijstand te verlenen in de opleiding van de ambtenaren van Financiën (wat betreft de beschrijving van de producten en het gebruik ervan, de fabricagemethoden, de handel in olieproducten en de systemen voor interne controle die gebruikt worden in de oliemaatschappijen). Deze vorm van bijstand wordt ook voorgesteld aan de gerechtelijke overheid en aan de politiediensten.

7. Aanbevelingen van de Commissie

1. Om de reeds aangehaalde redenen is de Commissie van oordeel dat de strijd tegen de georganiseerde fraude in de oliesector prioriteit verdient.

Zij wenst dan ook dat de regering zich bij deze conclusie aansluit en dienovereenkomstig de betrokken overheden de middelen verstrekkt om dit beleid te voeren. Het is ter zake belangrijk dat de georganiseerde fraude krachtdadig aangepakt wordt, zowel op bestuurlijk als op gerechtelijk vlak.

2. De Commissie is van oordeel dat dringend een samenwerking moet worden opgezet, enerzijds tussen de verschillende overhedsdiensten en anderzijds tussen deze laatste en de gerechtelijke overheid.

Tussen de diensten van de douane en accijnzen, financiën en de cellen ter bestrijding van de financiële criminaliteit moet nauwer worden samengewerkt, te meer omdat de criminaliteit die zich in de sector heeft ontwikkeld, gebruik maakt van complexe mechanismen die slechts opgespoord kunnen worden door mensen die ter zake een lange ervaring hebben, namelijk de overhedsdiensten; deze hebben evenwel noch de bevoegdheid noch de middelen om onderzoeken te voeren. Bovendien moeten de verschillende diensten samenwerken om nauwkeurig te kunnen bepalen op welk niveau de fraude zich juist afspeelt. Men moet komen tot een synergie tussen de verschillende diensten, de politiediensten en de magistraten.

Het is niet noodzakelijk de bedoeling nieuwe structuren op te richten maar de problemen op een andere wijze te benaderen: men moet de uitdaging willen aangaan en alle diensten moeten kun kennis samenbrengen opdat het geheel een meerwaarde voortbrengt. Men moet dus een horizontale samenwerking mogelijk maken.

In een eerste periode zou men kunnen overwegen een «task force» op te richten waarvan naast afge-

tants des services de polices et des parquets, des spécialistes des administrations de l'ISI, de la TVA, des Douanes et des Affaires économiques.

Il est à noter que dans le cadre de l'exécution du plan d'action du gouvernement pour lutter contre la délinquance financière et économique, M. Ullman a été chargé d'étudier la création possible d'une cellule interdépartementale composée des différents acteurs qui luttent contre ces phénomènes ou qui les rencontrent. L'objectif est de pouvoir rassembler les informations provenant des différents services, soit afin de pouvoir les utiliser à des fins opérationnelles pour une affaire déterminée, soit afin de réunir des éléments déterminants pour définir une politique criminelle(1).

Enfin, il conviendrait peut-être de revoir la portée qu'il y a lieu d'accorder à la notion de secret fiscal. Le High Level Group «crime organisé» a, à ce propos, insisté sur le fait qu'il ne faut pas que les dispositions relatives au secret bancaire et, surtout, au secret fiscal constituent un obstacle à la coopération, à tout le moins en ce qui concerne les taxes indirectes, la TVA et les accises(2). Or, à l'heure actuelle, la notion de secret fiscal est appliquée sans distinction aux impôts directs et aux taxes indirectes, alors que pour ces dernières, on ne retrouve pas les motifs qui ont pu conduire à la reconnaissance d'une certaine discrémination.

3. Toujours dans cette perspective, la Commission est d'avis qu'il y a lieu de conférer à certains agents des douanes la qualité d'officier de police judiciaire, pour leurs compétences spécifiques.

De même, il conviendrait d'examiner l'opportunité de conférer la qualité d'officier de police judiciaire à des agents de l'ISI, comme c'est le cas aux Pays-Bas (FIOD).

4. La Commission est d'avis que la lutte contre cette forme de criminalité doit s'inscrire dans les réformes du droit pénal déjà réalisées ou en cours, par le biais de nouvelles incriminations sur les organisations criminelles et d'une législation performante sur le blanchiment d'argent.

Les incriminations de faux, excroquerie, ..., qui sont actuellement retenues conduisent au prononcé de peines qui ne paraissent pas proportionnelles à

(1) Plan d'action du gouvernement pour lutter contre la délinquance économique et financière établi par le ministre de la Justice le 18 juillet 1997, spec. pp. 19 à 21.

(2) Programme d'action relatif à la criminalité organisée, mis au point par le High Level Group, recommandation.

vaardigden van de politiediensten en van de parketten ook specialisten van de diensten van de BBI, van de BTW, van de douane en van het departement van Economische Zaken deel uitmaken.

Er zij opgemerkt dat in het kader van het actieplan van de regering ter bestrijding van de economische, financiële en fiscale delinquentie aan de heer Ullman de taak is opgedragen na te gaan of het mogelijk is een interdepartementale cel op te richten bestaande uit de verschillende instanties die deze fenomenen bestrijden of ermee te maken hebben. Het is de bedoeling informatie te verzamelen van de verschillende diensten, hetzij om deze informatie voor operationele doeleinden te kunnen gebruiken in een bepaalde zaak, hetzij om doorslaggevende elementen aan te reiken voor de bepaling van het strafbeleid(1).

Ten slotte moet men misschien de betekenis herzien die aan het begrip belastinggeheim kan worden gegeven. De High Level Group Georganiseerde Misdaad heeft in dit verband beklemtoond dat de regels met betrekking tot het bankgeheim en vooral het belastinggeheim geen obstakel mogen vormen voor samenwerking, niet het minst op het vlak van de indirekte belastingen, de BTW en de accijnzen(2). Op dit ogenblik wordt het begrip belastinggeheim echter zonder onderscheid toegepast op de directe belastingen en op de indirekte belastingen terwijl het voor deze laatste niet duidelijk is welke redenen hebben kunnen leiden tot het erkennen van een bepaalde geheimhouding.

3. In hetzelfde verband is de Commissie van mening dat een aantal douaneambtenaren de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie moet worden verleend voor hun specifieke bevoegdheden.

Ook moet worden nagegaan of het opportuun is de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie te verlenen aan ambtenaren van de BBI, zoals in Nederland het geval is (FIOD).

4. De Commissie is van mening dat de strijd tegen deze vorm van criminaliteit moet aansluiten bij de aan de gang zijnde of reeds doorgevoerde hervormingen van het strafrecht, door middel van nieuwe strafbaarstellingen op de criminale organisaties en een krachtdadige wetgeving op de witwaspraktijken.

Momenteel worden valsheid in geschrifte, oplichting, enz., als misdrijven in aanmerking genomen, hetgeen leidt tot het opleggen van straffen die niet in

(1) Actieplan van de regering tegen de economische, financiële en fiscale delinquentie, opgesteld door de minister van Justitie op 18 juli 1997, zie blz. 19-21.

(2) Actieplan van de Europese Unie ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit, opgesteld door de High Level Group, aanbeveling.

l'importance des fraudes constatées et du caractère organisé des auteurs.

Il faudra étudier l'utilisation de structures des sociétés commerciales ainsi que la possibilité de faire du commerce. La possibilité de réprimer l'appartenance à une organisation criminelle au sens du projet de loi est un moyen d'intervenir sur ce plan.

Il faut absolument en arriver à toucher le patrimoine de ces organisations criminelles car les peines de prison ne sont pas dissuasives par rapport aux gains énormes que génèrent les opérations frauduleuses.

Les adaptations récentes des dispositions en matière de confiscations et de blanchiment d'argent procèdent de cette idée.

En ce qui concerne la lutte contre le blanchiment d'argent le High Level Group «crime organisé» a cependant relevé(1) qu'on se heurte à certaines législations dans l'Union européenne qui sont trop restrictives, parce qu'elles ne s'appliquent qu'au blanchiment concernant les profits découlant du trafic de stupéfiants; dans les autres secteurs, il n'est dès lors pas possible de bénéficier d'une coopération suffisante, d'avoir accès aux comptes et de pouvoir suivre le flux d'argent. Il faut absolument à l'avenir que ces législations soient liées à la nature de l'opération criminelle et non aux produits.

5. La Commission considère qu'il conviendrait que les États membres envisagent d'urgence une modernisation des procédures douanières.

Il conviendrait de procéder à l'informatisation des procédures d'accises et des procédures douanières; celle-ci permettrait une moins grande dépendance au document d'accompagnement qui doit porter un cachet (souvent falsifié) et n'est retourné au bureau de douane du vendeur que plusieurs semaines après l'expédition. Des projets en ce sens sont à l'examen au niveau de la Commission des communautés européennes(2).

Dans un premier temps, on pourrait déjà travailler en temps réel en s'inspirant du système «early warning» qui a été instauré par l'UCLAF dans le secteur des cigarettes et des alcools. Ce système permet une

(1) Programme d'action relatif à la criminalité organisée, mis au point par le High Level Group, Partie II, Orientations politiques, n° 8 (11), et Partie III, Programme d'action détaillé, chapitre VI, Criminalité organisée et argent, recommandation 26, b).

(2) Lutte contre la fraude, Programme de travail 1997-1998, présenté par la Commission des Communautés européennes, le 6 mai 1997, spéc. 4 et 5.

verhouding lijken te staan tot de omvang van de vastgestelde fraude en het georganiseerde optreden van de daders.

Men zal het gebruik van structuren van de handelsvenootschappen en de mogelijkheid om handel te drijven moeten bestuderen. De mogelijkheid tot bestraffing van lidmaatschap van een criminale organisatie zoals bepaald in het wetsontwerp is een middel om hier te kunnen optreden.

Men moet absoluut bereiken dat het vermogen van deze criminale organisaties aangetast wordt want het ontradingseffect van de gevangenisstraffen is niet sterk genoeg in vergelijking met de enorme winsten die deze frauduleuze operaties opleveren.

De recente aanpassingen van de regelgeving inzake verbeurdverklaringen en witwaspraktijken gaan uit van deze gedachte.

Wat betreft de strijd tegen het witwassen van geld heeft de High Level Group Georganiseerde Crimnaliteit(1) echter opgemerkt dat men in de Europese Unie een aantal wetten aantreft die te restrictief zijn, omdat ze alleen van toepassing zijn op witwasoperaties met winsten die van de drugshandel afkomstig zijn; in de andere sectoren is het dan ook niet mogelijk een bevredigende samenwerking op te bouwen, toegang te verkrijgen tot de rekeningen en de geldstromen te volgen. Deze wetten moeten in de toekomst in elk geval afgestemd worden op de aard van de criminale operatie en niet op de producten.

5. De Commissie is van oordeel dat de lidstaten dringend moeten denken aan de modernisering van de douaneprocedures.

De accijnsprocedures en de douaneprocedures moeten geïnformatiseerd worden; daardoor wordt men minder afhankelijk van het geleidgedocument dat een (vaak vervalst) stempel krijgt en pas verschillende weken na de verzending teruggezonden wordt naar het douanekantoor van de verkoper. Bij de Commissie van de Europese Gemeenschappen zijn projecten met een dergelijke strekking in voorbereiding(2).

In een eerste periode zou men reeds *in real time* kunnen werken op basis van het early-warningsysteem dat door ACF ingevoerd is in de sigaretten- en alcoholsector. Met dit systeem kan men, in af-

(1) Actieplan van de Europese Unie ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit, opgesteld door de High Level Group, Deel II. Politieke richtsnoeren, nr. 8 (11), en Deel III. Gedetailleerd actieplan, Hoofdstuk VI, Georganiseerde criminaliteit en geld, Aanbeveling 26, b.

(2) Protection des intérêts financiers de la Communauté: Lutte contre la fraude: Programme de travail 1997-1998, voorgesteld door de Commissie van de Europese Gemeenschap op 6 mei 1996, in het bijzonder blz. 4 en 5.

certaine compensation des faiblesses du système actuel du DAA, en attendant sa révision fondamentale.

Dans le système du «early warning», le bureau de douane de départ signale par la voie informatique au bureau de destination qu'un envoi de produits à haut risque est en route et qu'un message retour doit être envoyé. Ce système informatisé permet d'avoir une réponse retour en temps réel par la voie informatisée du bureau de départ, avec, en outre, des règles plus strictes sur l'itinéraire et les délais. Il a, à cet égard, été proposé de définir des itinéraires obligatoires en ce sens que l'opérateur a l'obligation de les communiquer à l'avance; un délai doit également être précisé pour arriver à destination. Il y a possibilité de changer, mais les autorités doivent être informées de toute modification. Les opérateurs honnêtes n'ont aucune raison de ne pas choisir le chemin le plus court, endéans le délai le plus court possible; il s'agit de rationaliser l'opération, sans créer un obstacle administratif supplémentaire.

6. Dans la même optique, la commission est d'avis qu'une assistance mutuelle entre les autorités administratives des États de l'Union européenne est indispensable.

Les différents États membres doivent adopter des mesures compensatoires au système de la libre circulation qui peuvent notamment consister en des accords de coopération entre les différentes autorités administratives; il faut établir un cadre juridique approprié pour une assistance mutuelle, au moins sur le plan administratif, afin d'assurer le fonctionnement du système de circulation des marchandises soumises aux accises et, en même temps, disposer d'un cadre pour une collaboration plus systématique permettant de lutter contre les irrégularités et les fraudes.

À l'heure actuelle, cette volonté politique ne semble pas encore s'être dégagée. Il en résulte notamment que la Commission européenne, et en particulier l'UCLAF, n'a pas de cadre normatif pour intervenir dans une fraude essentiellement intra-communautaire; elle ne pourrait le faire que de manière ponctuelle, lorsqu'elle constate des distorsions de concurrence.

wachting van een grondige hervorming, een aantal zwakke punten van het huidige systeem van het administratief geleide document ondervangen.

In het early-warningsysteem meldt het douanekantoor van vertrek via elektronische weg aan het kantoor van bestemming dat een risicodragende zending onderweg is en dat een retourboodschap gezonden moet worden. Dankzij dit elektronische systeem kan men *in real time* van het kantoor van vertrek een antwoord krijgen, vergezeld van striktere regels voor de reisweg en de termijnen. In dit verband is voorgesteld verplichte reiswegen te bepalen in die zin dat de vervoerder de routes vooraf moet melden; ook moet een termijn worden bepaald om de bestemming te bereiken. Het is mogelijk hierin veranderingen aan te brengen maar de overheid moet over elke wijziging ingelicht worden. Eerlijke bedrijven hebben geen enkele reden om niet de kortste weg te kiezen binnen de kortst mogelijke tijd; het is de bedoeling de operatie zonder bijkomende administratieve belemmeringen te rationaliseren.

6. In dit verband ook is de Commissie van mening dat de bestuurlijke overheden van de Staten van de Europese Unie elkaar wederzijds bijstand moeten verlenen.

De verschillende lidstaten moeten compenserende maatregelen nemen voor het systeem van het vrije verkeer: de verschillende administratieve overheden kunnen onder meer samenwerkingsakkoorden sluiten. Men moet minstens op bestuurlijk niveau een passend juridisch kader voor wederzijdse bijstand opstellen om het verkeer van accijnsproducten in goede banen te leiden. Tegelijkertijd moet men over een kader beschikken om meer systematisch te kunnen samenwerken in de strijd tegen onregelmatigheden en fraudemechanismen.

Momenteel schijnt deze politieke wil nog niet te bestaan. Dit heeft onder meer tot gevolg dat de Europese Commissie, en ACF in het bijzonder, niet over een normatief kader beschikt om in een hoofdzakelijk intracommunautair fraudegeval te kunnen optreden; zij kan slechts in welbepaalde gevallen ingrijpen wanneer zij concurrentievervalsing vaststelt.

SECTION 3

Le secteur de la viande

A. Introduction

Ces dernières années, le secteur de la viande a fait l'objet d'un intérêt particulier. Il s'est avéré, en effet, que ce secteur était touché par des formes de criminalité particulièrement graves, et l'on n'a pas manqué d'établir un lien avec la criminalité organisée. L'assassinat, le 20 février 1995, de Karel Van Noppen, inspecteur vétérinaire de l'Institut d'expertise vétérinaire (IEV) de Wechelderzande et les scandales soulevés par les cas de fraude à la viande découverts en 1996 et 1997 illustrent le plus tristement cette situation. À leurs propos, les médias parlèrent de l'existence en Belgique d'une «maffia des hormones(1)» et d'une «maffia de la viande»(2).

Ces indices, corroborés par des éléments provenant d'autres sources et par des informations tirées des auditions ou issues du secteur même furent plus que suffisants pour inciter la commission d'enquête à examiner dans quelle mesure la criminalité organisée peut avoir une influence sur ce secteur. À cet effet, elle a entendu, en complément, une série de figures clés et elle a approfondi ses recherches. Les auditions les plus importantes ont été celles de M.Timperman, avocat général près la cour d'appel de Gand et magistrat d'assistance en ce qui concerne la délinquance en matière d'hormones (5 juin 1998), de M. C. Decoster, fonctionnaire dirigeant de l'Institut d'expertise vétérinaire (IVE) (12 et 19 juin 1998), de M. P. Vanthemsche, chef de cabinet du ministre des Classes moyennes et de l'Agriculture, de M. Carmeliet, directeur général au ministère des Classes moyennes et de l'Agriculture, coprésident de la cellule multidisciplinaire de la lutte contre la fraude dans le secteur de la viande, de M. J.M. Dochy, détaché au cabinet du ministre des Classes moyennes et de l'Agriculture (19 juin 1998), et du major B. Frans, du major D. Decraene, du capitaine P. Boel, du capitaine B. De

(1) Voir par exemple Vandemeulebroucke, J., *De Hormonenmaffia*, Hadewijch, Antwerpen, 1993, 173 p.; Keysers, P., *Moord op een veearts. Het testament van Karel Van Noppen*, Antwerpen, Icarus, 1996, 124 p. en Vandemeulebroucke, J. en Staes, B., *Het vlees is zwak*, Antwerpen, Hadewijch, 1996, 247 p.

(2) Voir par exemple De Coninck, D., «Milliardenzwendel met ingewanden. Zaak West-Vlaamse vleesbende heeft raakpunten met IVK-intimidaties en onderzoek moord Van Noppen», *De Morgen* du 23 février 1996; Ilegems, D. et Sauwiller, R., «Het Vlaamse misdaadsyndicaat. Ene met hesp en ene met lood» *Humo* du 12 mars 1996; Sauviller, R. et Ilegems, D., «SOS Noodslachtingen. Allemaal rottigheid, allemaal ellende», *Humo* du 9 avril 1996; Vandemeulebroucke, J. et Staes, B., o.c., p. 112-133; Vermeersch, P., *Stroman van de vleesmaffia*, Leuven, Van Halewyck, 96 p.; Vermeersch, P., «Op bezoek bij Jean-Marie Henauw, stroman van de vleesmaffia. En toch was het een wrede schoon systeem» *De Morgen* du 4 mars 1996; Vermeersch, P., «Leven en lijden van een spijttoptant», *De Morgen* du 16 mars 1996.

AFDELING 3

De vleessector

A. Inleiding

De vleessector heeft de laatste jaren op een bijzondere belangstelling kunnen rekenen. Deze sector bleek immers getroffen door bijzonder ernstige vormen van criminaliteit, waarbij verwijzingen naar georganiseerde criminaliteit allerminst achterwege bleven. Trieste hoogtepunten daarbij waren de moord op Karel Van Noppen, dierenarts-inspecteur van het Instituut voor Veterinaire Keuring (IVK), in Wechelderzande op 20 februari 1995 en de vleesfraudeschandalen in 1996 en 1997. De media spraken daarbij van het bestaan van een «hormonenmafia»(1) en een «vleesmaffia»(2) in België.

Voor de onderzoekscommissie waren deze aanwijzingen, aangevuld met andere bronnen en informatie die zij uit de hoorzittingen en vanuit de sector zelf had bekomen, meer dan voldoende aanleiding om na te gaan in welke mate er effectief sprake kan zijn van een invloed van de georganiseerde criminaliteit op deze sector. De commissie heeft daartoe aanvullend een aantal sleutelfiguren gehoord en verder onderzoek verricht. Belangrijk waren vooral de hoorzittingen met de heer M. Timperman, advocaat-generaal bij het hof van beroep te Gent en bijstandsmagistraat voor de hormonendelinquentie (5 juni 1998), de heer C. Decoster, leidend ambtenaar van het Instituut voor Veterinaire Keuring (IVK) (12 en 19 juni 1998), de heer P. Vanthemsche, kabinetschef van de minister van Middenstand en Landbouw, de heer J. Carmeliet, directeur-generaal bij het ministerie van Middenstand en Landbouw, covoorzitter van de multidisciplinaire cel voor de strijd tegen de vleesfraude, de heer J.M. Dochy, gedetacheerd bij het kabinet van de minister van Middenstand en Landbouw (19 juni 1998), en majoor B. Frans, majoor D. Decraene, kapitein P. Boel, kapitein B. De Bie en luitenant M. Pater-

(1) Zie bijvoorbeeld Vandemeulebroucke, J., *De Hormonenmaffia*, Hadewijch, Antwerpen, 1993, 173 blz.; Keysers, P., *Moord op een veearts. Het testament van Karel Van Noppen*, Antwerpen, Icarus, 1996, 124 blz. en Vandemeulebroucke, J. en Staes, B., *Het vlees is zwak*, Antwerpen, Hadewijch, 1996, 247 blz.

(2) Zie bijvoorbeeld De Coninck, D., «Milliardenzwendel met ingewanden. Zaak West-Vlaamse vleesbende heeft raakpunten met IVK-intimidaties en onderzoek moord Van Noppen», *De Morgen* van 23 februari 1996; Ilegems, D. en Sauwiller, R., «Het Vlaamse misdaadsyndicaat. Ene met hesp en ene met lood» *Humo* van 12 maart 1996; Sauviller, R. en Ilegems, D., «SOS Noodslachtingen. Allemaal rottigheid, allemaal ellende», *Humo* van 9 april 1996; Vandemeulebroucke, J. en Staes, B., o.c., blz. 112-133; Vermeersch, P., *Stroman van de vleesmaffia*, Leuven, Van Halewyck, 96 blz.; Vermeersch, P., «Op bezoek bij Jean-Marie Henauw, stroman van de vleesmaffia. En toch was het een wrede schoon systeem» *De Morgen* van 4 maart 1996; Vermeersch, P., «Leven en lijden van een spijttoptant», *De Morgen* van 16 maart 1996.

Bie et du lieutenant M. Paternotte, appartenant tous au Bureau central de recherches (BCR) de la gendarmerie (26 juin 1998).

La commission a pour souci de dresser, dans un premier temps, un aperçu des problèmes qui se posent dans le secteur de la viande et des mesures qui ont été prises pour y faire face. Elle essaiera toutefois aussi de répondre à la question de savoir dans quelle mesure le secteur de la viande subit l'influence de la criminalité organisée et quelles autres mesures il convient de prendre pour la combattre.

La commission d'enquête répète toutefois qu'en Belgique, on dispose de très peu d'informations structurées permettant de répondre comme il se doit à cette seconde question de l'enquête. Elle a néanmoins tenté, à l'aide de l'information qu'elle possède, de pénétrer une série d'aspects du problème et de donner une impulsion à un approfondissement des recherches dans ce domaine.

En conclusion de cette introduction, voici quelques chiffres illustrant l'importance économique du secteur de la viande. En 1997, l'on a abattu dans 118 abattoirs belges: 747 291 bovidés, dont 447 597 en Flandre et 299 694 en Wallonie, 317 112 veaux, dont 306 153 en Flandre et 10 959 en Wallonie, et 11 010 013 porcs, dont 9 546 256 en Flandre et 1 463 757 en Wallonie(1). Ces chiffres se situent dans la ligne de ceux des années précédentes.

Le tableau suivant (1996) souligne l'importance des exportations de viande (2):

Quantité viande commercialisée — Hoeveelheid gecommercialiseerd vlees	Consommation humaine nationale (en tonnes) — Menselijk binnenlands verbruik (in ton)	Exportation (en tonnes) — Export (in ton)	Auto-provision (rapport entre la production brute et la consommation humaine nationale) — Zelfvoorziening (verhouding tussen de brutoproductie en het menselijk binnenlands verbruik)
Porcs. — Varkens	496 057	656 158	216,00 %
Bovides et veaux. — Runderen en kalveren	226 747	159 274	167,65 %

(1) Chiffres communiqués par l'Institut d'expertise vétérinaire (IEV).

(2) Chiffres en provenance du ministère des Classes moyennes et de l'Agriculture — DG 6 et communiqués par la Fédération nationale des abattoirs et des ateliers de découpe. Dans une lettre adressée à la commission d'enquête du 26 mai 1997, cette organisation professionnelle déclare qu'«elle représente des abattoirs (porcs, bovidés, veaux, moutons et ateliers de découpe) et que les abattoirs affiliés prennent globalement à leur compte 75% du nombre d'abattages en Belgique. Dans le secteur de la viande, les abattoirs occupent une position stratégique, puisqu'ils constituent le «goulet d'étranglement» entre le stade de production (élevage et commerce d'animaux vivants) et le stade de la commercialisation (ateliers de découpe et commerce de gros, distribution avec, entre autres, les boucheries). L'intégration (production et abattoir-découpe de viande) est très limitée (environ 20%), sauf dans le secteur des veaux) environ 98%). Des ateliers de découpe sont attachés à la plupart des abattoirs».

notte, allen behorend tot het Centraal Bureau der Opsporingen (CBO) van de rijkswacht (26 juni 1998).

In eerste instantie wil de commissie een beeld schetsen van de problematiek in de vleessector en een overzicht geven van de maatregelen die in dat verband zijn genomen. Daarnaast zal echter ook getracht worden een antwoord te geven op de vraag in welke mate de vleessector getroffen is door de invloed van de georganiseerde criminaliteit en welke verdere maatregelen in dat verband aangewezen zijn.

De onderzoekscommissie herhaalt evenwel dat in België bijzonder weinig gestructureerde informatie vorhanden is om op een degelijke wijze deze tweede onderzoeksvraag te beantwoorden. Niettemin heeft zij getracht om op basis van de informatie waarover zij beschikt, een aantal aspecten van de problematiek te doorgronden en een eerste aanzet te geven voor nader onderzoek in die materie.

Tot slot van deze inleiding volgen enkele cijfers ter illustratie van het economisch belang van de vleessector. In 1997 werden in 118 Belgische slachthuizen volgende aantallen runderen, kalveren en varkens geslacht: 747 291 runderen waarvan 447 597 in Vlaanderen en 299 694 in Wallonië, 317 112 kalveren waarvan 306 153 in Vlaanderen en 10 959 in Wallonië en 11 010 013 varkens waarvan 9 546 256 in Vlaanderen en 1 463 757 in Wallonië(1). Deze aantallen liggen in de lijn van die van de voorgaande jaren.

De volgende tabel (1996) wijst op het belang van de vleesexport(2):

(1) Cijfers meegegeeld door het Instituut voor veterinaire keuring (IVK).
(2) Cijfers afkomstig van het ministerie van Middenstand en Landbouw — DG 6 en meegegeeld door het Nationaal Verbond van slachthuizen en vleesuitsnijderijen. In een brief van de onderzoekscommissie van 26 mei 1997 verklaart deze beroepsorganisatie dat «zij slachthuizen (varkens, runderen, kalveren, schapen en vleesuitsnijderijen) vertegenwoordigt, waarbij de representativiteit van de ledengen slachthuizen globaal 75% bedraagt van het aantal slachtingen in België. In de vleessector bezetten de slachthuizen een strategische positie vermits zij de «bottleneck» vormen tussen enerzijds de productie (veeteelt en handel in levende dieren) en anderzijds de verdere commercialisering (vleesuitsnijderijen en groothandel, distributie met onder andere beenhouwerijen). De integratie (productie en slachthuis-uitsnijderij) is zeer beperkt (ongeveer 20%), behalve in de kalversector (ongeveer 98%). Aan de meeste slachthuizen zijn vleesuitsnijderijen gekoppeld».

Quantité viande commercialisée — <i>Hoeveelheid gecommercialiseerd vlees</i>	Consommation humaine nationale (en tonnes) — <i>Menselijk binnenlands verbruik (in ton)</i>	Exportation (en tonnes) — <i>Export (in ton)</i>	Auto approvisionnement (rapport entre la production brute et la consommation humaine nationale) — <i>Zelfvoorziening (verhouding tussen de brutoproduc tie en het menselijk binnenlands verbruik)</i>
Volaille. — <i>Gevogelte</i>	187 562	193 125	152,87%
Autres (moutons, chevaux, gibier, abats, ...). — <i>Andere (schapen, paarden, wild, afval, ...)</i>	152 878	179 585	94,90%
Total. — <i>Totaal</i>	1 063 244 ou/of 104,68 kg par habitant.— <i>per inwoner</i>	1 188 142	177, 14 %

B. La criminalité dans le secteur de la viande

1. Généralités

La commission a décidé, dans son enquête sur l'influence de la criminalité organisée dans le secteur de la viande, de faire une distinction entre les problèmes liés à l'engraissement (délinquance liée aux hormones) et ceux liés à la vente de viande (fraude à la viande). Cette distinction ne vaut toutefois que sous réserve, car il s'est avéré plus d'une fois que certaines personnes ou certains groupes étaient impliqués à la fois dans la délinquance liée aux hormones et dans la fraude à la viande(1).

2. Hormones

2.1. Notion et instruments

Dans la mercuriale qu'il a prononcée à l'occasion de la séance de rentrée officielle de la cour d'appel de Gand le 1^{er} septembre 1998, le magistrat d'appui, l'avocat général Marc Timperman, a défini la délinquance liée aux hormones comme étant l'ensemble des délits relatifs à l'utilisation de stimulateurs de croissance dans l'engraissement d'animaux, c'est-à-dire tant les délits commis dans le cadre des exploitations agricoles que les délits incriminés et pénalisés qui sont commis au niveau de la production, de la fabrication et de la distribution de produits illégaux(2).

(1) C. Decoster, fonctionnaire dirigeant à l'IEV, audition, 12 juin 1998 a.m., p. 87/16. Voir également M. Timperman, avocat général, magistrat d'assistance pour ce qui est de la problématique des hormones, audition, 5 juin 1998 p.m., p. 86/2-3.

(2) Timperman, M., *Over de bestrijding van hormonencriminaliteit: een stand van zaken (of hoe Assepoester het glazen muilje paste maar toch blootsvoets liep)*, discours prononcé lors de la séance de rentrée officielle de la cour d'appel de Gand le 1^{er} septembre 1998, p. 1.

B. De criminaliteit in de vleessector

1. Algemeen

De commissie heeft besloten om bij haar onderzoek naar de invloed van de georganiseerde criminaliteit in de vleessector een onderscheid te maken tussen de problemen die zich voordoen bij de vorming (hormonendelinquentie) en die inzake de verkoop van het vlees (vleesfraude). Het onderscheid tussen deze beide facetten kan echter enkel onder voorbehoud worden gemaakt. Meer dan eens is immers gebleken dat personen of groepen zowel bij de hormonendelinquentie als bij de vleesfraude betrokken zijn(1).

2. Hormonen

2.1. Begrip en instrumentarium

Bijstandsmagistraat advocaat-generaal Marc Timperman omschrijft in zijn rede op de plechtige openingszitting van het Hof van Beroep te Gent op 1 september 1998 de hormonendelinquentie als het geheel van misdrijven die betrekking hebben op het gebruik van groeistimulatoren bij de vorming van dieren, zonder onderscheid of het nu gaat om delictuele gedragingen die zich afspeLEN op de landbouwbedrijven zelf, dan wel om geïncrimineerde en geënliseerde handelingen die zich voordoen op het niveau van de productie, de aanmaak en de distributie van illegale producten(2).

(1) C. Decoster, leidend ambtenaar van het IVK, hoorzitting, 12 juni 1998 a.m., blz. 87/16. Zie tevens M. Timperman, advocaat-generaal, bijstandsmagistraat voor de hormonenproblematiek, hoorzitting, 5 juni 1998 p.m., blz. 86/2-3.

(2) Timperman, M., *Over de bestrijding van hormonencriminaliteit: een stand van zaken (of hoe Assepoester het glazen muilje paste maar toch blootsvoets liep)*, Rede uitgesproken op de plechtige openingszitting van het hof van beroep te Gent op 1 september 1998, blz. 1.

Au niveau national(1), une loi relative à l'utilisation d'hormones chez les animaux a vu le jour en 1985(2). Après avoir été adaptée en 1992(3) et en 1993(4), cette loi a été modifiée substantiellement par la loi du 11 juillet 1994(5), en ce sens que l'on a alourdi considérablement les peines, développé l'arsenal de sanctions, instauré de nouvelles incriminations et amélioré, en les affinant, les contrôles administratifs. La loi du 17 mars 1997(6) a adapté et affiné une dernière fois la loi de 1985, si bien que la législation belge en matière d'hormones peut être qualifiée d'une des meilleures d'Europe(7). Il convient encore de signaler, enfin, que la réglementation

(1) En 1981, les instances européennes ont adopté une réglementation interdisant d'administrer des DES, des anti-hormones ainsi que certaines hormones sexuelles à des fins d'engraissement (Directive 88/146/EEG du 7 mars 1988 interdisant l'utilisation de certaines substances à effet hormonal dans les spéculations animales *Journal officiel des Communautés européennes*, L 70, 16 mars 1988. Voir concernant les aspects procéduraux y afférents Vandemeulebroucke, J., o.c., p. 57.). L'on a instauré, depuis le 1^{er} janvier 1988, en Europe, de manière non absolue, en application de plusieurs directives, une interdiction de principe d'utiliser des boissons à des fins d'engraissement (Directive 81/602/CEE du Conseil du 31 juillet 1981 concernant l'interdiction de certaines substances à effet hormonal et des substances à effet thyroïdostatique, *Journal Officiel des Communautés européennes*, L 222, 7 août 1981. Voir sur le génèse de cette directive, Vandemeulebroucke, I., o.c. pp; 52-57).

(2) Loi du 15 juillet 1985 relative à l'utilisation de substances à effet hormonal, à effet anti-hormonal, à effet bêta-adrénergique ou à effet stimulateur de production chez les animaux, *Moniteur belge* du 4 septembre 1985, errata 16 janvier 1986 et 13 mars 1986. Il y avait déjà eu précédemment l'arrêté royal du 12 avril 1974 relatif à certaines opérations concernant les substances à action hormonale, anti-hormonale, anabolisante, anti-infectieuse, antiparasitaire et anti-inflammatoire, pris en exécution de l'article 2.2^o de la loi du 24 février 1921 concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, désinfectantes ou antiseptiques.

(3) Arrêté royal du 17 février 1992 modifiant la loi du 15 juillet 1985 relative à l'utilisation de substances à effet hormonal ou à effet anti-hormonal chez les animaux, *Moniteur belge* du 11 avril 1992.

(4) Loi du 6 août 1993 modifiant la loi du 15 juillet 1985 relative à l'utilisation de substances à effet hormonal ou à effet anti-hormonal chez les animaux, *Moniteur belge* du 28 septembre 1993.

(5) Loi du 11 juillet 1994 modifiant la loi du 5 juillet 1985 relative à l'utilisation de substances à effet hormonal ou à effet anti-hormonal chez les animaux.

(6) Loi du 17 mars 1997 modifiant la loi du 15 juillet 1985 relative à l'utilisation de substances à effet hormonal, à effet anti-hormonal, à effet bêta-adrénergique ou à effet stimulateur de production chez les animaux, *Moniteur belge* du 15 août 1997.

(7) L'éventail des instruments législatifs dont on dispose dans le cadre de la lutte contre la délinquance liée aux hormones ne se limite toutefois pas à cette réglementation. Le problème fondamental, c'est que les divers textes réglementaires constituant la législation relative aux hormones coexistent sans avoir été (suffisamment) harmonisés.

Op nationaal niveau(1) komt in 1985 een wet betreffende het gebruik van hormonen bij dieren tot stand.(2) Deze wet werd, na aanpassingen in 1992(3) en 1993(4), ingrijpend gewijzigd door de wet van 11 juli 1994.(5) Door deze wijzigingen worden de straffen aanzienlijk verhoogd, het straffenarsenaal uitgebreid, nieuwe incriminaties ingevoerd en de administratieve controles verbeterd en verfijnd. Door de wet van 17 maart 1997(6) werd de wet van 1985 voor een laatste keer aangepast en verscherpt, waardoor de hormonenwetgeving in België wellicht voor een van de beste van Europa kan doorgaan.(7) Tenslotte dient ook nog te worden vermeld dat in

(1) In 1981 kwam op Europees vlak regelgeving tot stand waarin de toediening van DES, antihormonen en bepaalde geslachtshormonen voor vormingsdoeleinden werd verboden (Richtlijn 88/146/EEG van 7 maart 1988 tot instelling van het verbod op het gebruik van bepaalde stoffen met hormonale werking in de veehouderij, *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen*, L 70, 16 maart 1988. Zie over de procedurele problemen in dat verband Vandemeulebroucke, J., o.c., blz. 57). Op basis van richtlijnen ontstaat, zij het zeker niet absoluut, vanaf 1 januari 1988 binnen Europa een principieel verbod voor het gebruik van hormonen in de vorming (Richtlijn 81/602/EEG van de Raad van 31 juli 1981 betreffende het verbod van bepaalde stoffen met hormonale werking en van stoffen met thyroïdostatische werking, *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen*, L 222, 7 augustus 1981. Zie over de totstandkoming ervan Vandemeulebroucke, I., o.c., blz. 52-57).

(2) Wet van 15 juli 1985 betreffende het gebruik bij dieren van stoffen met hormonale, anti-hormonale, bêta-adrenergische of productie-stimulerende werking, *Belgisch Staatsblad* van 4 september 1985, err. 16 januari 1986 en 13 maart 1986. Voordien bestond wel reeds het koninklijk besluit van 12 april 1974 betreffende sommige verrichtingen in verband met stoffen met hormonale, anti-hormonale, anabole, anti-infectieuze, anti-parasitaire en anti-inflammatoire werking, in uitvoering van artikel 2.2^o van de wet van 24 februari 1921 betreffende het verhandelen van giftstoffen, slaapmiddelen, verdovende middelen, ontsmettingsstoffen en antiseptica.

(3) Koninklijk besluit van 17 februari 1992 tot wijziging van de wet van 15 juli 1985 betreffende het gebruik bij dieren van stoffen met hormonale en anti-hormonale werking, *Belgisch Staatsblad* van 11 april 1992.

(4) Wet van 6 augustus 1993 tot wijziging van de wet van 15 juli 1985 betreffende het gebruik bij dieren van stoffen met hormonale en anti-hormonale werking, *Belgisch Staatsblad* van 28 september 1993.

(5) Wet van 11 juli 1994 tot wijziging van de wet van 15 juli 1985 betreffende het gebruik bij dieren van stoffen met hormonale en anti-hormonale werking, *Belgisch Staatsblad* van 4 oktober 1994.

(6) Wet van 17 maart 1997 tot wijziging van de wet van 15 juli 1985 betreffende het gebruik bij dieren van stoffen met hormonale, anti-hormonale, bêta-adrenergische of productie-stimulerende werking, *Belgisch Staatsblad* van 15 augustus 1997.

(7) Het wetgevend instrumentarium in de strijd in de hormonellenquenie beperkt zich echter niet tot deze regelgeving. Basisprobleem is dat de verschillende regelgevende teksten die de hormonenwetgeving uitmaken naast elkaar bestaan en niet of nauwelijks op elkaar zijn afgestemd.

tation élaborée en septembre 1997(1) institutionnalise la «liste noire» des exploitations agricoles suspectes. Grâce à cela, les bêtes ou les documents d'identification du cheptel peuvent être marqués pendant un certain temps, d'une lettre H ou R, selon que l'on a trouvé des hormones (H) ou des résidus (R) non autorisés, si bien que l'on peut contrôler plus soigneusement les activités de ces exploitations.

Par conséquent, la Belgique dispose d'un vaste éventail d'instruments légaux pour s'attaquer au problème des hormones. La coordination des diverses dispositions applicables laisse cependant souvent à désirer.

Au cours de son audition du 5 juin 1998, le magistrat d'assistance M. Timperman, a déclaré à ce sujet(2):

«Je suis toujours irrité au plus haut point quand je constate que les lois concernant un même phénomène, fût-ce ses différentes facettes, ne concordent pas. Elles ne sont pas uniformisées. En voici quelques exemples. Je mentionnerai tout d'abord le manque criant d'unité de l'arsenal notionnel et la terminologie. Je ne suis pas de mauvaise volonté et je suis disposé à admettre qu'une réglementation donnée a une finalité déterminée très spécifique, qui puisse s'écarte de celle de l'ensemble. Ou qu'il puisse s'agir d'une réglementation inspirée par l'Europe, traduisant une directive en droit interne, et donc liée à ce que l'on a voulu au niveau supranational. Je donne quelques exemples de ce manque d'unité dans l'arsenal notionnel. L'article 2 de la loi du 15 juillet 1985 — la loi sur les hormones — donne une série de définitions de la terminologie employée dans ce domaine législatif. Notamment une définition du terme «commercialiser». Le 8 septembre 1997, on publie un arrêté royal sur le fameux statut H ou R des exploitations. Une exploitation où l'on a fait des constatations positives est stigmatisée puisque l'on appose sur tous les documents d'identification des animaux de cette exploitation, en fonction de la constatation, un H ou un R. L'arrêté royal du 8 septembre 1997 vient se greffer sur deux lois: la loi de 1975 relative au commerce des produits de l'agriculture, de

(1) Arrêté royal du 8 septembre 1997 relatif aux mesures en matière de commercialisation des animaux d'exploitation en ce qui concerne certaines substances ou résidus de substances pharmacologiquement actives, *Moniteur belge* du 7 octobre 1997 et arrêté ministériel du 10 septembre 1997 portant exécution de l'arrêté royal relatif aux mesures en matières de commercialisation des animaux d'exploitation en ce qui concerne certaines substances ou résidus de substances pharmacologiquement actives, *Moniteur belge* du 10 octobre 1997.

(2) M. Timperman, avocat général, audition, 5 juin, p.m., pp. 86/23-24. Voir également l'allocution qu'il a prononcée lors de la mercuriale de la cour d'appel de Gand, le 1^{er} septembre 1998, p. 15.

septembre 1997(1) réglementation sera alors mise en œuvre par la zogenaamde «zwarte lijst» van verdachte landbouwbedrijven. Als gevolg daarvan kunnen de dieren of de identificatiemiddelen van het veebeslag gedurende een bepaalde tijd gemerkt worden met een H- of R-teken naargelang niet toegestane hormonen (H) of residuen (R) gevonden werden, zodat de activiteiten van deze bedrijven met meer aandacht kunnen worden gecontroleerd.

Zodoende dispose la Belgique d'un large instrumentarium i.v.m. de hormonesproblematiek. De coördinatie van de verschillende bepalingen laat echter vaak te wensen over.

Op de hoorzitting van 5 juni 1998 verklaarde bijstandsmagistraat M. Timperman daarover(2):

«Ik erger mij altijd mateloos aan het feit dat de wetten die betrekking hebben op een en hetzelfde gebeuren, zij het in zijn verschillende facetten, niet op elkaar zijn afgestemd. Zij zijn niet geuniformiseerd. Ik geef voorbeelden. In de eerste plaats vermeld ik het schijnende gebrek aan eenheid in het begrippenapparaat en in de terminologie. Ik ben niet van slechte wil en ben bereid mij in te beelden dat een bepaalde regelgeving een bepaalde, zeer specifieke finaliteit kan hebben, die misschien afwijkt van het grotere geheel. Of misschien is het een regelgeving die is geïnspireerd door Europa om richtlijnen om te zetten in intern recht en die aldus gebonden is door wat men op supranationaal niveau heeft gewild. Ik geef enkele voorbeelden van het gebrek aan eenheid in het begrippenapparaat. Artikel 2 van de wet van 15 juli 1985 — de hormonenwet — geeft een aantal definities van de terminologie op dit terrein van de wetgeving. Zo wordt er een definitie gegeven van verhandelen. Op 8 september 1997 wordt er een koninklijk besluit gepubliceerd over het fameuze H- en R-statut van de ondernemingen. Een bedrijf waar positieve vaststellingen werden gedaan, wordt gestigmatiseerd omdat op alle documenten met betrekking tot de dieren van dit bedrijf, afhankelijk van de vaststelling, een H of een R wordt aangebracht. Het koninklijk besluit van 8 september 1997 is geënt op twee wetten: de wet van

(1) Koninklijk besluit van 8 september 1997 betreffende maatregelen inzake de verhandeling van landbouwdieren, ten aanzien van bepaalde stoffen of residu's daarvan met farmacologische werking, *Belgisch Staatsblad* van 7 oktober 1997 en ministerieel besluit houdende uitvoering van het koninklijk besluit betreffende maatregelen inzake de verhandeling van landbouwdieren, ten aanzien van bepaalde stoffen of residu's daarvan met farmacologische werking, *Belgisch Staatsblad* van 10 oktober 1997.

(2) M. Timperman, advocaat-generaal, hoorzitting, 5 juni 1998 p.m., blz. 86/23-24. Zie in die zin ook zijn rede uitgesproken op de plechtige openingszitting van het hof van beroep te Gent op 1 september 1998, blz. 15.

l'horticulture et de la pêche maritime et la loi du 15 juillet 1985. L'article 1^{er} de l'arrêté royal donne notamment une définition du terme «commercialiser» qui ne concorde pas avec la définition donnée dans la loi que l'arrêté royal met à exécution. L'article 8 de la loi de 1985, qui règle le contrôle orienté dans le cadre de cette loi, prévoit que lorsque les fonctionnaires ou agents visés à l'article 6 disposent d'indices relatifs à l'administration de substances visées aux articles 3 et 4 en infraction aux (...), ils saisissent (...) tous les animaux (...) dans l'exploitation (...). La loi ne dit pas ce qu'est une exploitation dans ce contexte. L'arrêté d'exécution du 8 septembre 1997 ne fait pas mention d'une exploitation où se trouvent les animaux, mais bien d'un troupeau. Dans le cadre de la loi, on contrôle donc une exploitation — quelle que soit la signification donnée à cette notion — et dans le cadre de l'arrêté royal, on doit marquer les documents d'identification du troupeau. La loi ne définit pas l'exploitation, tandis que l'arrêté royal donne, pour sa part, une définition du troupeau. Ce n'est pas correct. On parle de la même chose, mais on emploie une terminologie différente qui a, certes, partiellement la même signification, mais qui n'est pas tout à fait concordante. Par ailleurs, on utilise des critères différents alors qu'il est évident que l'on parle de la même chose.

Le manque d'uniformité des procédures d'échantillonnage, plus particulièrement en ce qui concerne le nombre d'échantillons à prélever, la manière de les sceller, les laboratoires agréés qui doivent analyser le nombre de jours dont on dispose pour faire connaître les résultats et le nombre de jours dont un suspect dispose pour demander une contre-expertise, est très irritant. Les différentes législations utilisent à ce sujet des critères différents. Il y a une différence entre un contrôle orienté effectué dans le cadre de la loi du 15 juillet 1985, un contrôle effectué dans le cadre de la loi de 1969, de la législation sur les médicaments ou de l'arrêté royal de 1974.

Ces lois ou arrêtés royaux prévoient des règles différentes concernant le prélèvement d'un certain nombre d'échantillons, la procédure de signification, etc. Ces lois prévoient plusieurs manières de conférer un droit de fouille à certains fonctionnaires. Les lois pénales particulières mentionnent presque toutes quels sont les fonctionnaires compétents pour rechercher les infractions. Généralement, on accorde simultanément un droit de fouille limité à ces fonctionnaires, hors l'intervention du juge d'instruction, il est vrai la loi de 1985 prévoit que ceux qui agissent dans son cadre ont accès à tout endroit où peuvent se trouver des animaux. En cour d'appel, l'on a demandé s'ils peuvent également entrer dans la laiterie. Il est évident qu'ils ne peuvent pas y entrer, car l'on ne peut pas y garder d'animaux pour des raisons d'hygiène. Le collègue de l'Inspection de la pharmacie et celui du

1975 in verband met de rivier- of de zeevisserij en de wet van 15 juli 1985. In artikel 1 van het koninklijk besluit wordt er onder meer een definitie gegeven van «verhandelen» die niet congruent is met de definitie van dit begrip in de wet waarvan het koninklijk besluit een uitvoeringsbesluit is. Artikel 8 van de wet van 1985, die de gerichte controle regelt in het kader van deze wet, bepaalt: «Wanneer de ambtenaren bedoeld in artikel 6 over aanwijzingen beschikken dat de stoffen bedoeld in artikel 3 en 4 van de wet werden toegekend aan dieren in overtreding met..., worden alle dieren van het bedrijf in beslag genomen». De wet zegt niet wat een bedrijf is in deze context. Het uitvoeringsbesluit van 8 september 1997 maakt geen gewag van een bedrijf waar zich dieren bevinden, maar van een beslag. In het kader van de wet wordt dus een controle uitgevoerd op een bedrijf — welke betekenis men ook aan dit begrip geeft —, en in het kader van het koninklijk besluit moeten de documenten van het beslag worden gemerkt. De wet geeft geen definitie van «bedrijf», terwijl in het koninklijk besluit wel een definitie wordt gegeven van «beslag». Dat is niet netjes. Men spreekt over hetzelfde, maar gebruikt een andere terminologie, die weliswaar gedeeltelijk dezelfde betekenis krijgt, maar toch niet volledig congruent is. Anderzijds worden er verschillende criteria gehanteerd hoewel men duidelijk over hetzelfde praat.

Zeer ergerlijk is het gebrek aan uniformiteit in de bemonsteringsprocedures, meer bepaald wat betreft het nemen van het aantal monsters of stalen, de manier van verzegelen, de erkende labo's die de monsters moeten analyseren, het aantal dagen waarover men wel of niet beschikt om de resultaten ter kennis te brengen en het aantal dagen waarover een verdachte wel of niet beschikt om een tegenexpertise te vragen. In de verschillende wetgevingen worden hieromtrent verschillende maatstaven gehanteerd. Een gerichte controle in het kader van de wet van 15 juli 1985 verschilt van een controle in het kader van de wet van 1969, de geneesmiddelenwetgeving of het koninklijk besluit van 1974.

Al deze wetten of koninklijke besluiten hebben een andere regeling inzake het nemen van het aantal monsters en stalen, de betekeningsprocedure enzovoort. Deze wetten bevatten verschillende uitgewerkte modi inzake het toekennen van het zoekingsrecht aan bijzondere ambtenaren. In vrijwel alle bijzondere strafwetten wordt aangegeven welke ambtenaren bevoegd zijn om op te sporen. In dezelfde adem wordt doorgaans ook een beperkt zoekingsrecht aan deze ambtenaren toegekend, weliswaar buiten de tussenkomst van de onderzoeksrechter. De wet van 1985 bepaalt dat degenen die optreden in het kader van deze wet, zich mogen begeven op alle plaatsen waar zich dieren kunnen bevinden. In het hof van beroep werd ooit de vraag gesteld of zij ook in het melkhuisje mogen komen. Natuurlijk mogen zij niet in het melkhuisje komen want in het melkhuisje mogen om

Service inspection des matières premières du ministère de l'Agriculture, qui sont également présents pour déceler la présence d'hormones, peuvent entrer dans la laiterie en application de l'article 8 de la loi de 1969. Pareille situation provoque évidemment une grande confusion. Il peut alors arriver que certaines personnes se trouvent à des endroits où elles ne sont pas autorisées à se trouver et que leurs constatations n'aient donc pas de valeur probante.

Cela fait des années que je dénonce ce manque d'uniformité. Cela n'intéresse toutefois manifestement personne.

2.2. Aperçu des mesures prises

Au sein de la gendarmerie, l'on s'intéressait déjà particulièrement au problème des hormones dans les années 80, ce qui a débouché sur une série d'enquêtes au sein de la brigade de la gendarmerie d'Ardoorie (Roulers) et finalement, sur la création, le 18 novembre 1991, d'une cellule autonome ayant une compétence exclusive. Cette cellule, qui se composait à l'origine de deux gendarmes et d'un inspecteur du ministère des Affaires économiques (1), a été renforcée par la suite. Après les attentats commis contre les contrôleurs de l'IEV en 1992 et 1993, on a transformé cette cellule d'hormones en une section hormones au sein du Bureau central des recherches (BCR) de la gendarmerie et l'on a désigné des magistrats spécialisés en matière d'hormones au sein des parquets du ressort de la cour d'appel de Gand (2).

Pour assurer la coordination entre les différents services de contrôle et d'inspection concernés par le problème, on a créé, en 1994, la Cellule interdépartementale résidus (CIR) qui se compose de représentants du ministère de l'Agriculture (Inspection vétérinaire et Inspection des matières premières), du ministère de la Santé publique (IEV et Inspection de la pharmacie), du ministère de la Justice, du ministère des Affaires étrangères et du ministère des Finances (Administration des douanes et accises) (3).

(1) Malysse, «Rijkswachtteam tegen hormonenzwendel», *Revue van de Rijkswacht*, octobre 1992, p. 20.

(2) Voir à ce propos Vandemeulebroucke, J. et Staes, B., o.c., pp. 91-92.

(3) Selon certains, cette cellule interdépartementale était peu efficace au départ et s'est à peine réunie au cours du deuxième semestre de 1994 (Vandenmeulebroucke, J. et Staes, B., o.c., p. 94.) Le magistrat d'assistance Timperman estime que la cellule, mène une vie fictive (Timperman, M., o.c., p. 7). Pour un aperçu des missions de cette cellule, voir Cellule multidisciplinaire hormones, *Rapport annuel 1997*, p. 12.

hygiënische redenen geen dieren worden gehouden. De collega van de farmaceutische inspectie en de collega van de dienst grondstoffen van het ministerie van Landbouw, die eveneens aanwezig zijn om hormonen te zoeken, mogen krachtens artikel 6 in combinatie met artikel 8 van de wet van 1969 wel binnen in het melkhuisje. Deze toestand zorgt uiteraard voor de nodige verwarring. Het kan ertoe leiden dat sommige personen zich op plaatsen bevinden waar zij niet zijn toegelaten en dat hun vaststellingen aldus niet als bewijs kunnen gelden.

Al jaren klaag ik dit gebrek aan uniformiteit aan. Blijkbaar is niemand er echt in geïnteresseerd.»

2.2. Overzicht van genomen maatregelen

Binnen de rijkswacht bestond reeds van in de jaren 80 een bijzondere aandacht voor de hormonenproblematiek hetgeen leidde tot een aantal onderzoeken binnen de rijkswachtbrigade van Ardoorie (Roeselare) en uiteindelijk resulteerde in de oprichting van een autonome cel met exclusieve bevoegdheid op 18 november 1991. Deze cel bestond oorspronkelijk uit twee rijkswachters en een inspecteur van het ministerie van Economische Zaken (1) en werd later nog verder uitgebreid. Na aanslagen op IVK-keurders in 1992 en 1993 werd deze hormonencel omgevormd tot een afdeling hormonen binnen het Centraal Bureau der Opsporingen van de rijkswacht (CBO) en werden bij de parketten in het ressort van het hof van beroep te Gent speciale hormonenmagistraten aangesteld (2).

Om de coördinatie tussen de verschillende bij de problematiek betrokken controle- en inspectiediensten tot stand te brengen, werd in 1994 een Interdepartementale Cel Residuen (ICR) opgericht waar vertegenwoordigers van het ministerie van Landbouw (Diergeneeskundige Inspectie en Inspectie Grondstoffen), van het ministerie van Volksgezondheid (IVK en Farmaceutische Inspectie), van het ministerie van Justitie, van het ministerie van Binnenlandse Zaken en van het ministerie van Financiën (Administratie van Douane en Accijnzen) elkaar treffen (3).

(1) Malysse, «Rijkswachtteam tegen hormonenzwendel», *Revue van de Rijkswacht*, oktober 1992, blz. 20.

(2) Zie daarover Vandemeulebroucke, J. en Staes, B., o.c., blz. 91-92.

(3) Volgens sommigen was deze interdepartementale cel in het begin weinig efficiënt en kwam in de tweede helft van 1994 nog nauwelijks bij elkaar (Vandemeulebroucke, J. en Staes, B., o.c., blz. 94). Bijstandsmagistraat Timperman meent dat de cel een «schaduwbestaan» leidt (Timperman, M., o.c., blz. 7). Voor een overzicht van het takenpakket van deze cel, zie Multidisciplinaire hormonencel, *Jaarverslag 1997*, blz. 12.

Le 20 février 1995, Karel van Noppen, inspecteur vétérinaire de l'IEV, est assassiné, et la lutte contre la délinquance liée aux hormones s'intensifie.

Le 2 mars 1995, le collège des procureurs généraux désigne un avocat général pour le représenter lorsque le ministère public sera appelé à participer à la discussion sur l'approche de la problématique des hormones.

Le 17 mars 1995, le Conseil des ministres prend plusieurs décisions dans le cadre de la lutte contre l'emploi de stimulateurs de croissance pour l'engraissement du bétail. L'une de ces décisions consiste à transformer la cellule hormones qui existe déjà au BCR de la gendarmerie en une Cellule nationale hormones(1). On prévoit en outre de désigner un magistrat qui disposera d'une compétence de coordination nationale et qui pourrait présider la Cellule interdépartementale résidus(2).

Le 27 mai 1997, M. Marc Timperman, avocat général près la cour d'appel de Gand, est nommé magistrat d'assistance(3).

Les 4, 5 et 6 juin a lieu, à Ittre, un «conclave des hormones», entre tous les services concernés par la problématique des hormones, et une série de propositions sont formulées, qui seront soumises au Conseil des ministres(3).

Le 20 juin 1997, le Conseil des ministres approuve dans une large mesure ces propositions, que l'on concrétise pour l'instant, et prend des mesures sur divers plans(4) :

a) Fabrication, expérimentation et distribution :

Élaboration d'une législation sur les précurseurs pour obliger toutes les firmes à communiquer leurs transactions aux autorités, création d'une banque de données au sein de l'Inspection générale de la pharmacie pour toutes les transactions de substances pouvant être utilisées en vue de la fabrication de stimulateurs de croissance, réalisation d'un inventaire de tous les fournisseurs potentiels de matériel destiné au conditionnement de stimulateurs de croissance et réalisation d'un audit sur la législation relative aux médicaments afin de la simplifier et de la rendre plus applicable en pratique;

(1) Cellule multidisciplinaire Hormones, rapport annuel 1997, p. 12.

(2) Timperman, M., *Over de bestrijding van hormonenriminaliteit: een stand van zaken (of hoe Assepoester het glazen muilje paste maar toch blootsvoets liep)*, allocution prononcée lors de la mercuriale de la cour d'appel de Gand, le 1^{er} septembre 1998, p. 5.

(3) Timperman, M., o.c., p. 5

(4) Cellule multidisciplinaire Hormones, rapport annuel 1997, p. 13.

Op 20 februari 1995 werd Karel Van Noppen, die-renarts-inspecteur van het IVK, vermoord, en kwam de strijd tegen de hormonenendelinquentie in een stroomversnelling.

Op 2 maart 1995 wees het College van procureurs-generaal een advocaat-generaal aan die het College zou vertegenwoordigen wanneer de inbreng van het openbaar ministerie werd verwacht in de discussie over de aanpak van de hormonenproblematiek.

Op 17 maart 1995 nam de Ministerraad enkele beslissingen in de strijd tegen het gebruik van groei-stimulatoren bij de vorming van vee. Een van de beslissingen is de omvorming van de reeds bestaande hormonencel bij het CBO van de rijkswacht tot een Nationale Hormonencel(1). Tevens wordt bepaald dat een magistraat zou worden aangesteld met een nationale coördinatiebevoegdheid en die het voorzitterschap van de Interdepartementale Cel Residuen zou kunnen waarnemen(2).

Op 27 mei 1997 werd de heer Marc Timperman, advocaat-generaal bij het Hof van Beroep te Gent, als bijstandsmagistraat hormonen aangesteld(3).

Op 4, 5 en 6 juni 1997 vond te Ittre een zogenaamd hormonenconclaaf plaats tussen alle bij de hormonenproblematiek betrokken diensten en werden een aantal voorstellen geformuleerd die aan de Ministerraad werden voorgelegd(3).

Op 20 juni 1997 keurt de Ministerraad deze voorstellen, die momenteel worden geconcretiseerd, in grote mate goed en neemt maatregelen op verschillende vlakken(4) :

a) Aanmaken, testen en distributie :

Uitwerking van een precursorenwetgeving om alle firma's te verplichten hun transacties bij de overheid te melden, creëring van een databank bij de Algemene Farmaceutische Inspectie voor alle transacties van stoffen die kunnen gebruikt worden voor de aanmaak van groeibevorderaars, inventariseren van alle mogelijke leveranciers van materiaal voor het conditioneren van groeibevorderaars en doorlichting van de geneesmiddelenwetgeving om deze eenvoudiger en meer praktisch bruikbaar te maken;

(1) Multidisciplinaire Hormonencel, Jaarverslag 1997, blz. 12.

(2) Timperman, M., *Over de bestrijding van hormonencriminaliteit: een stand van zaken (of hoe Assepoester het glazen muilje paste maar toch blootsvoets liep)*, Rede uitgesproken op de plechtige openingszitting van het hof van beroep te Gent op 1 september 1998, blz. 5.

(3) Timperman, M., o.c., blz. 5

(4) Multidisciplinaire Hormonencel, Jaarverslag 1997, blz. 13.

b) Utilisation de stimulateurs de croissance illégaux: restructuration de l'organisation et des compétences des laboratoires, harmonisation des procédures de prise d'échantillons et de constatation et suivi des troupeaux en Belgique et au niveau européen;

c) Recherche et poursuites judiciaires: déblocage des fonds nécessaires pour renforcer l'analyse criminelle, institution d'une obligation de communiquer au magistrat d'assistance toutes les enquêtes qui sont directement ou indirectement liées à l'utilisation de stimulateurs de croissance illégaux, attention particulière accordée aux stratégies anti-corruption, attention particulière accordée aux possibilités de développement d'une stratégie contre les délits spécifiquement liés aux hormones dans le cadre de la lutte contre le crime organisé, organisation de cycles de formation spécifiques pour les magistrats, réalisation d'une étude sur le renforcement de l'application des peines, demande faite au collège des procureurs généraux de rédiger un volet sur la lutte contre les délits spécifiquement liés aux hormones;

d) Collaboration interdépartementale: association à la lutte des différentes administrations du ministère des Finances et transformation de la Cellule nationale hormones de la gendarmerie en une Cellule multidisciplinaire hormones composée de représentants de la gendarmerie, du ministère de l'Agriculture (Inspection vétérinaire et Inspection matières premières), du ministère de la Santé publique (IEV et Inspection de la pharmacie) et du ministère des Finances (Douane et accises)(1).

e) Politique européenne: stimulation de l'harmonisation du contrôle du commerce des précurseurs, du dépistage et des techniques de dépistage, de l'identification, de l'enregistrement et du suivi des cheptels et des contrôles transfrontaliers et de la collaboration entre les services de police;

f) Politique scientifique: libération des fonds nécessaires pour la recherche scientifique relative aux indicateurs biologiques et aux méthodes d'analyse;

g) Besoins en personnel et en moyens financiers: analyse des besoins en personnel et en moyens financiers dans chaque service et élaboration d'un système adapté de rémunération permettant des contrôles de jour, de nuit et de week-end.

Un premier rapport intermédiaire sur la réalisation des projets concrets proposés devait être soumis au Conseil des ministres pour la fin janvier 1998. D'après le magistrat d'assistance Timperman, il n'en était

(1) Pour des explications supplémentaires sur les activités de la Cellule hormones multidisciplinaire, le rôle que le magistrat d'assistance y joue, sa composition, la collaboration et les responsables des différents services concernés, voir Cellule multidisciplinaire Hormones, rapport annuel 1997, pp. 15-18.

b) Gebruik van illegale groeibevorderaars: herstructureren van de organisatie en de bevoegdheden van de laboratoria, harmonisatie van de bemonsterings- en vaststellingsprocedures en opvolging van de veebeslagen in België en in Europa;

c) Opsporing en justitiële opvolging: vrijmaken van de nodige middelen om de criminale analyse te versterken, instellen van een meldingsplicht naar de bijstandsmagistraat voor alle onderzoeken die rechtstreeks of onrechtstreeks verband houden met illegale groeibevorderaars, bijzondere aandacht verlenen aan anti-corruptiestrategieën, bijzondere aandacht besteden aan de mogelijkheden tot het ontwikkelen van een strategie tegen de specifieke hormonenmisdrijven in het kader van de strijd tegen de georganiseerde misdaad, vormingscycli voor magistraten organiseren, een studie maken over de wijze waarop de strafuitvoering kan worden versterkt, het College van procureurs-generaal verzoeken een luik op te nemen over de strijd tegen specifieke hormonenmisdrijven;

d) Interdepartementale samenwerking: betrekken van de diverse administraties van het ministerie van Financiën en het omvormen van de Nationale Hormonencel bij de rijkswacht tot een Multidisciplinaire Hormonencel samengesteld uit vertegenwoordigers van de rijkswacht, het ministerie van Landbouw (Diergeneeskundige Inspectie en Inspectie Grondstoffen), het ministerie van Volksgezondheid (IVK en Farmaceutische Inspectie) en het ministerie van Financiën (Douane en Accijnzen)(1).

e) Europees beleid: stimuleren van de harmonisatie van de controle op de handel in precursors, de opsporing en de opsporingstechnieken, de identificatie, registratie en opvolging van veestapels en de grensoverschrijdende controles en politiële samenwerking;

f) Wetenschappelijk beleid: het voorzien in middelen voor het uitvoeren van wetenschappelijk onderzoek betreffende biologische indicatoren en analysemethodes;

g) Behoeften aan personeel en financiële middelen: analyse van de behoeften aan personeel en financiële middelen in elke dienst en het uitwerken van een aangepast vergoedingssysteem dat dag-, nacht- en weekendcontroles toelaat.

Een eerste tussentijds rapport over de verwezenlijking van de concrete voorgestelde projecten diende aan de Ministerraad te worden voorgelegd tegen eind januari 1998. Volgens bijstandsmagistraat Timper-

(1) Voor verdere toelichting bij de activiteiten van de Multidisciplinaire Hormonencel, de rol van de bijstandsmagistraat daarin, de samenstelling ervan, de samenwerking en verantwoordelijkheden van de betrokken diensten zie Multidisciplinaire Hormonencel, Jaarverslag 1997, blz. 15-18.

toujours rien au 1^{er} septembre 1998: (traduction) «Un rapport en la matière a été rédigé par la Cellule interdépartementale résidus le 13 janvier 1998. Le cabinet de la Santé publique a renvoyé la rédaction définitive du rapport parce que la version française de celui-ci faisait défaut: à ce jour, l'état d'avancement de la concrétisation des décisions d'Ittre n'a pas été présenté au Conseil des ministres, alors que la décision gouvernementale du 20 juin 1997 prévoyait même qu'il soit fait rapport semestriellement. Pour être complet, il faut ajouter que jusqu'à présent, aucune instance n'a posé de questions concernant l'absence de ce rapport(1).»

Le 19 octobre 1998, M. Timperman a confirmé que le premier rapport intermédiaire n'avait toujours pas été présenté officiellement au Conseil des ministres. Entre-temps, une version provisoire du deuxième rapport intermédiaire est disponible en néerlandais.

2.3. La délinquance liée aux hormones en Belgique

2.3.1. Introduction

Contrairement aux autres formes de criminalité qui sévissent en Belgique, il est possible de se faire une idée raisonnablement précise de la criminalité liée aux hormones. Le rapport annuel 1996 de la Cellule nationale Hormones du BCR(2), le rapport annuel 1997 de la Cellule multidisciplinaire Hormones(3) et les informations recueillies lors des auditions et provenant d'autres sources, comme le secteur lui-même, avec notamment la Fédération nationale des Abattoirs et des Ateliers de découpage, permettent de dresser un tableau qualitatif et quantitatif du phénomène.

2.3.2. Tableau qualitatif

D'une manière générale, on peut dire qu'en Belgique la délinquance liée aux hormones se manifeste à des degrés différents qui s'enchevêtrent de manière remarquable.

Il y a tout d'abord des infractions au niveau de la prescription et de l'administration de substances illégales, où l'enrichissement personnel est la motivation des engrangeurs ou des vétérinaires.

À un autre niveau, on a affaire à une forme de criminalité plus structurée. Il n'est pas rare que le noyau de cette organisation soit composé de personnes qui, au départ, étaient des engrangeurs, mais qui ont «professionnalisé» leurs pratiques illégales. Il est à

man was dat op 1 september 1998 nog steeds niet gebeurd: «Een verslag terzake werd opgemaakt door de Interdepartementale Cel Residuen op 13 januari 1998. De definitieve reactie van het rapport werd vanuit het kabinet van Volksgezondheid teruggestuurd omdat de Franstalige versie van het verslag ontbrak: tot op heden werd de stand van de verwezenlijkingen van de besluiten van Ittre niet aan de Ministerraad voorgelegd ofschoon de regeringsbeslissing van 20 juni 1997 zelfs een zesmaandelijke rapportering voorzag. Volledigheidshalve weze er bovendien aan toegevoegd dat tot op heden geen enkele instantie vragen stelde omtrent het uitblijven van dit rapport(1).»

Op 19 oktober 1998 bevestigde de heer Timperman dat het eerste tussentijds verslag nog steeds niet officieel aan de Ministerraad was voorgelegd. Inmiddels is er al een voorlopige, Nederlandstalige versie van het tweede tussentijds verslag vorhanden.

2.3. De hormonendelinquentie in België

2.3.1. Inleiding

In tegenstelling tot andere vormen van criminaliteit, kan de hormonencriminaliteit in België op een vrij behoorlijke wijze in beeld worden gebracht. Op basis van het Jaarverslag 1996 van de Nationale Hormonencel van het CBO(2) en van het Jaarverslag 1997 van de Multidisciplinaire Hormonencel(3), en informatie verkregen uit de hoorzittingen en andere bronnen, zoals de sector zelf, met name het Nationaal Verbond van slachthuizen en vleesuitsnijderijen, kan dan ook zowel een kwalitatief als kwantitatief beeld geschetst worden.

2.3.2. Kwalitatief beeld

Algemeen kan worden gesteld dat de hormonendelinquentie in België veel verschillende gradaties bevat, waarvan de onderlinge vervlechting opvalt.

In eerste instantie gaat het om inbreuken op het niveau van het voorschrijven en toedienen van illegale substanties, waarbij vетmesters of dierenartsen vooral uit zijn op persoonlijke verrijking.

Op een ander niveau gaat het om meer gestructureerde vormen van criminaliteit. Niet zelden bestaat de kern van deze organisatie uit personen die oorspronkelijk als vетmester actief waren, doch hun illegale praktijken hebben geprofessionaliseerd. Opval-

(1) Timperman, M., *o.c.*, p. 6.

(2) Cellule nationale Hormones, rapport annuel 1996, p. 27.

(3) Cellule multidisciplinaire Hormones, rapport annuel 1997, p. 45.

(1) Timperman, M., *o.c.*, blz. 6.

(2) Nationale Hormonencel, Jaarverslag 1996, blz. 27.

(3) Multidisciplinaire Hormonencel, Jaarverslag 1997, blz. 45.

noter qu'une fois parvenues à ce stade, ces personnes étendent leurs activités à d'autres secteurs comme l'immobilier et les caisses d'épargne.

C'est également à ce niveau que se situent les responsables de la fabrication et de la distribution des substances illégales. Ces personnes, qui ont le plus souvent reçu une formation professionnelle (laborantin, pharmacien, vétérinaire, etc.) qui les a familiarisées avec les substances illégales, forment un groupe très uni, caractérisé par des liens familiaux, et sont actives également dans d'autres secteurs (par exemple les caisses d'épargne et l'horeca). Ces personnes mettent en place des structures commerciales légales (personnes morales) dans lesquelles elles prennent des positions clés qui leur fournissent une couverture pour organiser la fabrication et la distribution des substances illégales. On voit ainsi apparaître des organisations impliquant, outre les engrasseurs, des vétérinaires, des pharmaciens, des fabricants et des fournisseurs de fourrage ainsi que des exploitants d'abattoirs.

«Ces dernières années, plusieurs gros négociants flamands en aliments pour bétail ont été cités en rapport avec la distribution des substances. Les rapports professionnels qu'ils entretiennent avec les engrasseurs font d'eux les intermédiaires idéaux pour cette tâche. Ils peuvent justifier sans peine leur présence (régulière) dans les entreprises d'engraissement et inclure facilement le prix des produits fournis dans le prix des aliments. Cela vaut d'ailleurs aussi pour les vétérinaires qui, s'ils sont découverts, peuvent en outre justifier, par une prescription *a posteriori*, l'administration de certaines substances. Quant aux pharmaciens, ils sont bien placés pour délivrer certaines substances et les incorporer éventuellement dans des préparations magistrales. Par ailleurs, les marchés au bétail jouent un rôle important dans la distribution des produits. Vu la concentration d'engrasseurs et de commerçants qu'on y trouve, ils constituent manifestement le lieu idéal pour placer des commandes et effectuer des paiements(1).

Lors de l'audition du 26 juin 1998, la major D. Decraene a fait la déclaration suivante au sujet des personnes impliquées dans le trafic de substances illégales(2):

«Ces personnes ont peut-être eu des débuts modestes, mais aujourd'hui, elles ont acquis un statut. Les avantages financiers qu'elles peuvent en retirer ne les incitent certainement pas à changer d'avis et elles affinent sans cesse leurs techniques. Elles ont connu des débuts modestes et sont désormais implantées dans nombre de secteurs par le travail et l'argent. Les en-

lend is dat deze personen op dat moment ook in andere sectoren actief worden (b.v. immobiliën en spaarkassen).

Op dit niveau bestaan ook de verantwoordelijken voor de aanmaak en de verdeling van de illegale substanties. Deze personen, die meestal een beroepsopleiding hebben genoten waardoor zij vertrouwd zijn met de illegale substanties (laborant, apotheker, dierenarts...), vormen een zeer hechte groep, met opmerkelijke onderlinge familiebanden, en zijn tevens actief in andere sectoren (b.v. spaarkassen en horeca). Deze personen creëren legale commerciële structuren (rechtspersonen) en nemen daarin sleutelposten in zodat zij onder deze dekmantel de aanmaak en verdeling van de illegale substanties kunnen organiseren. Zodoende ontstaan organisaties waarin naast vetmesters, ook dierenartsen, apothekers, fabrikanten en leveranciers van veevoeders en uitbaters van slachthuizen betrokken zijn.

«Diverse grote Vlaamse veevoederhandelaars zijn de voorbije jaren op het vlak van de verdeling van de substanties in beeld gekomen. Door hun professionele betrekkingen met de vetmesters zijn zij ideaal geplaatst voor deze taak. Zij kunnen hun (regelmatige) aanwezigheid op de vet mestingsbedrijven gemakkelijk verklaren en zijn in staat de geleverde producten eenvoudig te verrekenen in de prijs van de veevoeders. Dit geldt trouwens ook voor de dierenartsen die daarenboven de toediening van bepaalde stoffen (na hun eventuele ontdekking) kunnen «rechtaardigen» aan de hand van een postfactum voorschrijf. De apothekers daarentegen zijn goed geplaatst voor de aflevering van bepaalde stoffen en hun eventuele verwerking in magistrale bereidingen. Verder spelen de veemarkten ook een belangrijke rol in de verdeling van de producten. Zij blijken immers de ideale plaats te zijn voor bestellingen en betalingen gezien de geconcentreerde aanwezigheid van vetmesters en handelaars(1).

Tijdens de hoorzitting van 26 juni 1998 verklaarde majoor D. Decraene het volgende over de personen die bij de zwendel in de verboden substanties betrokken zijn(2):

«Die zijn misschien kleiner begonnen, maar hebben nu een status verworven. De financiële voordelen die ze daaruit kunnen halen, brengen hen zeker niet op andere gedachten en zij verfijnen hun technieken steeds meer. Zij zijn klein begonnen en hebben zich nu in tal van sectoren ingewerkt en ingekocht. Op basis van de gevoerde onderzoeken uit het verleden,

(1) Cellule multidisciplinaire Hormones, *Rapport annuel 1997*, p. 10.

(2) Major D. Decraene (BCR), audition, 26 juin 1998 a.m., p. 92/22.

(1) Multidisciplinaire Hormonencel, Jaarverslag 1997, blz. 10.

(2) Majoor D. Decraene (CBO), hoorzitting, 26 juni 1998 a.m., blz. 92/22.

quêtes effectuées dans le passé nous ont permis de constater que ces personnes ont toutes débuté dans l'une ou l'autre des catégories professionnelles qui, dans le trafic des hormones, jouent un rôle légal au niveau des médicaments et qu'elles s'achètent l'accès à maints autres secteurs. Ceux qui n'ont pas de liens professionnels avec le milieu sont actifs principalement dans deux secteurs : les caisses d'épargne et les entreprises horeca.

J'ai déjà suffisamment mis en évidence l'aspect du gain. Les trafiquants comme les engrasseurs réalisent un bénéfice important. Le gain réalisé au niveau des engrasseurs dépend du type de produit utilisé, mais il peut représenter jusqu'à dix fois le bénéfice annuel d'une personne qui élève du bétail sans faire usage de produits à base d'hormones. Il s'agit d'organisations et non d'individus agissant seuls. Ce sont des gens répondant à une caractéristique très particulière de ce secteur ; à savoir les liens familiaux qui les unissent. Il s'agit d'un cercle très fermé, avec une très grande proportion de personnes qui se connaissent entre elles, ce qui rend le travail d'approche très difficile. C'est un constat, non une simple déduction. Prenons une personne qui possède un laboratoire et qui a deux fils. Un des fils fera des études de vétérinaire et l'autre deviendra laborantin. Ils épouseront des enfants d'un marchand d'aliments pour bétail, etc. [...]

En ce qui concerne la répartition des tâches, ils s'efforcent d'occuper des positions-clés afin de disposer d'une couverture légale pour l'importation des produits par l'intermédiaire d'entreprises pharmaceutiques et leur détournement éventuel du circuit légal vers le circuit illégal, utilisant ensuite les structures légales qu'ils ont acquises pour fabriquer et distribuer les produits.»

Au cours de la même audition, le capitaine P. Boel ajouta ce qui suit(1) : «Nous constatons que les personnes qui, au début, se situaient au niveau de l'engraisseur ont, en 20 ou 25 ans, pris du galon, mis sur pied une organisation et, à un moment donné, créé des entreprises telles que des caisses d'épargne et des agences immobilières, précisément dans le but de blanchir les bénéfices importants qu'elles avaient réalisées illégalement et de les injecter dans le circuit légal.»

La fabrication et la vente des substances interdites sont elles aussi manifestement organisées d'une manière particulière. L'on doit noter que la fabrication de certaines substances (comme les stéroïdes anabolisants) est une tâche technique complexe qui, en substance, nécessite l'intervention de l'industrie pharmaceutique. Avant de pouvoir injecter ces substances dans le circuit illégal, il faut les obtenir par le biais de cette industrie ou des pharmaciens. Il s'agit d'un phé-

kunnen wij vaststellen dat die mensen allemaal beginnen met een of andere beroepscategorie, die in de hormonenzwendel ergens een legale rol speelt rond medicijnen, en dat zij zich inkopen in tal van andere sectoren. Daarbij springen twee sectoren in het oog, waar zij die niet beroepshalve gebonden zijn aan het milieu, actief in zijn, namelijk spaarkassen en horecabedrijven.

Het aspect winstbejag heb ik daarnet voldoende aangetoond. Zo wel voor de zwendelaars als voor de vетmesters is er een belangrijke winst. De winst op het niveau van de vетmesters hangt af van het type product dat gebruikt wordt, maar die kan tot tienmaal de winst op jaarrichting bedragen van iemand die het vee vетmet zonder gebruik te maken van hormonale producten. Het gaat hier om organisaties, het is niet één persoon die zo iets runt. Het zijn mensen met een zeer specifiek kenmerk in deze sector, namelijk hun familiebanden. De kring is dus zeer besloten met zeer veel onderlinge kennis waardoor het zeer moeilijk wordt daarop te gaan werken. Dat is een vaststelling, dat is niet zomaar een deductie. Als iemand een laboratorium heeft en die heeft twee zones, dan gaat de ene zoon voor dierenarts studeren en de andere voor laborant en gaan die op hun beurt trouwen met kinderen van een veervoederhandelaar, enzovoort. [...]

Wat de taakverdeling betreft, trachten zij sleutelposities in te nemen zodanig dat zij voor de invoer van de producten via de farmaceutische bedrijven een legale dekmantel hebben en daar eventueel afleidingen gaan doen van het legale naar het illegale en dat zij dan voor de aanmaak en de verdeling van de producten de legale structuren gebruiken die zij hebben verworven.»

Op dezelfde hoorzitting voegde kapitein P. Boel daaraan toe(1) : «Wij stellen vast dat de personen die zich in de beginfase op het niveau van vетmester bevonden, in 20-25 jaar zijn opgeklommen, ergens een organisatie hebben opgezet en op een bepaald moment bedrijven als spaarkassen en immobilienkantoren zijn gaan oprichten om juist die grote illegale winsten, die verworven zijn geweest, te gaan witwassen dus in het legale circuit te brengen.»

Ook de aanmaak en de handel in de verboden substanties blijkt op een bijzondere wijze te zijn georganiseerd. Opgemerkt moet worden dat de aanmaak van sommige stoffen (zoals anabole steroïden) een complexe en technische opdracht is en in wezen de tussenkomst van de farmaceutische industrie vereist. Wanneer deze substanties in de illegaliteit terecht komen, dienen deze eerst verkregen te worden via deze industrie of apothekers. Het gaat daarbij om een

(1) Capitaine P. Boel (BCR), audition, 26 juin 1998, a.m., p. 92/23.

(1) Kapitein P. Boel (CBO), hoorzitting, 26 juni 1998 a.m., blz. 92/23.

nomène international par excellence et une grande partie des substances qui sont introduites en Belgique proviennent de l'Amérique latine. La fabrication des substances à action bêta-adrénergique (comme le clenbuterol)(1) est, elle, beaucoup plus simple et on peut l'effectuer dans des laboratoires relativement peu sophistiqués. L'on a constaté que la fabrication de base est faite dans les pays d'Europe orientale (par exemple, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie et la Roumanie) après quoi les produits sont acheminés vers des laboratoires belges licites où ils subissent d'autres traitements(2). Dans ces laboratoires, l'on ajoute ensuite à ces produits des substances qui rendent la détection de substances interdites difficile. L'on peut ensuite préparer des cocktails d'hormones et les injecter dans le circuit illégal en Belgique et dans d'autres pays (comme la France, Andorre, l'Espagne et l'Afrique du Sud).

Bien que l'on manque de suffisamment de points de comparaison avec l'étranger, la Cellule multidisciplinaire Hormones est parvenue à la conclusion que la Belgique peut être considérée comme une plaque tournante européenne pour ce qui est de la composition et de la distribution des cocktails d'hormones. Des compatriotes sont actifs dans ce domaine aux Pays-Bas, en France, en Espagne et en Italie(3).

M. Timperman, magistrat d'appui, a fait au cours de la réunion du 5 juin 1998, les déclarations suivantes sur cet aspect international de la question(4) :

«C'est au niveau des substances illégales mêmes que l'aspect international ressort le plus. L'on distingue différents flux en fonction de la nature des substances hormonales. La synthèse ou la fabrication d'hormones sexuelles ou de stéroïdes anabolisants requiert une connaissance très poussée de la chimie. Il faut donc axer avant tout l'examen des choses sur l'industrie pharmaceutique.

Les produits dont on retrouve la trace dans la sphère illégale ont été obtenus, presque certainement de manière légale, soit auprès d'un pharmacien, soit auprès de l'industrie pharmaceutique, pour être ensuite injectés immédiatement dans un circuit gris ou noir, soit distribués d'emblée de manière illégale. Ces

(1) Il s'agit de substances agissant sur les récepteurs bêta-adrénergique, à savoir les endroits du système nerveux autonome qui sont particulièrement sensibles à l'action des substances bêta-adrénergiques. Les conséquences sont fonction de la dose administrée. Si elle est élevée, elle aura un effet anabolisant (accumulation d'albumine), ce qui permet d'obtenir davantage de viande et moins de graisse. L'effet de ces substances est similaire à celui des hormones sexuelles.

(2) Lettre du 26 mai 1997 de la Fédération nationale des abattoirs et des ateliers de découpe.

(3) Cellule multidisciplinaire Hormones, *Rapport annuel 1997*, p. 11.

(4) M. Timperman, avocat général, audition du 5 juin 1998, p.m., pp. 86/5 et 18-19.

bij uitstek internationaal gebeuren waarbij de substanties in grote mate vanuit Zuid-Amerika België binnen komen. De aanmaak van stoffen met bêta-adrénergische werking (zoals clenbuterol)(1) is daarentegen veel eenvoudiger en kan in relatief eenvoudige laboratoria worden doorgevoerd. Er werd vastgesteld dat deze basisaanmaak gebeurt in landen uit Oost-Europa (b.v. Polen, Tsjechië, Slovakië en Roemenië) om van daaruit in Belgische legale laboratoria verder te worden behandeld(2). In deze laboratoria worden vervolgens bepaalde producten toegevoegd die een opsporing van de verboden stoffen bemoeilijken. Daarna kunnen hormonale cocktails worden bereid en tenslotte in het illegale circuit gebracht in België en daarbuiten (b.v. Frankrijk, Andorra, Spanje en Zuid-Afrika).

Hoewel vergelijkingspunten met het buitenland grotendeels ontbreken, besluit de Multidisciplinaire Hormonenel dat België op het vlak van de samenstelling en verdeling van hormonale cocktails kan beschouwd worden als een draaischijf in Europa. Landgenoten blijken in deze zaken actief in Nederland, Frankrijk, Spanje en Italië(3).

Op de zitting van 5 juni 1998 verklaarde bijstandsmagistraat M. Timperman het volgende over dit internationaal aspect(4) :

«Het internationaal aspect komt echter het meest aan bod bij de illegale substanties zelf. Men onderscheidt hier verschillende stromen al naargelang van de aard van de hormonale stoffen. Bij de seksuele hormonen of anabole steroïden is een zeer grote scheikundekennis vereist voor de synthese of de aanmaak ervan. Men moet dan in de eerste plaats kijken naar de farmaceutische industrie.

Producten die men in de illegale sfeer op het spoor komt, werden hetzij bijna zeker op legale wijze verkregen bij de apotheker of de farmaceutische industrie om dan meteen in een grijs of zwart circuit terecht te komen, hetzij van bij de aanvang illegaal verspreid. Die stromen zijn echter vrij beperkt en ook redelijk

(1) Dit zijn stoffen die inwerken op de beta-adrénerge receptoren, dit zijn plaatsen in het autonome zenuwstelsel die specifiek actief en gevoelig zijn voor de werking van beta-adrénerge stoffen. De gevolgen hiervan hangen af van de toegediende dosis. Is die hoog, dan heeft zij een anabool (eiwit opbouwend) effect, waardoor meer rood vlees en minder vet wordt verkregen. Deze stoffen hebben hetzelfde effect als geslachtshormonen.

(2) Brief van 26 mei 1997 van het Nationaal Verbond van slachthuizen en vleesuitsnijderijen.

(3) Multidisciplinaire Hormonenel, Jaarverslag 1997, blz. 11.

(4) M. Timperman, advocaat-generaal, hoorzitting, 5 juni 1998 p.m., blz. 86/5-6 en 18-19.

flux sont toutefois assez limités et il est aussi relativement facile d'en avoir une vue d'ensemble. Je ne suis pas chimiste, mais on m'a appris un certain nombre de choses dont il ressort à mon sens que les stéroïdes anabolisants sont tirés de la fibre d'une plante que l'on ne trouve qu'en Amérique latine. Cette plante y subit un premier traitement, après quoi elle est expatriée vers l'Europe par l'intermédiaire de l'industrie pharmaceutique locale.

Il en va tout autrement pour ce qui est des substances à action bêta-adrénergique que l'on appelle bêtagoniste ou bêta-antagoniste et dont les plus célèbres sont le simatérol et le clenbutérol.

Le clenbutérol est utilisé surtout par les engrangeurs de veaux et, depuis peu, aussi par les engrangeurs de cochons. Pour fabriquer des bêtagonistes, il suffit de posséder des connaissances élémentaires en chimie, d'une arrière-cuisine spacieuse et de récipients. Nous constatons que les principaux fournisseurs de ces produits se trouvent en Europe orientale et plus particulièrement en République tchèque. Je pourrais citer un dossier concret sur lequel nous travaillons actuellement. Les produits sont transportés illégalement de la République tchèque en Belgique, où ils sont acheminés vers un laboratoire légal pour y subir de nouveaux traitements. (...)

Il s'agit en l'espèce d'un laboratoire spécialisé dans la fabrication de produits homéopathiques. Le laboratoire adjoint aux cocktails d'hormones des combinaisons minutieusement dosées de ces produits homéopathiques. L'on sait, en effet, que les produits homéopathiques peuvent, dans certains cas, créer ce que les scientifiques appellent un «bruit de fond» dans les analyses, et ce, quelle que soit la méthode d'analyse chimique utilisée. Il en résulte que les graphiques sur la plaquette portant le résultat sont faussés. L'on ne trouvera donc rien, parce que les résultats sont brouillés. Tous ces composants sont mélangés en Belgique et le produit est alors exporté vers la France, Andorre, l'Espagne et l'Afrique du Sud. [...]

L'organisateur et ses collaborateurs directs sont tous belges. En ce qui concerne les hormones sexuelles qui entrent d'emblée dans le circuit noir, nous constatons que, comme pour la drogue, l'Amérique latine est un exportateur important.»

«Monsieur le président, on peut lire dans le rapport annuel 1997 de la Cellule multidisciplinaire Hormones que la Belgique est en tout cas une plaque tournante pour le trafic des produits illégaux. Bien que j'ai collaboré à la rédaction de ce rapport, je ne puis confirmer avec certitude cette affirmation. En effet, il n'est pas possible de procéder à des comparaisons. La grande contradiction est que l'ensemble de la législation sur les hormones est fondamentalement ancrée au niveau européen alors que la recherche en la matière est très pauvre dans les pays voisins.

gemakkelijk in kaart te brengen. Ik ben zelf geen chemicus, maar men heeft mij wel een en ander geleerd en daaruit heb ik begrepen dat het eerste begin van de anabole steroïden terug te vinden is in een vezel van een plant die alleen in Zuid-Amerika voorkomt. Hij ondergaat ginder een eerste bewerking en wordt dan via de plaatselijke farmaceutische industrie naar Europa uitgevoerd.

Totaal anders ligt het voor stoffen met een beta-adrenergische werking, de zogenaamde betagonisten of beta-antagonisten, waarvan simaterol en clenbuterol het meest bekend in de oren klinken.

Clenbuterol wordt vooral gebruikt bij de veteernij van kalveren, maar nu ook van varkens. Voor het maken van betagonisten volstaan een elementaire kennis van scheikunde en een ruime achterkeuken met recipiënten. Wij stellen vast dat de voormalige Oostbloklanden — en vooral Tsjechië — de voorname leveranciers zijn van dergelijke producten. Ik kan u een concreet dossier aanhalen waarmee we thans bezig zijn. De producten worden op een illegale manier van Tsjechië naar België getransporteerd. In België gaan ze naar een legal labo voor verdere behandeling (...)

In dit geval gaat het om een labo dat zich specialiseert in de aanmaak van homeopathische producten. In het labo worden uitgekiende combinaties van die homeopathische producten toegevoegd aan de hormonencocktails. Men weet immers dat homeopathische producten bij de analyse in bepaalde gevallen kunnen zorgen voor wat de wetenschappers «ruis» noemen, welke scheikundige analysemethode men ook aanwendt. Men krijgt een vervelend beeld in de grafieken op het blaadje waarop men het resultaat moet aflezen. Men zal dus niets vinden, omdat er een stoorzender aanwezig is. Al die bestanddelen worden in België vermengd en het product gaat naar Frankrijk, Andorra, Spanje en Zuid-Afrika. [...]

De organisator en zijn directe medewerkers zijn Belgen. Voor de seksuele hormonen die onmiddellijk in het zwarte circuit zitten, moeten wij vaststellen dat Zuid-Amerika, zoals voor de drugs, een belangrijke uitvoerder is.»

«Mijnheer de voorzitter, in het jaarverslag 1997 van de multidisciplinaire hormonencel zult u lezen dat België alleszins de draaischijf is van de zwendel in illegale producten. Alhoewel ik heb meegewerkt aan de totstandkoming van dit jaarverslag, kan ik niet met zekerheid zeggen dat België inderdaad die draaischijf is. Wij kunnen immers niet vergelijken. De grote contradictie is dat die hele hormonenwetgeving fundamenteel Europees is ingebied en dat het in de buurlanden op het vlak van de opsporing armoe troef is.

Les Néerlandais se targuent ainsi d'avoir un kit avec lequel ils peuvent se rendre dans les entreprises et obtenir des résultats quasi instantanés. Ils sont dès lors en mesure de déterminer s'il y a un résultat positif et, peut-être aussi, dans quelle mesure, mais ils oublient de dire que leur kit détecte uniquement le clenbutérol qui est un produit rare dans le secteur d'engraissement des veaux. Les entreprises d'engraissement de veaux sont nombreuses aux Pays-Bas. En outre, le kit n'affiche de résultat positif qu'à partir d'une concentration de 3 PPB, soit 3 parties par milliard, ce qui est très peu. En Belgique, ce seuil est fixé à deux PPB et nos laboratoires détectent même, en fonction de la nature des substances considérées, des taux de concentration nettement inférieurs à 2 PPB. Beaucoup dépend aussi de la matrice dans laquelle on retrouve les substances. Les choses varieront suivant que l'on aura affaire à une plaquette, à du sang, à un foie, à de l'urine ou à des excréments. On relève donc, une première hypocrisie dans la législation, qui interdit certaines substances, mais fait une distinction entre le seuil de détection et le seuil d'action. On ne peut retrouver aucune trace des substances en question, mais, dans la mesure où les résultats donnent une indication sur les quantités présentes, les laboratoires consideront que seuls les concentrations supérieures à deux PPB constituent un résultat positif. C'est au niveau européen qu'il faut chercher les raisons de cet état de choses. On s'efforce autant que possible d'exclure toute contradiction entre l'analyse et la contre-analyse. Il y a des différences entre les performances des laboratoires, mais on part du principe que chaque laboratoire doit être capable de détecter une concentration de deux PPB. Aux Pays-Bas, le seuil est fixé à trois PPB et les Néerlandais se concentrent exclusivement sur le clenbutérol.

J'ai eu l'occasion de rencontrer un vétérinaire allemand éminent, le docteur Piontovski de Münster. Cet homme a été ébahie de voir la liste des produits que l'on parvient à détecter en Belgique et que les laboratoires sont capables d'isoler. Pour une fois, nous sommes le meilleur élève de la classe européenne. La France non plus n'obtient pas de bons résultats. Les Français n'agissent que lorsqu'on les touche sur le plan de leur chauvinisme ou de leur fierté nationale. L'on pourrait dire, avec quelque humour, qu'ils restaient neutres, au cas où les hormones dégoulineraient des murs des laboratoires mais deviendraient hypernerveux s'ils apprenaient qu'un blanc-bleu belge a été vendu comme un charolais. Il y a des choses que l'on ne fait pas. Nous constatons d'ailleurs que les grands engrasseurs belges font abattre leurs bêtes dans le Nord de la France. Nous connaissons un important engrasseur qui organise chaque semaine des transports importants de bétail de Flandre occidentale vers l'abattoir de Grenoble, dans le seul but d'éviter les contrôles sévères qui sont appliqués en Belgique.(...).

De Nederlanders gaan er bijvoorbeeld prat op dat zij over een soort kit beschikken waarmee zij naar de bedrijven gaan en die hen in staat stelt onmiddellijk een soort instant-resultaat af te lezen. Zij kunnen dus wel zien of iets positief is en misschien in welke mate, maar zij vergeten erbij te zeggen dat hun kit alleen werkt op clenbuterol, een exquis product in de kalvervetmesterij. Nederland heeft tal van kalvervetmesterijen. Bovendien tekent deze het maar positief aan vanaf een concentratie van drie PPB, three parts pro billion, wat zeer weinig is. De actielimiet in België is bepaald op twee PPB en onze labo's detecteren, al naargelang van de aard van de stoffen, tot ver onder de actielimiet van twee PPB. Veel hangt ook af van de matrix waarin men de stoffen terugvindt, een spuitplaat, bloed, lever, urine, faeces. Dat is dus een eerste hypocrisie in de wetgeving. Bepaalde stoffen zijn bij wet verboden, maar er is een onderscheid tussen de detectielimiet en de actielimiet. Er mag niets terug te vinden zijn, maar toch zullen de labo's, in de mate dat uit het resultaat hoeveelheden kunnen worden afgeleid, alleen concentraties groter dan twee PPB als positief bestempelen. De reden daarvan moet ook op Europees vlak worden gezocht. Men probeert zoveel mogelijk tegenspraak tussen analyse en tegenanalyse uit te sluiten. Niet alle labo's zijn even performant, maar men gaat ervan uit dat elk labo in staat moet zijn om twee PPB op te sporen. Voor de Nederlanders geldt dus drie PPB en zij zoeken alleen op clenbuterol.

Ik heb ooit een eminent Duits dierenarts ontmoet, dokter Piontovski uit Münster. Die man stond vermeld van de lijst van producten die in België worden teruggevonden en die door de labo's kunnen worden opgespoord. Voor een keer zijn wij de beste leerling van de Europese klas. Frankrijk scoort ook niet hoog. De Fransen kunnen alleen maar tot actie worden bewogen wanneer hun chauvinisme of hun Frans zijn in het gedrang komt. Zij zouden, om het enigszins humoristisch te zeggen, niet in beweging komen wanneer in de labo's de kopjes van de hormonen van de muren zouden druipen, maar de wereld is te klein wanneer zij vernemen dat een Belgische bleu/blanc wordt verkocht als een charolais. «Il y a des choses qu'on ne fait pas.» Wij stellen trouwens vast dat de grote vetmesters van bij ons hun beesten laten slachten in Noord-Frankrijk. Wij kennen een grote vetmeester die wekelijks omvangrijke transporten van runderen organiseert vanuit West-Vlaanderen naar het slachthuis van Grenoble, alleen maar om de strenge Belgische controle te ontvluchten.[...]

Je connais des engrangeurs importants qui ont émigré définitivement vers le Canada. Certains passeurs ou dealers de substances sont recherchés par la justice belge et ont pris la fuite. Comme par hasard, ils se rendent systématiquement dans les pays qui n'extradent pas pour une infraction à cette législation. Je ne parle que des gros, pas des petits.»

Lors de l'audition du 26 juin 1998, le major D. Decraene a déclaré à cet égard ce qui suit(1) :

«La constatation, dans le rapport annuel, que la Belgique est une plaque tournante résulte simplement des enquêtes et de comparaisons avec les résultats d'enquêtes menées à l'étranger. Il y a différentes explications à cette constatation.

En Belgique, tant le législateur que les services de police et d'inspection et la magistrature s'occupent activement, depuis quelques années, de la problématique des hormones. Par toute une série de formations et d'accords, toutes ces personnes s'efforcent d'harmoniser leur travail. La problématique des hormones, plus encore que celle des stupéfiants, est un domaine que l'on ne découvre qu'au fur et à mesure que l'on y opère. Dans le cas des stupéfiants, les consommateurs peuvent peut-être encore nous fournir l'un ou l'autre élément, mais ce n'est pas le cas pour les hormones. Personne ne déclare jamais qu'un animal a reçu une injection. Nous ne pouvons faire de véritables constatations qu'en formant des gens pour ce travail et en les faisant travailler dans ce sens. On peut dire que la Belgique est une plaque tournante si on se base sur les données connues à l'heure actuelle, mais cette affirmation doit être nuancée, parce que notre pays est en première ligne dans cette lutte.

Je voudrais comparer brièvement nos efforts à ceux consentis par d'autres pays. En Europe, seuls les Pays-Bas et l'Italie peuvent se comparer un tant soit peu avec ce qui se fait chez nous. Les Pays-Bas ont un «Algemene Inspectiedienst», l'AID, qui regroupe les différents services s'occupant de la santé publique et de tous les problèmes connexes. Mais ils sont moins avancés que la Belgique en ce qui concerne les contrôles. Dans les laboratoires, on ne fait d'analyse que pour un seul produit, alors qu'en Belgique, on recherche toute la gamme des produits déjà connus. Cela fait une très grande différence. Il est parfaitement possible que l'on utilise autant de produits aux Pays-Bas, mais qu'on en détecte beaucoup moins. En Italie, il y a une législation et il existe un organe central qui coordonne l'action, mais nous avons trop peu de contacts opérationnels avec les services italiens pour pouvoir juger de leur travail et de leurs résultats. Comme les personnes connues chez nous n'y sont pas actives, on pourrait en déduire à contrario que la répression y est passablement efficace. Nous ne

Ik ken grote vormesters die definitief naar Canada zijn uitgeweken. Er zijn een aantal koeriers of dealers van substanties op de vlucht voor de Belgische justitie. Zij kiezen toevallig altijd die landen uit die nooit uitleveren voor inbreuken op deze wetgeving. Ik heb het alleen over de groten, niet over de kleintjes.»

Op de hoorzitting van 26 juni 1998 verklaarde majoor D. Decraene in dat verband het volgende(1):

«De vaststelling in het jaarverslag dat België een draaischijf is vloeit gewoon voort uit de onderzoeken en uit vergelijkingen met onderzoeksresultaten in het buitenland. Voor die vaststelling zijn er verschillende verklaringen.

In België wordt er sinds enige jaren werk gemaakt van de aanpak van de hormonenproblematiek, zowel door de wetgever als door politie- en inspectiediensten en de magistratuur. Doorheen tal van vormingen en afspraken proberen al deze mensen hun werk op elkaar af te stemmen. De hormonenproblematiek, meer nog dan bij drugs, is een zaak die men pas ontdekt als men eraan begint te werken. Bij drugs kunnen de gebruikers ons misschien nog iets komen melden, wat bij hormonen niet het geval is. Niemand doet er ooit een aangifte van dat een dier gespoten is. Wij kunnen maar tot echte vaststellingen komen door mensen voor dit werk op te leiden en ze er gericht op te laten werken. Het standpunt dat België een draaischijf is is juist, wanneer men voortgaat op de gegevens die nu bekend zijn, maar moet genuanceerd omdat België de spits afbijt in de aanpak.

Ik wil kort onze inspanningen vergelijken met die van andere landen. In Europa kunnen enkel Nederland en Italië een beetje tippen aan de aanpak van België. Nederland kent een Algemene Inspectiedienst, de AID, die de verschillende diensten groepeert die zich bezighouden met volksgezondheid en al de problemen die daarbij komen kijken. Nederland staat echter minder ver dan België wat de controles betreft. In de laboratoria verricht men uitsluitend naar één product onderzoek, terwijl in België wordt gezocht naar het hele gamma van reeds gekende producten. Dat maakt een zeer groot verschil. Het is best mogelijk dat er in Nederland evenveel producten worden gebruikt, maar dat zij er daarvan veel minder op het spoor komen. In Italië bestaat er wel een wetgeving en is er ook een centraal orgaan dat de aanpak coördineert. Wij hebben echter te weinig operationele contacten met de Italiaanse diensten om hun werken en hun resultaten te kunnen beoordelen. Een tegenindicatie zou kunnen zijn dat, aangezien de bij ons gekende personen daar niet actief zijn, de bestrijding

(1) Major D. Decraene (BCR), audition, 26 juin 1998 p.m., p. 93/6.

(1) Majoor D. Decraene (CBO), hoorzitting, 26 juni 1998 p.m., blz. 93/6.

pouvons toutefois pas nous prononcer à ce sujet. Quant à la France, elle n'a aucune approche coordonnée et sa réglementation se réduit à un minimum; il n'y existe pratiquement rien en fait de législation sur les hormones et on n'a prononcé que très peu de peines. À tel point qu'il faut même souvent recourir à d'autres législations relatives à la protection du citoyen en matière de santé publique.

À ma connaissance, il n'y a pas d'approche spéciale du problème, dans les autres pays d'Europe, sauf peut-être en Allemagne. Les Allemands nous ont rendu visite à plusieurs reprises et nous nous sommes rendus deux fois sur place avec MM. Timperman et Vandoren, pour expliquer notre démarche et en souligner l'importance. Ils sont actuellement en train de finaliser une approche intégrale coordonnée.

La Belgique est donc assurément une plaque tournante. Il ressort des contacts avec des investigateurs étrangers que des Français sont également actifs dans ce domaine. L'Irlande est souvent citée comme un pays utilisant les hormones sur une assez large échelle. Nous constatons que des gens ont ou cherchent des débouchés dans ces pays ou collaborent en vue de fabriquer des produits sur place ou d'y faire abattre des animaux.»

Cette professionnalisation de la délinquance dans le secteur des hormones semble également entraîner des glissements dans le profil du groupe des auteurs de faits délictuels. Il s'avère que si, comme nous l'avons montré ci-dessus, l'on pouvait parler traditionnellement d'un groupe fermé de contrevenants composé de personnes liées d'une manière ou d'une autre (sur le plan familial) au secteur de la viande, il y a une distance croissante entre le sommet et la base des organisations et un nombre croissant de personnes étrangères au secteur de la viande (par exemple les dealers) au sein de celles-ci. Au cours de l'audition du 5 juin 1998, le magistrat auxiliaire, Marc Timperman a fait, à ce sujet, la déclaration suivante(1) :

« Je ne connais pas la valeur scientifique de ce que je vais dire, parce que les éléments dont je vais parler sont des éléments que j'ai rassemblés de manière empirique au cours des années. Jusqu'il y a quinze ans, cette pyramide — si elle existait — était très petite, en ce sens que la distance entre le sommet et la base était très courte. La pyramide était, en outre, très fermée. La distance entre le sommet et la base de la pyramide est devenue très grande maintenant et la pyramide a éclaté. Certaines personnes qui travaillaient par nature, de par leur profession ou de par leur position sociale, à un échelon de la filière d'engraissement de l'industrie fourragère, de l'art vétérinaire, de l'art pharmaceutique et de la biologie clinique, ont quitté la pyramide pour en infiltrer d'autres, du secteur des stupéfiants et des précurseurs.

(1) M. Timperman, avocat général, audition, 5 juin 1998 p.m., p. 86/8.

daar vrij sterk staat. Daar kunnen wij ons echter niet over uitspreken. Frankrijk kent geen coördineerde aanpak en heeft een zeer minieme wetgeving, op het vlak van de hormonenwetgeving bestaat er zo goed als niets of worden er slechts zeer weinig straffen uitgesproken. Daarom moet men vaak zelfs terugrijpen naar andere wetgevingen over de bescherming van de burger inzake volksgezondheid.

In de overige landen van Europa is er bij mijn weten geen speciale aanpak, behalve misschien in Duitsland. Zij hebben ons enkele keren bezocht en wij zijn tweemaal ter plaatse geweest samen met de heren Timperman en Vandoren om onze aanpak toe te lichten en om het belang ervan te onderstrepen. Zij zijn nu bezig met het finaliseren van een integrale gecoördineerde aanpak.

België is dus zeker een draaischijf. Uit contacten met buitenlandse speurders blijkt dat er ook Fransen actief zijn. Ierland komt vaak naar voren als een land waar hormonen op vrij grote schaal worden gebruikt. Onze vaststelling is dat mensen in die landen afzetmarkten hebben of zoeken of samenwerken om ter plaatse producten aan te maken of om dieren te laten slachten.»

Deze professionalisering van de hormonendelinquentie lijkt ook te leiden tot verschuivingen in het dadergroepprofiel. Terwijl, zoals hoger geschetst, traditioneel sprake was van een gesloten dadergroep met personen die op een of andere wijze (familiaal) bij de vleessector betrokken zijn, blijkt de afstand tussen de top en de basis van de organisaties te vergroten en blijken meer en meer personen van buiten de vleessector (b.v. drugshandelaars) in de organisaties actief te zijn. Tijdens de hoorzitting van 5 juni 1998 verklaarde bijstandsmagistraat Marc Timperman daarover het volgende(1):

« Ik weet niet wat de wetenschappelijke waarde is van wat ik nu zal zeggen omdat het gaat over gegevens die ik in de loop van de jaren op empirische wijze heb verzameld. Tot voor vijftien jaar was deze piramide — op voorwaarde dat zij bestaat — zeer klein in die zin dat de afstand tussen de top en de basis zeer beperkt was. Bovendien was deze piramide zeer gesloten. Thans is de afstand tussen de top en de basis van de piramide zeer groot geworden en is de piramide opengebroken. Een aantal personen die van natuur, door hun opleiding of hun sociale positie werkten op een bepaalde plaats in het echelon van vstmesterij, veevoederbedrijf, dierenartsenij, apotheek en klinische biologie, zijn uit de piramide getreden om te infiltreren in andere piramides in verband met precursors en drugs. De vergrote en opengebroken pira-

(1) M. Timperman, advocaat-generaal, hoorzitting, 5 juni 1998 p.m., blz. 86/8.

La pyramide élargie et éclatée a été infiltrée simultanément par des criminels notoires qui voient dans le trafic des hormones, des perspectives d'enrichissement.»

2.3.3. Tableau quantitatif

2.3.3.1. La différence entre le screening et le contrôle ciblé

Il est particulièrement difficile de donner une image quantitative univoque de la délinquance liée aux hormones. La seule information disponible actuellement concerne les résultats des contrôles effectués sur le terrain par les divers services.

Il convient en l'espèce de faire une distinction entre les screenings et les contrôles ciblés. Les screenings portent sur des échantillons choisis en l'absence d'indices d'irrégularités. Les contrôles ciblés sont effectués lorsqu'il existe des indices d'utilisation de substances interdites. Il est normal dès lors, que les contrôles ciblés permettent de mettre le doigt sur un plus grand nombre de cas positifs que les simples screenings.

Les screenings du ministère de l'Agriculture sont opérés dans les exploitations agricoles mêmes. L'Inspection vétérinaire contrôle les animaux qui vivent dans l'exploitation et le Service des matières premières, les fourrages et les préparations. Les screenings du ministère de la Santé publique (IEV) sont opérés dans les abattoirs, tout à fait indépendamment des autres services.

Les contrôles orientés dans les exploitations agricoles sont planifiés par la Cellule multidisciplinaire Hormones ou les parquets locaux. Il s'agit de contrôles opérés dans des exploitations agricoles pour lesquelles il existe des indices d'utilisation de stimulateurs de croissance interdits. Ces indices peuvent émaner d'informations disponibles (par l'entremise des services actifs en la matière), de contrôles positifs effectués récemment dans ces exploitations ou de contrôles positifs dans les abattoirs. Ces contrôles orientés sont effectués par les services d'inspection compétents (prélèvement d'échantillons), assistés par la gendarmerie (sécurité et fouille de l'exploitation)(1). Par ailleurs, il existe des contrôles orientés dans les abattoirs qui sont effectués par l'IEV sur des carcasses suspectes (sites d'injection, poids d'abattage élevé, ...) et sur 10 % des animaux provenant d'engraisseurs inscrits sur la liste noire de l'IEV. Ces contrôles orientés sont effectués de manière autonome par l'IEV, sans intervention d'un service de police et sans concertation préalable avec la Cellule multidisciplinaire Hormones. Après un prélèvement

mide is tegelijkertijd geïnfiltreerd door notoire criminelen die brood zien in het hormonengebeuren.»

2.3.3. Kwantitatief beeld

2.3.3.1. Het onderscheid tussen screening en gerichte controle

Het is bijzonder moeilijk een eenduidig kwantitatief beeld te geven van de hormonendelinquentie. Momenteel is enkel informatie voorhanden van de resultaten van de controles die door de diverse diensten op het terrein werden gedaan.

Daarbij dient een onderscheid gemaakt te worden tussen de screeningonderzoeken en de gerichte controles. In het eerste geval gaat het om steekproeven zonder dat voordien aanwijzingen van onregelmatigheden bestaan. In het geval van een gerichte controle gaat het om een onderzoek dat wordt uitgevoerd als er aanwijzingen zijn van gebruik van verboden stoffen. Zodoende ligt het voor de hand dat bij gerichte onderzoeken meer positieve gevallen aan het licht komen dan bij een gewone screening.

De screeningonderzoeken van het ministerie van Landbouw gebeuren op de landbouwbedrijven zelf. De Diergeneeskundige Inspectie controleert de levende dieren op het bedrijf en de Dienst Grondstoffen de diervoeders en preparaten. De screeningonderzoeken van het ministerie van Volksgezondheid (IVK) worden uitgevoerd in de slachthuizen, volledig onafhankelijk van andere diensten.

Gerichte controles ter hoogte van de landbouwbedrijven worden gepland door de Multidisciplinaire Hormonencel of door de lokale parketten. Het zijn controles van landbouwbedrijven waarvoor aanwijzingen bestaan dat verboden groeibevorderaars worden gebruikt. Deze aanwijzingen kunnen voortvloeien uit beschikbare informatie (via de diensten actief in deze materie), uit recente op die bedrijven verrichte positieve controles of uit positieve controles in de slachthuizen. Deze gerichte controles worden uitgevoerd door de bevoegde inspectiediensten (monstername), bijgestaan door de rijkswacht (veiligheid en doorzoeking bedrijf)(1). Daarnaast bestaan gerichte controles in de slachthuizen die uitgevoerd worden door het IVK op verdachte karkassen (spuitplaatsen, hoog slachtgewicht,...) en op 10 % van de dieren afkomstig van vettasters die voorkomen op de zwarte lijst van het IVK. Deze gerichte controles worden door het IVK zelfstandig uitgevoerd zonder tussenkomst van een politiedienst of voorafgaand overleg met de Multidisciplinaire Hormonencel. Na een positieve monstername in het slachthuis kan het

(1) Cellule multidisciplinaire Hormones, *Rapport annuel 1997*, p. 19.

(1) Multidisciplinaire Hormonencel, *Jaarverslag 1997*, blz. 21.

d'échantillons positifs dans un abattoir, l'IEV peut également effectuer des contrôles orientés dans les exploitations agricoles(1), en collaboration avec le ministère de l'Agriculture et la gendarmerie et après planification par la Cellule multidisciplinaire Hormones.

2.3.3.2. Les chiffres relatifs aux contrôles par coup de sonde et aux contrôles orientés

Lors des coups de sonde effectués par le ministère de l'Agriculture en 1997, on a contrôlé 959 exploitations, dont 31 ont été déclarées positives (3,1%)(2). Lors des coups de sonde effectués par l'IEV en 1997, on a prélevé 1 556 échantillons, dont 21 se sont avérés positifs (1,06%)(3).

En 1997, la Cellule multidisciplinaire Hormones a effectué 176 contrôles orientés dans les exploitations agricoles, dont 90 ont révélé des preuves matérielles (51%)(4). Au cours des contrôles orientés dans les exploitations agricoles, effectués par les parquets, on a trouvé, en 1997, des preuves matérielles dans 41 des 96 exploitations contrôlées (43%)(5).

Lors des contrôles orientés dans les abattoirs, effectués par l'IEV, on a fait des constatations positives dans 0,8 % des cas seulement (35 échantillons sur 4 092)(6). En 1996, 4 % des échantillons (208 sur 5 574) se sont avérés positifs. En 1996, une catégorisation de ces chiffres a permis de montrer que les contrôles orientés effectués par des experts attachés à un abattoir (cercle d'expertise) (inspecteurs-experts et vétérinaires chargés de mission) ont donné lieu à beaucoup moins de constatations positives que ceux effectués par les inspecteurs-experts des équipes «hormones» qui contrôlent inopinément les abattoirs.

(1) Cellule multidisciplinaire Hormones, *Rapport annuel 1997*, pp. 23-24.

(2) Cellule multidisciplinaire Hormones, *Rapport annuel 1997*, p. 18. En 1996 on a effectué des contrôles par coup de sonde dans 1 529 exploitations, qui se sont révélés positifs dans 22 cas (1,4%) (Cellule nationale hormones, *Rapport annuel 1996*, p. 4).

(3) Cellule multidisciplinaire hormones, *Rapport annuel 1997*, p. 19. En 1996 on a prélevé 5 578 échantillons, dont 38 se sont avérés positifs (0,7%) (Cellule nationale Hormones, *Rapport annuel 1996*, p. 4).

(4) Cellule multidisciplinaire Hormones, *Rapport annuel 1997*, p. 19. En 1996 on a soumis 249 exploitations à un contrôle orienté, dans 126 d'entre elles, on a trouvé des preuves matérielles (51%) (Cellule nationale Hormones, *Rapport annuel 1996*, p. 5).

(5) Cellule multidisciplinaire Hormones, *Rapport annuel 1997*, p. 19.

(6) Cellule multidisciplinaire Hormones, *Rapport annuel 1997*, p. 21.

IVK, samen met het ministerie van Landbouw en de rijkswacht en na planning door de Multidisciplinaire Hormonencel, ook gerichte controles op de landbouwbedrijven uitvoeren(1).

2.3.3.2. De cijfers over screenings en gerichte controles

Bij de screeningonderzoeken van het ministerie van Landbouw werden in 1997 959 bedrijven gescreend en 31 positief bevonden (3,1%)(2). Bij de screenings uitgevoerd door het IVK werden in 1997 1 556 monsters genomen, waarvan 21 positiefworden bevonden (1,06%)(3).

In 1997 werden door de Multidisciplinaire Hormonencel 176 gerichte controles gedaan op landbouwbedrijven, waarbij in 90 bedrijven materiële bewijzen werden gevonden (51%)(4). Bij de gerichte controles op de landbouwbedrijven door de parketten werden in 1997 in 41 van de 96 onderzochte bedrijven materiële bewijzen gevonden (43%)(5).

Bij de gerichte controles van het IVK in de slachthuizen konden in 1997 slechts in 0,8% van die gevallen (35 monsters op 4 092) positieve vaststellingen worden gedaan(6). In 1996 bleken nog 4% (208 op 5 574) van de genomen monsters positief. In 1996 werd voor deze cijfers een opsplitsing gemaakt waaruit bleek dat de gerichte controles die uitgevoerd werden door de keurders die aan een slachthuis (keurkring) verbonden zijn (inspecteur-keurders en dierenartsen met opdracht) veel minder positieve vaststellingen aan het licht brachten dan die welke werden uitgevoerd door de inspecteur-keurders van de hormonenequipes die onverwacht slachthuizen controleren.

(1) Multidisciplinaire Hormonencel, *Jaarverslag 1997*, blz. 23-24.

(2) Multidisciplinaire Hormonencel, *Jaarverslag 1997*, blz. 19. In 1996 werden nog 1 529 bedrijven gescreend, met 22 positieve gevallen (1,4%) (Nationale Hormonencel, *Jaarverslag 1996*, blz. 4).

(3) Multidisciplinaire Hormonencel, *Jaarverslag 1997*, blz. 20. In 1996 werden nog 5 578 monsters genomen, waarvan 38 positief (0,7%) (Nationale Hormonencel, *Jaarverslag 1996*, blz. 4).

(4) Multidisciplinaire Hormonencel, *Jaarverslag 1997*, blz. 21. In 1996 werden 249 bedrijven aan een gericht onderzoek onderworpen, waarvan in 126 bedrijven materiële bewijzen gevonden werden (51%) (Nationale Hormonencel, *Jaarverslag 1996*, blz. 5).

(5) Multidisciplinaire Hormonencel, *Jaarverslag 1997*, blz. 21.

(6) Multidisciplinaire Hormonencel, *Jaarverslag 1997*, blz. 23.

Il est apparu que 8 des 208 échantillons positifs (3,8 %) seulement ont été obtenus par des experts adjoints à un abattoir (cercle d'experts). Si l'on prend les chiffres par animal échantillonné, la différence entre les résultats obtenus par les experts adjoints aux abattoirs et ceux des équipes «hormones» est encore plus grande. Les équipes «hormones» ont contrôlé 2 280 animaux et ont prélevé un échantillon positif dans 200 cas (8,8 %), les experts permanents ont contrôlé 3 294 animaux, dont seuls 8 se sont avérés positifs (0,2 %)(1).

La commission constate que l'on n'a pas procédé à pareille classification des chiffres dans le rapport annuel 1997 de la Cellule multidisciplinaire Hormones.

Les contrôles orientés qui ont eu lieu, en 1997, dans les exploitations agricoles après des contrôles orientés organisés dans les abattoirs, ont porté sur 42 exploitations. Dans 16 d'entre elles (38 %), l'on a fait des constatations positives(2).

Lorsque l'on répartit géographiquement ces données, il apparaît que les exploitations positives se situent surtout dans les régions d'Ypres, de Termonde, de Turnhout, de Gand et de Bruges(3).

2.3.3.3. L'interprétation des chiffres relatifs aux contrôles par coup de sonde et aux contrôles orientés

Il faut faire preuve de prudence dans l'interprétation des chiffres précités. En effet, l'on ne saurait en aucun cas comparer les résultats des contrôles par coup de sonde et ceux des contrôles orientés, ni les chiffres relatifs aux contrôles dans les exploitations agricoles et les chiffres relatifs aux contrôles dans les abattoirs, ni les chiffres relatifs aux exploitations positives et les chiffres englobant des échantillons positifs. En outre, ces chiffres reflètent des résultats qui sont fonction des efforts de recherche, si bien qu'il faut envisager avec une certaine réserve la répartition géographique susvisée des exploitations positives.

Au cours de l'audition du 5 juin 1998, le magistrat d'appui M. Timpernan a relativisé comme suit(4):

«Tous les chiffres relatifs à la criminalité chez les engrangeurs montrent qu'il s'agit d'un phénomène flamand. Toutefois, force est de se demander si, dans le Sud du pays, l'on fait autant d'efforts pour rechercher les infractions et mettre le phénomène en

Slechts 8 van de 208 positieve stalen (3,8%) bleken door de aan een slachthuis (keurkring) verbonden keurders te zijn verkregen. Uitgesplitst per bemonsterd dier, is het verschil tussen de resultaten van de keurders verbonden aan de slachthuizen en deze van de hormonequipes nog veel groter. De hormonenquipes controleerden 2 280 dieren en vonden in 200 gevallen een positief monster (8,8%), de vaste keurders controleerden 3 294 dieren, waarvan slechts 8 positief werden bevonden (0,2%)(1).

Het valt de commissie op dat deze opsplitsing niet wordt gemaakt in het Jaarverslag 1997 van de Multidisciplinaire Hormonencel.

Bij de gerichte controles op de landbouwbedrijven na gerichte controles in de slachthuizen werden in 1997 42 bedrijven gecontroleerd. In 16 daarvan (38%) werden positieve vaststellingen gedaan(2).

Wanneer deze gegevens geografisch worden ingedeeld, blijken de positieve bedrijven vooral in de regio's Ieper, Dendermonde, Turnhout, Gent en Brugge gelokaliseerd te zijn(3).

2.3.3.3. De interpretatie van de cijfers over screenings en gerichte controles

Bij de interpretatie van de vermelde cijfers past enige terughoudendheid. De resultaten van de screeningsonderzoeken kunnen immers geenszins worden vergeleken met deze van gerichte controles. Hetzelfde geldt voor de cijfers over de controles op de landbouwbedrijven en deze in de slachthuizen en voor de cijfers over positieve bedrijven en deze waarin positieve monsters worden opgenomen. Ook geven deze cijfers enkel resultaten weer in functie van de opsporingsinspanning zodat ook de vermelde geografische spreiding van de positieve bedrijven met enig voorbehoud moet worden gelezen.

Tijdens de hoorzitting van 5 juni 1998 relativeerde bijstandsmagistraat M. Timpernan de cijfers o.m. als volgt(4):

«Alle cijfers over criminaliteit bij vetmesters geven aan dat het om een Vlaams fenomeen gaat. De vraag is echter of men in het Zuiden van het land het fenomeen even actief opspoort en blootlegt. Sommigen zeggen dat het profiel van de veeteelt in Vlaanderen en

(1) Cellule nationale Hormones, *Rapport annuel* 1996, p. 6.

(2) Cellule nationale Hormones, *Rapport annuel* 1996, p. 22.

(3) Cellule multidisciplinaire Hormones, *Rapport annuel* 1997, p. 5.

(4) M. Timperman, avocat-général, audition 5 juin 1998 p.m., pp. 86/17 et 10.

(1) Nationale Hormonencel, *Jaarverslag* 1996, blz. 6.

(2) Multidisciplinaire Hormonencel, *Jaarverslag* 1997, blz. 24.

(3) Multidisciplinaire Hormonencel, *Jaarverslag* 1997, blz. 5.

(4) M. Timperman, advocaat-generaal, hoorzitting, 5 juni 1998 p.m., blz. 86/17 en 10.

lumière. Certains affirment que le profil de l'élevage est très différent en Flandre et en Wallonie. C'est partiellement vrai, mais il est également vrai que, la ville de Liège par exemple dispose elle-même d'un abattoir par lequel passent une grande partie des bovins que l'on abat dans le pays. Du petit nombre d'affaires qui font surface en Wallonie, on peut conclure qu'elles concernent de très gros dossiers pour ce qui est des engrangeurs. Le trafic d'hormones, lui, est une matière flamande par excellence, ce qui ne signifie pas qu'il n'y a pas d'habitants de Wallonie parmi les personnes qui se livrent à des activités dans ce secteur. Le laboratoire qui mélangeait les produits homéopathiques se trouve, par exemple, dans l'extrême Sud du pays. Dans la province de Namur, il y a une pharmacie ou, plutôt une chaîne de pharmacies actives dans le domaine des hormones. L'on retrouve là des personnes qui apparaissent depuis des années dans toutes sortes de dossiers relatifs aux hormones, qui ont fait de la détention préventive à plusieurs reprises et qui ont déjà encourru une condamnation selon mes informations. »

« J'ai apporté le rapport annuel de la Cellule multidisciplinaire Hormones. Je vous montrerai sur une carte, à l'aide de points et de couleurs, où se trouve le centre de gravité de cette criminalité. J'ajoute immédiatement qu'il faut relativiser le fait que certains arrondissements sont colorés et d'autres non. Si l'on a enregistré un grand nombre d'affaires dans certains arrondissements, il se pourrait que ce soit simplement parce que l'on y a fait de très gros efforts de recherche des infractions, alors que l'on a été moins zélé dans d'autres. L'arrondissement judiciaire du commandant de district en question est fort coloré sur cette carte alors que l'on y a très peu d'efforts de recherche. L'on pourrait dire qu'au cas où l'on engagerait les mêmes effectifs dans cet arrondissement que dans les autres, l'on ne disposerait pas d'assez de crayons pour colorier cet arrondissement. »

À ce sujet, le docteur J.M. Dochy, détaché au cabinet du ministre de l'Agriculture et des Petites et Moyennes Entreprises a fait, lors de l'audition du 19 juin 1998, la déclaration suivante(1):

« Il est difficile, voire impossible, de déterminer où se situe le noyau de la criminalité organisée. Les infractions découvertes en matière d'hormones correspondent relativement à la localisation de la production. Nous comparons souvent la Wallonie à la Flandre ou encore la Flandre occidentale ou orientale au Limbourg, et non à Anvers où la production est relativement importante. Une corrélation existe

in Wallonië erg verschillend is. Dat klopt gedeeltelijk, maar het is bijvoorbeeld ook zo dat de stad Luik zelf beschikt over een slachthuis dat een zeer groot gedeelte van de geslachte runderen van het land voor zijn rekening neemt. De weinige zaken die in Wallonië bovenkomen, getuigen dat het op het niveau van de vетmesters om zeer grote dossiers gaat. De trafiek van hormonen is dan weer bij uitstek een Vlaamse aangelegenheid, wat niet wil zeggen dat er geen inwoners uit Wallonië in deze sector actief zijn. Het labo dat de homeopathische producten mengde, ligt bijvoorbeeld diep in het Zuiden van het land en in de provincie Namen is er een apotheek, of beter een keten van apotheken actief. Daar zitten personen achter die al jaren in allerlei hormonendossiers naar voren komen, die al verscheidene kerken in voorhechtenis hebben gezeten en naar ik meen reeds éénmaal een veroordeling hebben opgelopen. »

« Ik heb het jaarverslag van de multidisciplinaire hormonencel mee. Op een kaart kunt u met puntjes en ingekleurd zien waar het zwaartepunt van die criminaliteit zich bevindt. Ik zal er meteen aan toevoegen dat men moet opletten met de gekleurdeheid van bepaalde arrondissementen en de niet-gekleurdeheid van andere. Het feit dat er zoveel zaken zijn in bepaalde arrondissementen kan misschien alleen maar het gevolg zijn van het feit dat daar zeer grote opsporingsactiviteiten aan de dag worden gelegd, terwijl dat in die andere arrondissementen misschien niet het geval is. Dat ene gerechtelijk arrondissement van die ene districtscommandant staat daar ook zeer goed ingekleurd, ondanks het feit dat de investering om het zelf te zoeken zeer gering is in dat arrondissement. Men zou kunnen zeggen dat mocht men dezelfde mankracht inzetten als in andere arrondissementen, men geen kleurpotloden genoeg zou hebben om dat arrondissement in de verf te zetten. »

De heer dr. J.M. Dochy, gedetacheerd bij het kabinet van de minister van Middenstand en Landbouw verklaarde in dat verband op de hoorzitting van 19 juni 1998 het volgende(1):

« Het is moeilijk of zelfs onmogelijk te bepalen waar de kern van de georganiseerde criminaliteit zich bevindt. De hormonendelicten die aan het licht komen, stemmen verhoudingsgewijs overeen met de plaats waar vee wordt gefokt. We vergelijken vaak Wallonië met Vlaanderen of nog West- of Oost-Vlaanderen met Limburg, en niet met Antwerpen waar de productie relatief laag is. Er bestaat een ver-

(1) J.M. Dochy, détaché au cabinet du ministre des Classes Moyennes et de l'Agriculture, audition, 19 juin 1998 p.m., blz. 91/21.

(1) J.M. Dochy, détaché au cabinet du ministre des Classes Moyennes et de l'Agriculture, audition, 19 juin 1998 p.m., blz. 91/21.

entre les lieux d'engraissement des bovins et ceux où les infractions sont commises. Nous ne pouvons pas parler de noyau dur géographique. On fait beaucoup plus d'engraissement en Flandre occidentale et orientale que dans la province de Luxembourg. Nous pouvons peut-être établir une relation, qui devra être confirmée, entre la localisation des infractions et les axes routiers. Nous avons essayé de le faire, notamment en Wallonie, avec les autoroutes Bruxelles-Luxembourg et Bruxelles-Mons. Cela correspondait assez. Dans l'analyse des risques, nous pourrions mettre en évidence des liens avec la proximité des frontières, mais aucune statistique n'existe pour le démontrer clairement.»

Le fait que l'on fasse moins de constations positives dans certains cas ne signifie pas nécessairement que la délinquance liée aux hormones y soit moindre. Certains indices tendent en effet à montrer qu'en raison de leur composition et de la façon dont on les administre, les substances deviennent plus difficiles à détecter.

Malgré ces nuances, on constate cependant que les contrôles orientés effectués dans les entreprises agricoles continuent à donner un très grand nombre de résultats positifs (50 %). De tels chiffres montrent en tout cas que l'usage des hormones prend des propositions considérables. À preuve : le fait d'avoir saisi, en 1997, 150 litres de cocktail hormonal prêt à l'emploi (une quantité suffisante pour traiter 45 000 bovins), ainsi que 80 kilos de matières premières, suffisantes à elles seules pour fabriquer des préparations illégales pour 2 millions de traitements au moins(1).

Si on tient compte par ailleurs du fait que les engrasseurs affinent sans cesse leurs techniques et que donc le nombre de constats positifs diminue, il ne faut certainement pas sous-estimer l'ampleur de la délinquance liée aux hormones.

Le 5 juin 1998, M. Timperman, magistrat d'appui, a fait à ce sujet la déclaration suivante(2) :

« Force est de constater que sous la pression accrue de la répression, ceux qui s'adonnent à ces pratiques sont devenus plus astucieux et disposent aujourd'hui de produits dont les scientifiques belges ignorent ce qu'ils sont exactement. Ainsi, parle-t-on aujourd'hui dans le milieu de « l'eau de A ». Le produit a déjà été détecté et analysé, mais les laboratoires ignorent ce que cela peut être. On sait en tout cas qu'les produit

(1) Timperman, M., *Over de bestrijding van hormonencriminaliteit: een stand van zaken (of hoe Assepoester het glazen muiltje paste maar toch blootsvoets liep)*, Mercuriale de la session de la cour d'appel de Gand, le 1^{er} septembre 1998, p. 11.

(2) M. Timperman, avocat général, audition du 5 juin 1998 p.-m., p. 86/14.

band tussen de plaatsen waar de runderen vetgemest worden en de plaatsen waar de misdrijven gepleegd worden. We kunnen niet spreken over een geografische harde kern. Men doet veel meer aan vетmesterij in West- en Oost-Vlaanderen dan in de provincie Limburg. Er is misschien een verband, dat bevestigd moet worden, tussen de plaats waar de misdrijven plaatsvinden en de verkeersassen. We hebben met name in Wallonië naar een verband gezocht met de autowegen Brussel-Luxemburg en Brussel-Bergen en dat was voor een groot deel het geval. In de risicoanalyse zouden we kunnen aantonen dat er een band bestaat met de nabijheid van landsgrenzen maar er is geen enkele statistiek die dat duidelijk bewijst.»

Het feit dat in bepaalde gevallen minder positieve vaststellingen worden gedaan, betekent dan ook niet noodzakelijk dat er sprake is van minder hormonen-delinquentie. Er zijn immers aanwijzingen dat de toegediende substanties door hun samenstelling en door hun wijze van toediening moeilijker kunnen worden opgespoord.

Ondanks deze nuanceringen valt toch op dat bij gerichte controles op de landbouwbedrijven steeds opnieuw zeer veel positieve vaststellingen worden gedaan (50 %). Dergelijke cijfers tonen hoe dan ook aan dat het gebruik van hormonen een zeer aanzienlijke omvang aanneemt. Het feit dat in 1997 150 liter gebruiksklare hormoncocktail in beslag werd genomen (goed voor de behandeling van 45 000 runderen) alsook 80 kilogram grondstof die op zichzelf kon instaan voor de aanmaak van illegale preparaten voor minstens 2 miljoen behandelingen(1), bewijst dit.

Wanneer daarbij bovendien rekening gehouden wordt met het feit dat door het aanwenden van steeds verfijnder technieken door de vетmesters minder positieve vaststellingen kunnen worden gedaan, dan mag de omvang van de hormonen-delinquentie zeker niet worden onderschat.

Op 5 juni 1998 verklaarde de heer M. Timperman, bijstandsmagistraat, hierover het volgende(2) :

« Men moet vaststellen dat de verhoogde represiedruk tot gevolg heeft gehad dat degenen die zich bezighouden met deze praktijken spitsvondiger zijn geworden en vandaag beschikken over producten waarvan wetenschappers in België niet weten wat ze precies zijn. Zo spreekt men op dit ogenblik in het milieu over «het water van A». Men heeft het al teruggevonden en geanalyseerd, maar de laboratoria

(1) Timperman, M., *Over de bestrijding van hormonencriminaliteit: een stand van zaken (of hoe Assepoester het glazen muiltje paste maar toch blootsvoets liep)*, Rede uitgesproken op de plechtige openingszitting van het hof van beroep te Gent op 1 september 1998, blz. 11.

(2) M. Timperman, advocaat-generaal, hoorzitting, 5 juni 1998 p.m., blz. 86/14.

est utilisé et quand on voit qui l'utilise, on ne peut que conclure qu'il doit s'agir d'un stimulateur de production.»

La commission a également été frappée par le fait que les contrôles effectués par les équipes mobiles de l'IEV semblent donner un nombre sensiblement plus élevé d'échantillons positifs que ceux pratiqués par les contrôleurs permanents des abattoirs.

Suite à cette constatation, la commission a demandé des explications au magistrat d'appui, M. Timperman, au fonctionnaire dirigeant de l'IEV, C. Decoster, ainsi qu'au major de gendarmerie D. Decraene. On leur a posé les questions suivantes :

«Les statistiques figurant dans le rapport annuel 1996 de la Cellule nationale Hormones indiquent qu'en 1996, 208 des 5 574 échantillons prélevés par l'IEV dans les abattoirs se sont révélés positifs. L'analyse de ces chiffres révèle que 8 seulement des 208 constatations positives ont été effectuées par des contrôleurs attachés à un abattoir ou un cercle d'expertise. Toutes les autres constatations sont le fait des équipes hormones. Si on compare ces chiffres au total des contrôles effectués par l'IEV dans les abattoirs, cette disparité devient plus importante encore. Les équipes hormones ont contrôlé 2 280 animaux et trouvé un échantillon positif dans 200 cas (8,8 %); les contrôleurs permanents ont contrôlé 3 294 animaux, dont 8 seulement (0,2 %) se sont révélés positifs.

Pouvez-vous expliquer à la commission la raison de ces différences énormes entre les résultats obtenus par les contrôleurs permanents et ceux des équipes hormones ?

Pouvez-vous communiquer également à la commission les statistiques pour l'année 1997 (elles ne figurent plus dans le rapport annuel de la Cellule multidisciplinaire Hormones) ?»

La commission d'enquête a reçu les réponses suivantes :

De l'avocat général M. Timperman :

«L'écart considérable entre les constatations positives faites en 1996 par les équipes d'hormones, d'une part, et par les contrôleurs attachés à un abattoir, d'autre part, est dû, à mon avis, à la «qualité» (au sens le plus large du terme) des contrôles effectués.

Les équipes hormones, qui sont particulièrement motivées, effectuent des contrôles très orientés à intervalles irréguliers. Ils se rendent dans les différents abattoirs exclusivement pour effectuer ces contrôles spécifiques; d'une manière générale, ils sont aussi très bien au fait des dernières tendances en matière de modes d'administration, lesquels changent sans arrêt.

weten niet wat het kan zijn. Het wordt in elk geval gebruikt en wanneer men kijkt door wie het wordt gebruikt, dan kan men alleen maar concluderen dat het een productiestimulerend middel moet zijn.»

Tevens viel het de commissie op dat de controles die door de mobiele équipes van het IVK worden gedaan significant meer positieve stalen blijken op te leveren dan die door de keurders die vast aan een slachthuis verbonden zijn.

Gevolg aan deze vaststelling heeft de comissie nadere uitleg gevraagd aan bijstandsmagistraat M. Timperman, IVK-leidend ambtenaar C. Decoster en aan rijkswachtmajoor D. Decraene. Aan hen werd gevraagd :

«Uit de cijfers die vermeld staan in het jaarverslag 1996 van de Nationale Hormonencel blijkt dat in 1996 208 van de 5 574 door het IVK in de slachthuizen genomen monsters positief bleken te zijn. Verdere analyse van deze cijfers toont aan dat slechts 8 van deze 208 positieve vaststellingen gedaan werden door de keurders die aan een slachthuis of keurkring verbonden zijn. Alle andere vaststellingen werden door de hormonenequipes gedaan. Wanneer deze cijfers worden uitgezet tegen het totaal aantal controles dat door het IVK in de slachthuizen werd gedaan, blijft deze discrepantie nog veel groter. De hormonenequipes controleerden 2 280 dieren en vonden in 200 evaluen een positief monster (8,8 %), de vaste keurders controleerden 3 294 dieren, waarvan er slechts 8 (0,2 %) positief werden bevonden.

Kan u de commissie een verklaring geven voor deze enorme verschillen tussen de resultaten van de vaste keurders en deze van de hormonenequipes ?

Kan u de commissie ook de cijfers voor 1997 bezorgen (zij zijn immers niet meer opgenomen in het Jaarverslag van de Multidisciplinaire Hormonencel) ?»

De onderzoekscommissie ontving de volgende antwoorden :

Advocaat-generaal M. Timperman :

«De enorme diskrepantie tussen de positieve vaststellingen anno 1996 gedaan door enerzijds de hormonenequipes en anderzijds de aan een slachthuis verbonden keurders, is mijns inziens te wijten aan de «kwaliteit» (in de meest brede zin van het woord) van de uitgevoerde controles.

De bijzonder gemotiveerde hormonenequipes voeren zéér gerichte controles uit op willekeurige tijdstippen. Hun aanwezigheid in de diverse slachthuizen beperkt zich tot het verrichten van die specifieke controle; daarbij zijn zij doorgaans ook zeer goed op de hoogte van de nieuwste tendensen in verband met de steeds wisselende modi van toedienen.

Les contrôleurs attachés à un cercle d'expertise ou à un abattoir ont un statut très ambigu du fait qu'ils sont présents presque tous les jours dans le même abattoir où ils rencontrent, à quelques exceptions près, toujours les mêmes personnes (engraisseurs, marchands d'animaux, grossistes en viande). Ils ont en outre un large éventail de tâches à accomplir dans le cadre des activités frénétiques d'abattage et, dans la plupart des cas, ils ne disposent pas des informations de fond dont disposent les équipes hormones.

Pour ce qui est des statistiques de 1997, la gendarmerie me communique que dans le nombre modeste de cas positifs, le rapport serait pratiquement de 50-50 ce qui, compte tenu de ce qui précède, suscite une nouvelle série de questions.»

C. Decoster, fonctionnaire dirigeant de l'IEV :

«En réponse à votre question, je vous communique ci-après les statistiques pour l'année 1997 relatives au prélèvement d'échantillons et au nombre de cas positifs qui ont été constatés par les équipes hormones et les contrôleurs dans les abattoirs.

Service	Échantillons	Nombre de cas positifs	Cas positifs en %
Équipes	1 261	16	1,2
Cercles	2 831	19	0,7
Total	4 092	35	0,85

Vous remarquerez que les statistiques relatives au nombre de cas positifs relevés par les équipes et les cercles se sont rapprochées en 1997. Cette tendance se confirme pour l'année 1998.

L'on peut dire, pour ce qui est des données relatives aux années précédentes, que les équipes ont effectivement fait un nombre disproportionné de constatations positives par rapport aux constatations effectuées par les contrôleurs dans les abattoirs. Cette disproportion s'explique principalement par le fait que les équipes hormones sont composées de personnes très spécialisées dans la détection d'animaux suspects.

Il faut aussi relativiser quelque peu le grand nombre de constatations positives (200) qui ont été faites en 1996 par les équipes hormones. En effet, dès lors qu'un animal suspect a été détecté, c'est tout le lot des animaux envoyés à l'abattoir qui est examiné. Il est possible ainsi d'obtenir à partir d'une seule constatation un grand nombre d'animaux positifs provenant du même engrisseur (par exemple de 15 à 20 animaux).

De plus, si les contrôleurs locaux ont contrôlé un grand nombre d'animaux (3 294) en 1996, c'est en raison de l'application du principe de la «liste noire de l'IEV».

Le contrôleur a l'obligation de prélever des échantillons sur 10 % des animaux amenés par les engrais-

De aan een slachthuis of keurkring verbonden keurders zijn, vanuit hun zeer dubbelzinnig statuut, quasi dagelijks aanwezig in hetzelfde slachthuis alwaar zij nagenoeg steeds dezelfde mensen (vetmesters, dierenhandelaars, vleesgrossisten) ontmoeten. Bovendien hebben zij er, in de volle drukte van het slachtgebeuren, een brede waaijer van taken te vervullen. Meestal beschikken zij ook niet over de achtergrondinformatie die door de hormonenequipes wél gekend is.

Wat de cijfers van 1997 betreft, deelt de rijkswacht mij mede dat de verhouding in het gering aantal positieve gevallen quasi 50-50 zou zijn, wat dan gelet op het voorgaande, opnieuw andere vragen doet rijzen.»

IVK-Leidend Ambtenaar C. Decoster :

«In antwoord op uw vraag geef ik u hierbij de statistieken voor het jaar 1997 wat betreft de monstername en het aantal positieve gevallen van de hormonenequipes en de keurders in de slachthuizen.

Dienst	Monsters	Aantal positief	% positief
Equipes	1 261	16	1,2
Kringen	2 831	19	0,7
Totaal	4 092	35	0,85

U merkt dus duidelijk dat de statistieken meer gelijkheid geven qua positieve gevallen in 1997. Deze trend wordt bevestigd voor het jaar 1998.

Wat de gegevens betreft van de voorgaande jaren is er inderdaad een disproportie tussen het aantal positieve vaststellingen van de hormonenequipes en deze van de keurders in de slachthuizen. Dit kan voornamelijk worden uitgelegd door het feit dat de hormonenequipes bestaan uit mensen die erg gespecialiseerd zijn in het opsporen van verdachte dieren.

Het grotere aantal positieve vaststellingen (200) in 1996 door de hormonenequipes moet tevens voor een stuk worden gerelativeerd. Het is immers zo dat eenmaal een verdacht dier wordt ontdekt men het ganse lot van deze dieren in het slachthuis verder gaat onderzoeken. Dit kan dan ook leiden tot een groot aantal positieve dieren van dezelfde vетmester (bijvoorbeeld 15-20 positieve dieren) in één vaststelling.

Bovendien was in 1996 het groot aantal (3 294) gecontroleerde dieren door de lokale keurders te wijten aan de toepassing van het principe van «de zwarte lijst van het IVK».

Daardoor heeft de keurder de verplichting om 10% van de dieren te bemonsteren die werden aangevoerd

seurs mentionnés sur la liste noire. Il va de soi que l'on obtiendra moins de résultats positifs pour ce qui est de ces animaux, étant donné que l'engraisseur en question saura que des contrôles auront lieu et qu'il doit faire preuve de prudence.

Cette mesure a effectivement eu l'effet dissuasif recherché.

Selon le major D. Decraene :

« Avant de donner un aperçu des éléments qui sont peut-être à la base des différences entre les résultats enregistrés par les équipes hormones et les cercles d'expertise dans la lutte contre l'utilisation d'hormones, je vous communique ci-après, schématiquement, l'évolution des contrôles et des résultats des services du ministère de la Santé publique. Pour plus de clarté, il semble indiqué de donner un aperçu des types de contrôles effectués par l'IEV dans la lutte contre l'utilisation d'hormones :

— au niveau des abattoirs :

- coup de sonde : contrôles d'une partie du bétail présenté pour abattage compte non tenu d'indices d'utilisation d'hormones;
- contrôle ciblé : contrôles de bétail présenté par des éleveurs réputés pour utiliser des hormones et/ou sur la base de la physionomie des animaux présentés;

— dans des exploitations : participation à des contrôles ciblés après un résultat positif au niveau d'un abattoir. Ces contrôles sont exécutés en collaboration avec des services du ministère de l'Agriculture et la gendarmerie.

Comparaison entre les résultats des contrôles 1995-1996-1997 : voir l'annexe 1.

Les personnes les plus à même d'expliquer les grandes différences sont les responsables au sein de l'IEV même. Peut-être les conclusions de l'audit effectué actuellement donneront-elles de ce phénomène une image précise. Les causes possibles que la cellule hormones peut détecter se basent non pas sur une radioscopie approfondie du fonctionnement, mais sur des réflexions faites au bout de trois ans d'interaction et de collaboration avec les services d'inspection compétents en la matière.

Causes possibles :

— les équipes hormones (environ 15 inspecteurs) constituent un ensemble spécialisé dans la lutte contre l'utilisation d'hormones. Les contrôleurs des cercles d'expertise (environ 100 inspecteurs-experts et 400 vétérinaires chargés de mission), par contre, sont responsables de toute la gamme de contrôles à charge du ministère de la Santé publique;

door vetmesters vermeld op deze zwarte lijst. Uiteraard zullen bij deze dieren minder positieve vaststellingen worden gedaan aangezien de betrokken vetmester weet dat deze controles zullen plaatsvinden en hij dus de nodige voorzichtigheid zal aan de dag leggen.

Door deze maatregel heeft men immers een ontraden effect bekomen, wat uiteindelijk het doel ervan was. »

Majoor D. Decraene :

« Vooraleer een overzicht te geven van de elementen die mogelijk aan de basis liggen van de verschillen tussen de resultaten geboekt door de hormonenequipes en de keurkringen in de strijd tegen het hormonengebruik, vindt U hierna, schematisch, de evolutie in de controles en de resultaten door de diensten van het ministerie van Volksgezondheid. Voor alle duidelijkheid lijkt het aangewezen een overzicht te geven van de types van controles die door het IVK worden uitgevoerd in de strijd tegen het hormonengebruik :

— ter hoogte van de slachthuizen :

• screening : controles van een deel van het ter slachting aangeboden vee zonder rekening te houden met aanwijzingen tot hormonengebruik;

• gerichte controle : controles van vee aangeboden door voor hormonengebruik gekende vetmesters en/of op grond van de fysionomie van de aangeboden dieren

— op exploitaties : deelname aan gerichte controles na een positief resultaat ter hoogte van een slachthuis. Deze controles worden uitgevoerd samen met diensten van het ministerie van Landbouw en de rijks-wacht.

Vergelijking tussen de controle-resultaten 1995-1996-1997: zie bijlage 1.

Verklaringen over de grote verschillen kunnen het best worden geleverd door de verantwoordelijken binnen het IVK zelf. Mogelijk zullen de conclusies van de audit die momenteel wordt gevoerd hier een juist beeld van geven. De mogelijke oorzaken die vanuit de hormonencel kunnen worden gedetecteerd, zijn geenszins gebaseerd op een grondige doorlichting van de werking doch enkel en alleen op bedenkingen na 3 jaar wissel- en samenwerking met in de materie bevoegde inspectiediensten.

Mogelijke oorzaken :

— de hormonenequipes (ongeveer 15 inspecteurs) vormen een in de strijd tegen het hormonengebruik gespecialiseerd geheel. De controleurs uit de keurkringen (ongeveer 110 inspecteurs-keurders en 400 dierenartsen met opdracht) daarentegen zijn verantwoordelijk voor het ganse gamma van controles die door het ministerie van Volksgezondheid dienen te gebeuren;

— les équipes hormones sont mobiles et opèrent souvent en dehors de leur propre région, si bien qu'elles n'ont ni lien ni dépendance à l'égard d'un secteur. Par contre, les inspecteurs des cercles d'expertise sont généralement affectés au(x) même(s) endroit(s) et dans leur propre région, sont souvent confrontés aux mêmes personnes et à la même logistique (téléphone, fax, bureau, ...), dépendent du propriétaire/exploitant du lieu de contrôle et doivent accomplir une multitude de formalités administratives, si bien que le temps disponible pour les contrôles est limité. En outre, les chiffres précités révèlent que 4/5 d'entre eux sont des vétérinaires chargés de mission qui exécutent des missions pour le ministère et gèrent en outre un cabinet privé.

Avant de conclure, je tiens quand même à souligner une fois encore que nous avons déterminé les causes «possibles» énumérées grâce à un suivi à distance de ces contrôles, car nous n'avons jamais été associés effectivement à ceux-ci en tant que cellule hormones, étant donné que l'IEV organise et effectue les contrôles au niveau des abattoirs.

Annexe I

Résultats des enquêtes ciblées en matière d'hormones effectuées par l'IEV dans les abattoirs

	Ctl —	Pos Ctl	% Pos —	Ctl Eq	Pos Ctl Eq	% Pos Ctl Eq	Ctl KK	Pos Ctl KK	% Pos Ctl KK
1995	5196	161	3,09 %	?	129	?	?	32	?
1996	5574	208	3,73 %	2280	200	8,77 %	3294	8	0,24 %
1997	4092	35	0,85 %	1261	16	1,2 %	2831	19	0,7 %

Explication des abréviations utilisées: Ctl = contrôle; Pos = positifs; Eq = équipes hormones; CE = cercles d'expertise.

Remarques :

1. Les résultats mentionnés sont basés sur des chiffres que la cellule hormones a reçus de l'IEV en vue de la transmission d'un rapport annuel à son commettant (Conseil des ministres). Seuls les chiffres qui sont en notre possession peuvent donc être communiqués.

2. Les chiffres ne concernent dès lors que les contrôles ciblés effectués au niveau des abattoirs et pas les contrôles par coup de sonde qui y sont opérés (tant par des équipes hormones que par des inspecteurs-experts). Les données chiffrées ne concernent pas non plus les contrôles ciblés effectués uniquement par des équipes hormones) dans des exploitations agricoles après un contrôle positif dans un abattoir.»

La commission constate que les explications données pour ce qui est de la discordance qui fut constatée en 1996 entre les constatations positives faites par les équipes hormones et celles des experts attachés à un

— de hormonenequipes zijn mobiel en ageren vaak buiten hun eigen regio zodat ze op geen enkele wijze gebonden zijn met of afhangen van de sector. Daartegenover staat dat de inspecteurs uit de keurkringen meestal op dezelfde plaats(en) en binnen hun eigen regio worden ingezet, vaak geconfronteerd worden met dezelfde mensen, logistiek (telefoon, fax, bureel,...) afhankelijk zijn van de eigenaar/uitbater van de plaats van controle, tal van administratieve formaliteiten dienen te vervullen zodat de tijd beschikbaar voor controles beperkt is. Bovendien blijft uit de hiervoor vermelde cijfers dat 4/5 dierenartsen met opdracht zijn die naast de uitvoering van opdrachten voor het ministerie nog een privé-praktijk hebben.

Vooraleer af te sluiten wens ik toch nogmaals te benadrukken dat de opgesomde «mogelijke» oorzaken afgeleid werden uit het volgen van deze controles op afstand zonder er zelf als hormonencel ooit daadwerkelijk bij betrokken te zijn geweest daar het IVK de controles ter hoogte van de slachthuizen op volledig autonome wijze plant en afhandelt.

Bijlage I

Resultaten gerichte onderzoeken inzake hormonen door IVK verricht in de slachthuizen

Verklaring gebruikte afkortingen: Ctl = controle; Pos = positieve; Eq = hormonenequipes; KK = keurkringen.

Bemerkingen :

1. De weergave van de resultaten is gebaseerd op cijfers die de hormonencel met het oog op een jaarlijkse verslaggeving aan haar opdrachtgever (Ministeraat) van het IVK ontving. Enkel die cijfers in ons bezit kunnen bijgevolg worden meegegeeld.

2. De cijfers slaan dus enkel op de gerichte controles ter hoogte van de slachthuizen en omvatten niet de screenings uitgevoerd ter hoogte van de slachthuizen (zowel door hormonenequipes als door inspecteurs van de keuringen). Ook de gerichte controles (enkel door hormonenequipes) op landbouwexploitaties na positieve controle in een slachthuis zijn niet in de cijfergegevens vervat.»

De commissie stelt vast dat er geen eenduidigheid bestaat tussen de verklaringen die gegeven worden voor de in 1996 vastgestelde discrepantie tussen de positieve vaststellingen gedaan door de hormonen-

abattoir ne sont pas concordantes. En tout cas, force est de constater qu'il est (a été) question d'une différence dans la qualité des contrôles, ce qui justifie absolument un audit interne sur cette question.

2.3.3.4. Chiffres relatifs à la fabrication et à la distribution des substances interdites

La commission ne dispose pas de chiffres concrets concernant la fabrication et la distribution des substances interdites. Comme on a pu l'indiquer dans la description qualitative susvisée, il s'agit généralement en l'espèce de pratiques illégales fortement professionnalisées, qui présentent un caractère international(1) et qui supposent un usage fréquent de structures commerciales légales. On peut toutefois déduire des renseignements dont dispose la commission que le véritable noyau de cet aspect de la délinquance en matière d'hormones reste limité à une dizaine ou une douzaine de personnes(2).

2.4. Délinquance liée aux hormones et criminalité organisée

Les informations dont dispose la commission d'enquête permettent de penser que la délinquance liée aux hormones doit être considérée dans de nombreux cas comme une forme incontestable de criminalité organisée(3).

Il convient toutefois de noter qu'à la lumière d'une large définition criminologique, cette criminalité organisée peut être qualifiée, dans certains cas, de « criminalité d'organisation»(4). C'est ainsi que les activités de certains engrangeurs ou vétérinaires qui cherchent à s'enrichir rapidement s'inscriront dans le cadre limité d'une criminalité d'organisation. Cependant, cette criminalité peut, comme on l'a montré, de-

equipes en de aan een slachthuis verbonden keurders. Hoe dan ook moet worden vastgesteld dat er sprake is (geweest) van een verschil in kwaliteit in de controles, hetgeen een interne audit over deze kwestie ten zeerste rechtvaardigt.

2.3.3.4. Cijfers over de aanmaak en de verdeling van de verboden substanties

De commissie beschikt niet over concrete cijfers over de aanmaak en de verdeling van de verboden substanties. Zoals hoger in de kwalitatieve beschrijving kon worden aangeduid, gaat het daarbij doorgaans om zeer geprofessionaliseerde illegale praktijken, met een internationaal karakter(1) waarbij frequent gebruik gemaakt wordt van legale commerciële structuren. Uit de informatie waarover de commissie beschikt, kan evenwel worden afgeleid dat de echte kern van dit aspect van de hormonendelinquentie beperkt blijft tot een tien à twaalftal personen(2).

2.4. Hormonendelinquentie en georganiseerde criminaliteit

Op basis van de informatie waarover de onderzoekscommissie beschikt kan worden aangenomen dat de hormonendelinquentie in veel gevallen ontegensprekelijk als een vorm van georganiseerde criminaliteit moet worden beschouwd(3).

Er dient evenwel aan toegevoegd te worden dat, in het licht van een ruime criminologische definitie, deze georganiseerde criminaliteit in sommige gevallen als «organisatiecriminaliteit» omschreven kan worden(4). Zo zullen de activiteiten van sommige vетmesters of dierenartsen, in hun betrekking om snel rijk te worden, zich in sommige gevallen beperken tot organisatiecriminaliteit. Zoals werd beschreven kan

(1) Voir la citation du magistrat d'assistance M. Timperman.

(2) M. Timperman, avocat général, audition, 5 juin 1998 p.m., p. 86/18.

(3) M. Timperman, avocat général, audition, 5 juin 1998 p.m., p. 86/3-4; C. Decoster, fonctionnaire dirigeant de l'IEV, auditions, 12 juin 1998, a.m., pp. 87/7-8 et 19 juin 1998 a.m., p. 90/14; P. Vanthemsche, chef de cabinet du ministre des Classes moyennes et de l'Agriculture, audition, 19 juin 1998 p.m., pp. 91/15-16 et major D. Decraene (BCR), audition, 26 juin 1998 a.m., pp. 92/21-22. Le ministre de la Justice, M. Wathélet, a également affirmé, en 1995, qu'il y existait un lien entre la criminalité liée aux hormones et la criminalité organisée (Wathélet, M., «Réponse à l'interpellation du sénateur Loones relative à l'organisation judiciaire de la lutte contre la criminalité liée aux hormones», Sénat, *Annales*, 1^{er} mars 1995, p. 1337).

(4) Pour plus de précisions sur ce terme, voir commission parlementaire chargée d'enquêter sur la criminalité organisée en Belgique. Premier rapport intermédiaire sur la notion de criminalité organisée, doc. Sénat, 1997-1998, n° 1-326/7, 26 et Vandemeulebroucke, J. et Staes, B., *o.c.*, n° 135.

(1) Zie het citaat van bijstandsmagistraat M. Timperman.

(2) M. Timperman, advocaat-generaal, hoorzitting, 5 juni 1998 p.m., blz. 86/3-4.

(3) M. Timperman, advocaat-generaal, hoorzitting, 5 juni 1998 p.m., blz. 86/3-4; C. Decoster, leidend ambtenaar van het IVK, hoorzittingen, 12 juni 1998 a.m., blz. 87/7-8 en 19 juni 1998 a.m., blz. 90/14; P. Vanthemsche, kabinetschef van de minister van Middenstand en Landbouw, hoorzitting, 19 juni 1998 p.m., blz. 91/15- 16 en majoor D. Decraene (CBO), hoorzitting, 26 juni 1998 a.m., blz. 92/21 -22. Ook minister van Justitie M. Wathélet stelde in 1995 dat bij de hormonencriminaliteit sprake was van georganiseerde criminaliteit (Wathélet, M., «Antwoord op de interpellatie van senator Loonesbetreffende de gerechtelijke organisatie van de bestrijding van de hormonenmisdaad», Senaat, *Parl. Hand.*, 1 maart 1995, blz. 1337).

(4) Voor een toelichting van deze term zie Parlementaire Commissie van onderzoek naar de georganiseerde criminaliteit in België. Eerste tussentijds verslag over het begrip georganiseerde criminaliteit, Gedr. St., Senaat, 1997-1998, blz. 1-326/7, 26 en Vandemeulebroucke, J. en Staes, B., *o.c.*, nr. 135.

venir, à un stade ultérieur, une activité structurée et centralisée, si bien qu'on peut la considérer comme une forme de criminalité organisée à part entière.

Au cours de l'audition du 26 juin 1998, le major Decraene a fait à ce sujet la déclaration suivante(1):

«La ligne de démarcation entre la criminalité d'organisation et la criminalité organisée n'est pas facile à situer. Lorsqu'il est question, dans le milieu visé, d'un engrisseur ou d'un vétérinaire, l'on peut considérer qu'ils agissent plutôt dans le cadre d'une criminalité d'organisation. Ils ont eux aussi recours à des procédés illégaux pour s'enrichir. Ils ne font pas pour autant partie d'une structure, mais ils profitent avec d'autres des possibilités qu'offrent ces moyens illégaux. Lorsqu'il est question des personnes qui contrôlent le véritable trafic des hormones et qui constituent le sommet de la pyramide, l'on a affaire à une criminalité organisée. Il n'est pas possible de rattacher telle catégorie professionnelle à telle ou telle sorte précise de criminalité.»

La présence, en l'espèce, de structures commerciales, est un élément frappant. Au cours de l'audition du 26 juin 1998, le major D. Decraene a fait, à cet égard, la déclaration suivante(2):

«La seule constatation générale en ce qui concerne l'aspect organisé, c'est que tous les auteurs, aussi bien ceux qui administrent les hormones que ceux qui les fabriquent ou les fournissent, opèrent dans le cadre de structures commerciales légales. Le trafic d'hormones est entièrement intégré dans les structures légales, à une ou deux exceptions près. Les intéressés achètent ou se font associer dans une série de secteurs.

Quelles sont les catégories professionnelles impliquées ? Les engrisseurs évidemment, les vétérinaires, les pharmaciens, les fabricants et fournisseurs d'aliments pour bétail, les abattoirs et les exploitants, qui doivent permettre de faciliter le passage de la viande, les laboratoires et l'industrie pharmaceutique. Ces catégories professionnelles, qui exercent une activité légale dans le secteur en question peuvent ainsi être utilisées pour dissimuler des activités illégales. L'on s'est rendu compte à l'occasion d'une enquête, que la structure examinée n'était en fait qu'une structure de façade. Des laboratoires sont utilisés, par exemple, afin de réaliser des analyses et de raffiner des produits. Un des problèmes auxquels on est confronté vient de ce que ces personnes s'adaptent en permanence, si bien que nous devons aussi nous adapter en permanence, et qu'elles cherchent constamment de nouveaux produits indétectables. Les

deze criminaliteit in een verder stadium echter uitgroeien tot een centrale gestructureerde activiteit en als volwaardige georganiseerde criminaliteit worden beschouwd.

Tijdens de hoorzitting van 26 juni 1998 verklaarde majoor D. Decraene daarover het volgende(1):

«De scheidingslijn tussen organisatiecriminaliteit en georganiseerde criminaliteit is daarbij niet duidelijk te trekken. Als wij spreken over een vетmester of een dierenarts in dat milieu, dan leunen die meer aan bij de organisatiecriminaliteit. Om rijker te worden passen zij ook illegale procédés toe. Zij zitten daarom niet in een structuur, maar profiteren mee van de mogelijkheden die die illegale middelen bieden. Wanneer wij spreken over de mensen die de echte hormonenzwendel in handen hebben en daar de top van uitmaken, dan spreken wij over georganiseerde criminaliteit. Men kan niet op basis van beroeps categorieën zeggen welke categorie tot welke soort criminaliteit behoort.»

De aanwezigheid van commerciële structuren is daarbij opvallend. Tijdens de hoorzitting van 26 juni 1998 verklaarde majoor D. Decraene(2):

«De enige algemene vaststelling wat betreft het georganiseerde aspect, is dat alle daders zowel de toedieners van hormonen als degenen die ze aanmaken of leveren, zich situeren in legale commerciële structuren. De hormonenzwendel is volledig geïntegreerd in de legale structuren, één of twee uitzonderingen niet te na gesproken. De betrokkenen kopen of huwelijken zich in een aantal sectoren in.

Welke beroeps categorieën zijn erbij betrokken ? Vetmesters uiteraard, dierenartsen, apotheken, zowel fabrikanten als leveranciers van veevoeders, slachthuizen en uitbaters van slachthuizen teneinde daar een vlottere passage van het vlees te kunnen bewerkstelligen, laboratoria en farmaceutische industrie. Dit zijn de beroeps categorieën die legaal actief zijn in die wereld en die op die manier kunnen gebruikt worden om illegale activiteiten te verdoezelen. In één onderzoek werd reeds vastgesteld dat een structuur een volledige facadestructuur was. Bijvoorbeeld labo's worden gebruikt om analyses uit te voeren en de producten te verfijnen. Eén van de problemen is dat deze mensen zich permanent aanpassen, zodat wij ons ook steeds moeten aanpassen, en constant zoeken naar nieuwe producten die niet gedetecteerd kunnen worden. Daardoor wordt de kans op vaststellingen bij dieren kleiner. De cocktail op zich kan haast niet

(1) Major D. Decraene (BCR), audition, 26 juin 1998 a.m., p. 92/23.

(2) Major D. Decraene (BCR), audition, 26 juin 1998 a.m., pp. 92/25-26.

(1) Majoor D. Decraene (CBO), hoorzitting, 26 juni 1998 a.m., blz. 92/23.

(2) Majoor D. Decraene (CBO), hoorzitting, 26 juni 1998 a.m., blz. 92/25-26.

chances de pouvoir faire des constats sur des animaux s'en trouvent fortement réduites. Le cocktail en question est quasiment indétectable. L'évolution est permanente et ils essayent de garder toujours une longueur d'avance. Ils disposent de toute une logistique pour y arriver. Ils essayent de s'implanter dans des secteurs comme celui des caisses d'épargne et de l'horeca. Voilà à peu près le profil général.

Comme l'a déjà signalé le premier rapport intermédiaire de la commission, l'utilisation de structures commerciales et de contre-stratégies constitue un élément intrinsèque de la présence de la criminalité organisée(1). L'on peut inférer de la définition qualitative de la criminalité dans ce secteur, qui est donnée ci-dessus, que l'utilisation de structures commerciales et de personnes morales est très fréquente dans le cadre de la délinquance liée aux hormones. Mais l'utilisation de contre-stratégies telles que la violence, l'intimidation et la corruption(2) est aussi fort présente dans le cadre de la délinquance liée aux hormones.

Entre le 12 septembre 1989 et le 16 juillet 1993, l'on a recensé 17 cas de menaces à l'adresse des inspecteurs de l'IEV ou d'incidents dans lesquels ils furent impliqués. Certains ont vu leur véhicule bloqué, en ont été tirés de force et ont été passés à tabac. La façade d'un inspecteur a été canardée avec une arme à feu et l'on a même incendié la voiture d'un autre inspecteur sur sa propriété. L'expert vétérinaire Karel Van Noppen a probablement été lui aussi la victime de violences commises par le milieu de la fraude liée aux hormones et à la viande(3).

Le rapport de la Cellule multidisciplinaire hormones se penche sur le problème des menaces et des incidents. La Cellule hormones recueille des informations à cet égard par l'intermédiaire d'un point de signalement central situé au sein de l'administration ou de gendarmes de contact désignés spécialement à cet effet. En 1997, la Cellule multidisciplinaire hormones a recensé 14 cas de menaces (verbales, physiques ou de comportements suspects) et 10 incidents (par exemple, refus d'autoriser l'accès à l'exploitation, dégâts occasionnés aux véhicules). Les menaces sont souvent adressées aux inspecteurs du ministère de

meer worden gedetecteerd. Er is een permanente evolutie die zij trachten voor te blijven. Daar zit een ganse logistiek achter. Zij trachten zich in te kopen in sectoren zoals bijvoorbeeld spaarkassen en horeca. Dit is zowat het profiel.»

Zoals reeds in het eerste tussentijdse verslag van de commissie werd aangeduid, levert het bestaan van het gebruik van commerciële structuren en contrastrategieën een intrinsiek element op van de aanwezigheid van georganiseerde criminaliteit.(1) Uit de hoger-vermelde kwalitatieve beschrijving van de criminaliteit in de sector kan worden afgeleid dat het gebruik van commerciële structuren en rechtspersonen bij de hormonendelinquentie in belangrijke mate voorkomt. Doch ook het gebruik van de contrastrategieën geweld, intimidatie en corruptie(2) blijkt in het kader van de hormonendelinquentie duidelijk aanwezig.

Tussen 12 september 1989 en 16 juli 1993 werden 17 gevallen gemeld waarin inspecteurs van het IVK het slachtoffer waren van bedreigingen of incidenten. Het ging daarbij om het klemrijden van een voertuig, het uit de wagen halen van de keurder en het aftuigen van de man over het beschieten van de voorgevel van een keurder tot het in brand steken van een voertuig op het erf van de keurder. Wellicht werd ook dierenarts-keurder Karel Van Noppen op 20 februari 1995 het slachtoffer van geweldpleging vanuit het hormonen- of vleesfraudemilieu(3).

In het verslag van de Multidisciplinaire Hormonencel wordt aandacht besteed aan de problematiek van de bedreigingen en de incidenten. De Hormonencel verkrijgt deze informatie op grond van een centraal meldpunt binnen de administratie of via speciaal aangeduide contactrijkswachters. In 1997 werden 14 bedreigingen (door woorden, gebaren of verdachte handelingen) en 10 incidenten (b.v. weigeren toegang tot het bedrijf, toebrengen schade aan het voertuig) aan de Multidisciplinaire Hormonencel gemeld. De bedreigingen bleken vooral gericht aan de inspecteurs van het ministerie van Landbouw, de inci-

(1) Commission parlementaire chargée d'enquêter sur la criminalité organisée en Belgique. Premier rapport intermédiaire sur la notion de criminalité organisée, doc. Sénat, 1-326/7, 1997-1998, pp. 20-21.

(2) Ce terme ne vise pas nécessairement la corruption au sens pénal du terme, pas plus que la définition de BKA allemand. Il est question, dans la définition, d'«exercer une influence sur la vie politique, les médias, l'administration publique, la justice ou l'industrie» (Commission parlementaire chargée d'enquêter sur la criminalité organisée en Belgique. Premier rapport intermédiaire sur la notion de criminalité organisée, doc. Sénat, 1-326/7, 1997-1998, p. 21).

(3) M. Timperman, avocat général, audition, 5 juin 1998 p.m., p. 86/15.

(1) Parlementaire Commissie van onderzoek naar de georganiseerde criminaliteit in België. Eerste tussentijds verslag over het begrip georganiseerde criminaliteit, Stuk Senaat, 1-326/7, 1997-1998, blz. 20-21.

(2) Daarmee wordt, in navolging van de Duitse BKA-definitie, niet noodzakelijk corruptie in strafrechtelijke zin bedoeld. De definitie heeft het over «invloed uitoefenen op het politiek leven, de media, het openbaar bestuur, de justitie en het bedrijfsleven» (Parlementaire Commissie van onderzoek naar de georganiseerde criminaliteit in België. Eerste tussentijds verslag over het begrip georganiseerde criminaliteit, Stuk Senaat, 1-326/7, 1997-1998, blz. 21).

(3) M. Timperman, advocaat-generaal, hoorzitting, 5 juni 1998 p.m., blz. 86/15.

l'Agriculture et les incidents touchent souvent les experts du ministère de la Santé publique(1).

D'après le rapport de la Cellule multidisciplinaire hormones, quelque 13 cas de menaces et 22 incidents ont été signalés en 1996(2).

Ces chiffres ne sont basés bien évidemment que sur les déclarations des intéressés mêmes. Les informations complémentaires réunies par la commission indiquent que le nombre d'incidents enregistrés ces dernières années est en baisse et que l'on évolue dans le sens d'une multiplication des menaces verbales. Néanmoins, ces données confirment que les responsables de la délinquance liée aux hormones, recourent bel et bien à stratégies comme la violence et les menaces(3).

Pour ce qui est de l'utilisation de la contre-stratégie «corruption», les chiffres basés sur les déclarations volontaires ne permettent de dégager de grands résultats. D'autres sources indiquent toutefois que la criminalité organisée a indubitablement recours à la corruption dans le secteur de la viande. Certains policiers ou inspecteurs — qui sont pourtant de plus en plus conscients du problème et qui ont tendance à signaler plus rapidement toute tentative de corruption — acceptent en ce sens, contre paiement, de faire en sorte que les contrôles soient moins stricts ou de réunir des informations sur les contrôles et les enquêtes judiciaires en cours.

Il apparaît que, de par le fait qu'ils doivent toujours effectuer des contrôles au même endroit et qu'ils sont en contact avec les mêmes personnes, des années durant, certains fonctionnaires sont particulièrement vulnérables aux manœuvres corruptrices. Tel est certainement le cas des experts qui sont attachés à des abattoirs de manière permanente et qui sont même parfois fort dépendants des abattoirs sur un plan logistique, et dont certains gèrent aussi un cabinet privé de vétérinaire.

Au cours de l'audition de 5 juin 1998, le magistrat d'assistance M. Timperman a fait à ce sujet la déclaration suivante(4):

(1) Cellule multidisciplinaire hormones, rapport annuel 1997, p. 30.

(2) Cellule multidisciplinaire hormones, rapport annuel 1996, pp. 12-13.

(3) À la question de savoir s'il est possible de mieux structurer la participation des entreprises et personnes sérieuses à la lutte des pouvoirs publics contre ces entreprises douteuses, l'asbl *Nationaal Verbond van slachthuizen en vleesuitsnijderijen* a répondu dans sa lettre du 26 mai 1997 que les entreprises qui disposent de ces informations ne sont pas enclines à en faire part par crainte de représailles.

(4) M. Timperman, magistrat d'assistance, audition, 5 juin 1998 p.m., p. 86/16.

denten vooral tegen de keurders van het ministerie van Volksgezondheid(1).

Blijkens het verslag van de Nationale Hormonencel werden in 1996 13 bedreigingen en 22 incidenten gemeld(2).

Deze cijfers zijn uiteraard enkel gebaseerd op de aangiften die door de betrokkenen zelf zijn gedaan. Uit de bijkomende informatie die de commissie heeft verzameld, blijkt dat er aanwijzingen zijn dat het aantal incidenten de laatste jaren afneemt en evolueert naar verbale bedreigingen. Niettemin bevestigen deze gegevens dat de verantwoordelijken voor de hormonendelinquentie daadwerkelijk gebruik maken van de contrastrategieën geweld en bedreigingen(3).

Over het gebruik van de contrastrategie corruptie leveren de op zelfrapportage gebaseerde cijfers weinig op. Uit andere bronnen blijkt evenwel dat door de georganiseerde criminaliteit in de vleessector ontegensprekelijk gebruik gemaakt wordt van corruptie. Op die manier worden b.v. politiemensen of inspecteurs — die zich nochtans meer en meer bewust blijken te worden van de problematiek en pogingen tot omkoping sneller blijken te melden — ingeschakeld om het niveau van de controles af te zwakken of informatie over controles en lopende gerechtelijke onderzoeken te bekomen.

Het feit dat sommige ambtenaren steeds op dezelfde plaats controles dienen uit te oefenen en gedurende jaren in contact staan met dezelfde personen, blijkt hen bijzonder kwetsbaar te maken voor corruptie. Dit is zeker het geval bij de vast aan slachthuizen verbonden keurders die soms zelfs grotendeels logistiek afhankelijk zijn van de slachthuizen en die in sommige gevallen daarnaast nog een privé-praktijk hebben als dierenarts.

Op de hoorzitting van 5 juni 1998 verklaarde bijstandsmagistraat M. Timperman daarover(4):

(1) Multidisciplinaire hormonencel, Jaarverslag 1997, blz. 30.

(2) Nationale hormonencel, Jaarverslag 1996, blz. 12-13.

(3) Op de vraag of de bijdrage van bona fide ondernemingen en personen tot de aanpak door de overheid van de malafide ondernemingen beter gestructureerd kan worden, antwoordde het Nationaal Verbond van slachthuizen en vleesuitsnijderijen in zijn brief van 26 mei 1997 dat bedrijven die over informatie beschikken, niet geneigd zijn die vrij te geven uit schrik voor represailles.

(4) M. Timperman, bijstandsmagistraat, hoorzitting, 5 juni 1998 p.m., blz. 86/16.

«J'ai connaissance d'un seul et unique dossier de corruption réactive. Ce dossier est virtuellement clos puisque le principal suspect s'est suicidé en cours d'enquête(1).

L'on parle bien sûr de mini-scandales. Il y a, par exemple, le cas quasi folklorique des experts qui trouvent un beau matin 10 000 francs dans leur veste à l'abattoir. Cela signifie qu'on leur demande de ne pas être trop «regardant» au cours de la matinée. Au cours de l'automne dernier, lorsqu'il fut question de l'affaire TRAGEX-GEL dans la presse, le chef d'un cercle d'expertise vétérinaire a dressé, à charge d'une grosse entreprise de transformation de viande, un procès-verbal, dans lequel il informe de manière voilée le procureur du Roi d'un cas de fraude à la viande. Il n'a n'opéré aucune saisie et a transmis le procès verbal par la voie normale.

Le procureur du Roi trouve ce procès-verbal dans la pile des procès-verbaux arrivés pendant le congé judiciaire. Il a heureusement le réflexe d'ouvrir une enquête judiciaire.

Un beau matin d'automne, l'exploitant de cet atelier de découpage de viande fait l'objet d'une perquisition tant à son exploitation qu'à son domicile privé. Participant la gendarmerie, la douane, des agents de l'IEV et un juge d'instruction en personne. À sa grande stupéfaction, le juge d'instruction constate que le verbalisant, qui est le chef du cercle d'expertise, s'approche du verbalisé, le suspect, pénétrant furibond dans son entreprise, et lui dit : «Monsieur X, il faut m'excuser mais vu les circonstances, je ne pouvais pas faire autrement que verbaliser; je ne m'attendais pas à ce qu'ils y donnent suite». Le juge d'instruction consigne également ces propos dans son procès-verbal de descente. Le fait est évidemment très grave, car il donne à penser qu'ils s'en passe des choses, dans ce petit monde. Peut-être est-ce dû en partie au syndrome de Stockholm, vu que les enquêteurs sont peu nombreux et toujours en contact avec les mêmes personnes. De plus, par rapport aux enquêteurs, ces personnes sont socialement et financièrement en position de force. La peur peut également jouer un rôle.

Je donnerai un deuxième exemple. À la demande du fonctionnaire dirigeant de l'IEV, la gendarmerie, police des autoroutes, organise un contrôle routier ciblé des camions frigorifiques dont on présume qu'ils transportent de la viande. Le contrôle est réalisé en concertation avec les douanes et avec l'IEV, parce que

(1) Le 28 septembre 1998 la 14^e chambre correctionnelle du tribunal de première instance de Bruges a condamné les deux suspects dans cette affaire pour faits de corruption à une peine de prison effective de respectivement 6 mois et 3 mois et à une amende de respectivement 1 000 francs ($\times 100$) et 500 francs ($\times 90$). Les deux condamnés n'ont pas interjeté appel.

«Ik ken één reactief corruptiedossier. Dat is virtueel gesloten doordat de hoofdverdachte de hand aan zichzelf sloeg in de loop van het onderzoek(1).

Er zijn natuurlijk verhalen over mini-schandaaltjes. Het zijn bijna folkloristische toestanden waarbij een keurder in een slachthuis bijvoorbeeld's morgens in zijnjas 10 000 frank aantreft. Dat betekent dat van hem wordt verwacht die voormiddag «bijzind «te zijn. In het najaar vorig jaar, toen de zaak TRAGEX-GEL de pers haalde, stelde het hoofd van een keurkring een proces-verbaal op lastens een groot vleesverwerkend bedrijf en hij meldt vrij omfloerst vleesfraude aan de procureur des Konings. Hij neemt niets in beslag. Hij verzendt het proces-verbaal via de gewone weg.

Dat proces-verbaal wordt door de procureur des Konings gevonden in de stapel proces-verbalen die tijdens het gerechtelijk verlof toekomen. Die man is gelukkig alert genoeg om een gerechtelijk onderzoek te starten.

Op een frisse najaarsmorgen krijgt de uitbater van die vleesversnijderij een huiszoeking, zowel in zijn bedrijf als in zijn privé-woning. Daaraan werken mee de rijkswacht, de douane, ambtenaren van het IVK en een onderzoeksrechter in hoogst eigen persoon. De onderzoeksrechter ziet tot zijn verbazing hoe de verbalisant, hoofd van de keurkring, naar de geverbalierteerde, de verdachte, die razend zijn bedrijf binnentapt, toestapt en hem zegt : «Mijnheer X, u moet mij excuseren, maar gelet op de omstandigheden kon ik niet anders dan verbaliseren; ik had nooit verwacht dat ze er gevolg aan zouden geven». De onderzoeksrechter noteert dat ook in zijn proces-verbaal van aftapping. Zo iets is natuurlijk zeer kras, want dat doet vermoeden dat er in dat wereldje wel een en ander loos is. Misschien is dat gedeeltelijk te wijten aan het Stockholmsyndroom, aangezien de speurders beperkt in aantal zijn en met steeds dezelfde personen in contact komen. Die personen staan bovendien maatschappelijk en financieel in een veel sterkere positie dan de speurders zelf. Ook angst kan een rol spelen.

Ik geef een tweede voorbeeld. Op verzoek van de leidend ambtenaar van het IVK organiseert de rijkswacht, de autowegenpolitie, een wegcontrole geconcentreerd op frigowagens waarvan vermoed wordt dat ze vlees vervoeren. Dit gebeurt in samenspraak met de douane en met het IVK, omdat dat beschikt

(1) De twee verdachten in deze zaak werden op 28 september 1998 veroordeeld wegens omkoping door de 14^e correctiene kamer van de rechtbank van eerste aanleg te Brugge tot een effectieve gevangenisstraf van respectievelijk 6 maand en 3 maand en tot een geldboete van respectievelijk 1 000 frank ($\times 100$) en 500 frank ($\times 90$). De beide veroordeelden hebben hoger beroep ingesteld.

ce dernier dispose des experts et du savoir-faire nécessaires pour détecter toute malversation. Lors de ce contrôle effectué à Anvers, les gendarmes ont été frappés, par le fait que les experts procédaient de manière très sélective, demandant aux gendarmes de laisser passer systématiquement les véhicules d'une certaine firme. Le font-ils par crainte, sous l'effet du syndrome de Stockholm ou par pure corruption ? Je suis incapable de le dire, mais ces faits donnent en tout cas matière à réflexion. En ce qui concerne les grands scandales de corruption, je dois reconnaître que jusqu'ici j'ai dû mettre les pouces. »

Bien que de tels faits et situations soient indiscutablement de nature à faire naître une présomption de corruption, on voit à chaque fois combien il est difficile d'apporter la preuve de ces faits.

La commission estime néanmoins qu'il y a de très forts indices que le milieu des hormones a effectivement recours à la corruption pour permettre ou faciliter ses activités illégales. Il paraît donc hautement justifié que l'on s'attache à développer des stratégies anticorruption.

M. Decoster, fonctionnaire dirigeant de l'IEV, a donné le 19 juin 1998 la réponse suivante(1) :

« C'est une question à laquelle il est à la fois difficile et délicat de répondre. Je répète que les mesures qui ont été prises (en matière de stratégies anticorruption) devront s'appliquer à tous les secteurs et à tous les services d'inspection, y compris la police. C'est ce qui a été convenu. La mesure précitée a été prise à la suite des fraudes, parce qu'il y a des présomptions (mais pas de preuves) que des inspecteurs fort proches des entreprises, aient bénéficié d'avantages en échange d'un agrément ou de leur bienveillance. Je ne puis en apporter la preuve.

Je n'ai connaissance que d'un seul exemple et je ne sais pas si je dois en faire état ici pour le rapport, mais c'est le seul cas dont j'ai eu vraiment une preuve officielle. Il s'agit d'un ancien chef de cercle d'expertise de Flandre occidentale, qui s'est retrouvé derrière les barreaux. On le suspectait d'avoir fermé les yeux sur les agissements d'une entreprise et d'avoir facilité le trafic. Cet homme a été interrogé parce qu'il y a eu des témoins des faits. Selon la déclaration d'un des témoins, quelqu'un aurait à un moment donné remis une enveloppe contenant de l'argent au chef de cercle, qui l'aurait mise en poche. Interrogé à ce propos, il a fini par reconnaître les faits devant le magistrat. Il s'est rétracté par la suite en affirmant s'être « trompé » en faisant cette déclaration. Je rapporte cela comme un fait mais d'aucuns soupçonnent que des inspec-

over keurders en de nodige knowhow om uit te maken of er iets verkeerd gebeurt. Het viel de rijkswachters bij die controle in Antwerpen op dat de keurders heel selectief tewerk gingen en aan de rijkswachters vroegen om de wagens van een bepaald bedrijf systematisch te laten passeren. Doen zij dit uit angst, speelt hier het Stockholmsyndroom, of doen ze het uit loutere corruptie ? Dat kan ik echt niet zeggen, maar die feiten stemmen wel tot nadenken. Wat de grote corruptieschandalen betreft, moet ik erkennen dat ik tot nu toe de duimen heb moeten leggen. »

Hoewel dergelijke feiten en situaties ongetwijfeld het vermoeden van corruptie in zich dragen, blijkt telkens opnieuw hoe moeilijk het bewijs van deze feiten kan worden geleverd.

Niettemin meent de commissie dat er zeer sterke aanwijzingen zijn dat het hormonenmilieu effectief gebruik maakt van corruptie om haar illegale activiteiten mogelijk te maken of te vergemakkelijken. De aandacht voor het ontwikkelen van anti-corruptie-strategieën lijkt dan ook ten zeerste te rechtvaardigen.

De heer Decoster, leidend ambtenaar van het IVK, antwoordde op 19 juni 1998 als volgt op een vraag naar mogelijke corruptie bij controleambtenaren in de vleessector(1) :

« Dit is een moeilijke en delicate vraag. Ik herhaal nog eens dat de genomen maatregelen (inzake anticorruptiestrategieën) zullen moeten gelden voor alle sectoren en alle inspectiediensten, met inbegrip van de politie. Dat was de afspraak. Voornoemde maatregel is ontstaan naar aanleiding van de fraudes omdat er vermoedens zijn, maar daar zijn geen bewijzen van, dat inspecteurs, die uiteraard zeer dicht bij de bedrijfswereld staan, in ruil voor een erkenning of het sluiten van de ogen voordeelen toegeschoven krijgen. Ik kan dat niet bewijzen.

Ik heb maar één voorbeeld gekend en ik weet niet of ik het hier moet vernoemen voor het verslag, maar het is het enige geval waar ik echt officieel bewijs van had. Het betrof een vroeger kringhoofd in West-Vlaanderen die op een bepaald ogenblik in de gevangenis is terecht gekomen. Men had een vermoeden dat hij de ogen had gesloten voor een bedrijf en de trafiek had vergemakkelijkt. Die man is toen ondervraagd geworden omdat er op een bepaald ogenblik getuigen waren van de feiten. Een van de getuigen had een verklaring afgelegd dat het kringhoofd op een bepaald ogenblik een enveloppe met geld had gekregen en in zijn zak had gestoken. Die is daarover ondervraagd geworden en hij heeft dat op een bepaald ogenblik bevestigd aan de magistraat. Hij heeft zijn verklaring achteraf ingetrokken en gezegd dat hij « dwaalde »

(1) C. Decoster, fonctionnaire dirigeant de l'IEV, audition, 19 juin 1997, a.m., pp. 90/6-7.

(1) C. Decoster, leidend ambtenaar van het IVK, hoorzitting, 19 juni 1998 a.m., blz. 90/6-7

teurs se laissent acheter. Je ne sais pas si c'est un fait avéré. Je dois dire que les plaintes à ce propos sont peu nombreuses, voires inexistantes. Je n'ai connaissance que d'un seul fait, mais certains affirment qu'il est possible que dans certains cas de fraude, on se soit montré plus coulant en raison d'un lien éventuel. Je ne puis en apporter la preuve. Si cela devait être le cas, il serait intéressant de développer une stratégie. L'indemnité des inspecteurs de l'IEV est nettement supérieure à celle par exemple des inspecteurs des denrées alimentaires et de la santé publique. Cette différence est voulue, pour les mettre à l'abri de l'argent de la corruption. Quant à savoir si cette mesure est efficace, je l'ignore, mais c'est un des motifs pour lesquels on a décidé de leur accorder des indemnités plus élevées.»

2.5. La délinquance liée aux hormones et le secteur de la viande

Les données disponibles ne permettent pas d'établir dans quelle mesure la délinquance liée aux hormones influe négativement sur le fonctionnement normal de l'engraissement. Il est clair, cependant, que son influence est grande. Le grand nombre de contrôles positifs dans les exploitations agricoles et l'affirmation de certains selon laquelle il n'est plus possible d'engraisser sans administrer de substances illégales(1) constituent un indice sérieux en la matière, malgré toutes les réserves qui ont été émises. Le fait qu'actuellement, l'offre de viande sur le marché intérieur représente 180 % de la demande montre combien il est important pour les engrasseurs de fournir une viande de qualité optimale à moindre coût. C'est ainsi que la demande de substances illégales se perpétue et que l'on «alimente le terreau» de la criminalité organisée.

2.6. Conclusion

Sur la base des données susvisées, force est de conclure que la délinquance liée aux hormones menace sérieusement le fonctionnement normal de l'engraissement. Les instruments législatifs qui ont été développés jusqu'à présent en Belgique dans la lutte contre cette délinquance ont sans aucun doute donné de bons résultats jusqu'à présent, même si l'on n'a pas encore opéré une percée fondamentale. Il semble que l'on aborde encore parfois le phénomène de manière trop réactive, si bien que l'on ne pourra obtenir des résultats qu'en ce qui concerne les échelons les plus bas des formes de criminalité en question. Le fait que les services concernés connaissent le noyau de la

toen hij dat getuigde. Ik zeg dit bij wijze van feit, maar sommigen vermoeden dat inspecteurs zich zouden laten misleiden door geld. Ik weet niet of dit een vaststaand feit is. Ik moet zeggen dat ik daar weinig of geen klachten over hoor. Ik ken slechts één feit, maar sommigen zeggen dat het mogelijk is dat men in die fraudegevallen minder streng zou zijn opgetreden wegens een mogelijke band. Ik kan dat niet bewijzen. Mocht dit toch het geval zijn, dan zou het interessant zijn een strategie te ontwikkelen. De vergoeding van de inspecteurs op het IVK is veel hoger dan de vergoeding van bijvoorbeeld de inspecteurs voor eetwaren en volksgezondheid. Dat is opzettelijk om te vermijden dat zij corruptiegeld zouden krijgen. Of deze maatregel werkt, weet ik niet, maar dat is een van de beweegredenen geweest waarom men bijvoorbeeld heeft beslist om hun hogere vergoedingen te geven.»

2.5. Hormonendelinquentie en de vleessector

Op basis van de beschikbare gegevens is het niet mogelijk te bepalen in welke mate de hormonendelinquentie de normale werking van de vetnesting negatief beïnvloedt. Het is echter duidelijk dat deze invloed in hoge mate aanwezig is. Het, ondanks alle gemaakte voorbehouden, aanzienlijk hoog aantal positieve controles op de landbouwbedrijven en de bewering dat volgens sommigen geen vетnesting meer mogelijk is zonder toediening van illegale substanties(1), is daarvan een ernstige aanwijzing. Het feit dat momenteel het aanbod van vlees op de interne markt 180% uitmaakt van de actuele vraag ernaar, onderstreept hoe belangrijk het voor de vетnesters is om met minimale kosten een zo groot mogelijke «kwaliteit» aan vlees af te leveren. Zodoende blijft er vraag bestaan naar illegale substanties en blijft de voedingsbodem voor de ontwikkeling van georganiseerde criminaliteit bestaan.

2.6. Besluit

Op basis van de bovenvermelde gegevens moet worden besloten dat de hormonendelinquentie een belangrijke bedreiging vormt voor het normaal functioneren van de vetnesting. Het tot nu toe in België uitgewerkte wetgevend instrumentarium in de strijd tegen dit fenomeen heeft ongetwijfeld goede resultaten opgeleverd, zelfs als er nog geen fundamentele doorbraak werd bereikt. De aanpak lijkt soms nog te reactief geïnspireerd zodat vooralsnog enkel op de laagste echelons van deze vormen van criminaliteit resultaten kunnen worden geboekt. Het feit dat de harde kern van de georganiseerde criminaliteit bij de betrokken diensten gekend is en ondanks verhoogde

(1) M. Timperman, magistrat d'assistance, audition, 5 juin 1998, p.m., p. 86/29.

(1) M. Timperman, bijstandsmagistraat, hoorzitting, 5 juni 1998 p.m., blz. 86/29.

criminalité organisée, qu'il reste actif en Belgique et que l'on ne puisse qu'exceptionnellement s'y attaquer avec succès, malgré le développement des efforts de recherche (voir par exemple l'introduction de la « liste noire ») indique qu'il faut des mesures supplémentaires. Il convient de consacrer une attention particulière, à cet égard, à la recherche proactive et financière, dans le cadre de laquelle il faut donner d'urgence un contenu concret à la fois à la responsabilité pénale des personnes morales et à l'enquête financière (incluant une possibilité de confiscation de l'avantage après la condamnation).

Comme on a pu le constater à propos des mesures qui ont été prises jusqu'à présent, l'on ne peut s'attaquer au phénomène que d'une manière multidisciplinaire, en accordant aux services d'inspection concernés une place propre; à côté des autorités policières et judiciaires. Le secteur lui-même est demandeur(1). Cependant, il faut situer la lutte dans un cadre structurel suffisant pour que chaque partenaire puisse jouer pleinement son rôle dans l'ensemble. Outre un cadre réglementaire uniforme et clair, il faudrait également d'autres mesures concrètes pour que l'on puisse échanger des données (secret professionnel) dans le cadre d'une collaboration multidisciplinaire et pour que l'on puisse disposer d'une base juridique solide pour ce qui est de cette collaboration.

3. Fraude dans le secteur de la viande

3.1. Notion et causes

Le problème de la fraude dans le secteur de la viande(2) étant lié exclusivement jusqu'à présent à la fraude aux dépens du budget de l'Union européenne. Cette fraude visait surtout à l'obtention illégale de subventions de l'Union européenne à l'exportation de viande vers des pays tiers(3).

En 1977, à la suite du déclenchement de la maladie de la vache folle (ESB), l'on a toutefois constaté que, dans divers cas de fraude, il était question de plus que

(1) Cf. la lettre de la Fédération nationale des abattoirs et des ateliers de découpe du 26 mai 1997.

(2) Le 15 octobre 1997, une sous-commission de la commission de la Chambre de la Santé publique, de l'Environnement et du renouveau social, a été chargée du suivi du problème de fraude en matière de viande. Cette sous-commission a entendu toute une série de responsables du secteur de la viande à propos du problème de la fraude en matière de viande. Le rapport de cette sous-commission n'est pas encore disponible.

(3) M. Timperman, magistrat d'assistance, audition, 5 juin 1998 p.m., pp. 86/2-3 et 14-15 et C. Decoster, fonctionnaire directeur de l'IEV, audition, 12 juin 1998, a.m., pp. 87/19-20.

opsporingsinspanningen (zie bijvoorbeeld de invoering van de zogenaamde zwarte lijst) in België actief blijft, slechts uitzonderlijk met succes kan worden gevolgd, bewijst dat supplementaire maatregelen noodzakelijk zijn. Een bijzondere aandacht moet daarbij gaan naar het proactief en financieel rechercheren, waarbij naast de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van rechtspersonen het financieel onderzoek (met de mogelijkheid van voordeelsontneming na de veroordeling) dringend verder moet worden geconcretiseerd.

Zoals reeds vast te stellen is in de tot nu toe genomen maatregelen, kan de aanpak van het fenomeen enkel op een multidisciplinaire wijze gebeuren, waarbij naast de politiële en gerechtelijke autoriteiten de betrokken inspectiediensten een eigen plaats krijgen. De sector dringt daar zelf op aan(1). Deze benadering dient echter voldoende structureel omkaderd te worden, zodat elke partner in het geheel ten volle zijn rol kan spelen. Naast een eenvormig en overzichtelijk regelgevend kader zijn dan ook verdere concrete maatregelen noodzakelijk die binnen een multidisciplinaire samenwerking de uitwisseling van gegevens (beroepsgeheim) mogelijk maken en die deze samenwerking een solide juridische basis verlenen.

3. Vleesfraude

3.1. Begrip en oorzaken

De vleesfraudeproblematiek(2) was tot voor kort nagenoeg uitsluitend gelinkt aan fraude tegen het budget van de Europese Unie. De fraude bestond immers voornamelijk in het onrechtmatig verwerven van exportsubsidies die door de Europese Unie worden verleend voor de export van vlees naar derde landen(3).

In 1997 werden, als gevolg van het uitbreken van de dolle-koeien-ziekte (BSE), evenwel diverse fraudegevallen vastgesteld waarbij het ging om meer dan

(1) Cf. de brief van het Nationaal Verbond van slachthuizen en vleesuitsnijderen d.d. 26 mei 1997.

(2) In de Kamer werd op 15 oktober 1997 een subcommissie van de commissie voor de Volksgezondheid, het Leefmilieu en de maatschappelijke hernieuwing belast met de opvolging van de problemen inzake vleesfraude. Door deze subcommissie werden een heel aantal verantwoordelijken uit de vleessector gehoord over de vleesfraudeproblematiek. Het verslag van deze subcommissie is nog niet beschikbaar.

(3) M. Timperman, bijstandsmagistraat, hoorzitting, 5 juni 1998 p.m., blz. 86/2-3 en 14-15 en C. Decoster, leidend ambtenaar van het IVK, hoorzitting, 12 juni 1998 a.m., blz. 87/19-20.

d'une simple fraude aux subventions. En effet, la Belgique s'est avérée être l'un des rares pays d'Europe à n'être pas touché par l'ESB, si bien que la demande de viande belge a augmenté dans les pays de l'Union, ainsi que dans les pays tiers. La fraude, qui a été découverte, non pas par les autorités belges, mais par l'UCLAF (Unité de coordination de la lutte antifraude de la Commission des Communautés européennes) a consisté, dès lors, notamment à attribuer frauduleusement une origine belge à la viande venant de Grande-Bretagne, pour l'exporter ensuite vers des pays tiers(1). Cinq exploitations étaient concernées en l'occurrence.

M. Decoster(2), fonctionnaire-directeur à l'IEV, distingue onze origines à la fraude :

1^o la suppression des contrôles aux frontières intérieures dans une grande partie de l'Union européenne;

2^o le transfert des contrôles des frontières vers les exploitations;

3^o le manque de transparence et le caractère international du commerce (beaucoup d'intermédiaires);

4^o l'absence de traçabilité organisée des viandes;

5^o l'admission des réemballages;

6^o la difficulté de contrôler le transport international;

7^o la possibilité de placer des viandes provenant de pays différents dans un même emballage;

8^o la possibilité d'enlever les estampilles;

9^o la difficulté de contrôler les estampilles apposés sur la viande congelée;

10^o le fait que l'on mélange des viandes de diverses provenances dans les ateliers de découpe;

11^o l'absence de directive européenne en matière de certification pour l'exportation vers les pays tiers.

3.2. Quelques mesures prises récemment

La section Garantie du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) finance les restrictions à l'exportation vers les pays tiers et les interventions destinées à la régularisation des marchés. En Belgique, les dépenses dans ce cadre sont

(1) Timperman, M. et Carmeliet, J., *Verslag aan de Ministeraat. Voorstellen inzake de preventie en bestrijding van de vleesfraude*, 23 septembre 1997, p. 2.

(2) C. Decoster, audition, 12 juin 1998 a.m., p. 87/20.

subsidiefraude. België bleek immers één van de weinige BSE-vrije landen in Europa zodat, zowel vanuit derde landen als binnen de Europese Unie zelf, de vraag naar Belgisch vlees toenam. De fraude, die niet ontdekt werd door Belgische autoriteiten maar door de afdeling coordinatie van de fraudebestrijding van de Commissie van de Europese Gemeenschappen (ACF), beter bekend als UCLAF (Unité de coordination de la lutte antifraude de la Commission des Communautés européennes), bestond er dan ook o.m. in vlees uit Groot-Brittannië frauduleus een Belgische oorsprong te geven om het daarna naar derde landen te exporteren(1). Het ging daarbij om vijf bedrijven.

De heer Decoster(2), leidend ambtenaar bij het IVK, haalt elf redenen aan voor het ontstaan van fraude :

1^o wegvalen van de controle aan de binnengrenzen binnen een groot deel van de Europese Unie;

2^o verleggen van de controles van de grens naar de bedrijven;

3^o ondoorzichtigheid en internationaliteit van de handel (veel tussenpersonen);

4^o geen georganiseerde retraceerbaarheid van het vlees;

5^o het toelaten van herverpakking;

6^o de moeilijke controle op het internationaal vervoer;

7^o vlees van verschillende nationaliteiten mag in eenzelfde verpakking gestopt worden;

8^o stempels kunnen worden uitgesneden;

9^o stempels van diepgevroren vlees zijn moeilijk te controleren;

10^o vlees van verschillende herkomst wordt in de uitsnijderijen vermengd;

11^o er is geen Europese richtlijn inzake certificering naar derde landen.

3.2. Enkele recent genomen maatregelen

De afdeling Garantie van het Europees Oriëntatie en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGL) finanziert de restituties bij de uitvoer naar derde landen en de interventies ter regularisatie van de markten. In België worden de uitgaven in dat kader gedragen door

(1) Timperman, M. en Carmeliet, J., *Verslag aan de Ministeraat. Voorstellen inzake de preventie en bestrijding van de vleesfraude*, 23 september 1997, blz. 2.

(2) C. Decoster, hoorzitting, 12 juni 1998 a.m., blz. 87/20.

exécutées par des organismes de paiement spécifiquement habilités à cet effet. Ces organismes de paiement ont un rôle important dans la prévention de la fraude. Il existe en outre des structures de contrôle qui, conjointement avec les organismes de paiement, veillent à la réalité et la régularité des opérations financées par le FEOGA et ont pour tâche de prévenir ou de poursuivre les irrégularités commises(1).

Le Bureau d'intervention et de restitution belge (BIRB) est chargé du versement des subventions à l'exportation et des sommes qui reviennent aux opérateurs à titre d'interventions dans le cadre de la politique agricole; il est soumis à la tutelle du ministre de l'Agriculture. Une intervention consiste à retirer du marché les excédents agricoles en versant aux opérateurs un prix d'intervention. La restitution est la différence, suppléeée par l'UE, entre le prix européen élevé et le prix mondial plus bas.

Le 19 juillet 1996, la Commission européenne (DG-Agriculture-FEOGA) a transmis aux autorités belges ses conclusions définitives concernant l'enquête sur les systèmes et procédures appliqués pour le contrôle et la gestion de la réglementation relative au préfinancement des restitutions à l'exportation. Il ressort de cette enquête, réalisée fin 1994 pour les années 1993 et 1994, que les contrôles sur le terrain susceptibles de révéler rapidement l'existence d'une fraude lors de la vente de biens sont insuffisants dans les secteurs des céréales et de la viande(2). Il s'agissait surtout de la constatation de manquements graves dans l'exécution des contrôles, si bien que la possibilité de fraude (massive) s'est présentée(3). C'est pourquoi la Commission de l'UE a réclamé 10 % du préfinancement qui avait déjà été versé à titre de restitutions à l'exportation au BIRB. Pour le secteur de la viande, il s'agirait d'un montant de 440 millions de francs(4).

Il a donc été décidé de mettre davantage l'accent sur la prévention de la fraude et on a souligné la nécessité d'élaborer une structure interdépartementale, étant donné que différents départements sont concernés par la matière(5). Le Conseil des ministres a dès lors créé, le 25 octobre 1996, une Cellule de prévention interdépartementale (CPI) chargée, entre autres, de coordonner la prévention de la fraude liée aux dépen-

(1) Le contrôle des flux financiers entre l'UE et la Belgique. Lutte contre la fraude européenne. Rapport fait au nom du comité d'avis chargé de questions européennes de la Chambre et du Sénat, doc. Chambre 1127/1, 96/97, Sénat n° 1-708/1, p. 49.

(2) *Ibidem*, p. 63.

(3) Pour une description des manquements, voir, entre autres, Vandemeulebroucke, J. et Staes, B., *o.c.*, p. 122.

(4) Vandemeulebroucke, J. et Staes, B., *o.c.*, p. 122.

(5) P. Vanthemsche, chef de cabinet du ministre des Classes moyennes et de l'Agriculture, audition, 19 juin 1998 a.m., pp. 91/2-7.

specifiek daartoe gemachtigde betalingsinstellingen. Deze betalingsinstellingen hebben een belangrijke taak in de preventie van de fraude. Daarnaast bestaan controle-organen die er samen met de betalingsinstellingen op toezien dat de door het EOGFL gefinancierde maatregelen daadwerkelijk en op regelmatige wijze worden uitgevoerd en tot taak hebben de begane overtredingen te voorkomen of te vervolgen(1).

Het Belgisch Interventie- en Restitutiebureau (BIRB) is belast met de uitbetaling van de exportsubsidies en gelden die de operatoren toekomen inzake interventies in het kader van het landbouwbeleid en is onderworpen aan de voogdij van de minister van Landbouw. Met een interventie wordt bedoeld het uit de markt nemen van landbouwoverschotten, waarbij aan de operatoren een interventieprijs wordt uitbetaald. Een restitutie is het verschil dat door de EG wordt bijgepast tussen de hoge Europese prijs en de lagere wereldprijs.

Op 19 juli 1996 heeft de Europese Commissie (DG-landbouw-EOGFL) de eindconclusies meegedeeld aan de Belgische autoriteiten, met betrekking tot het onderzoek naar de toegepaste systemen en procedures voor de controle en het beheer van de regeling inzake voorfinanciering van uitvoerrestituties. Uit dit onderzoek, dat eind 1994 werd uitgevoerd voor de jaren 1993 en 1994, blijkt dat de controles op het terrein die eventuele fraude bij verhandeling van goederen snel aan het licht brengen, ontoereikend zijn in de granen en in de vleessector(2). Het ging daarbij vooral om vaststellingen van ernstige tekortkomingen bij de uitvoering van de controles, zodat de mogelijkheid tot (massale) fraude zich stelde(3). Daarom vorderde de EU-Commissie 10% terug van de voorfinanciering die reeds was uitbetaald voor uitvoerrestituties aan de BIRB. Voor de vleessector zou het gaan om een bedrag van 440 miljoen frank(4).

Zodoende werd beslist om meer nadruk te leggen op de preventie van fraude en werd de noodzaak aangevoond om een interdepartementale structuur uit te werken, aangezien verschillende departementen bij de materie betrokken zijn(5). Ten gevolge daarvan werd op 25 oktober 1996 door de Ministerraad een Interdepartementale Preventiecel (IPC) opgericht die o.m. de coördinatie van de fraudepreventie met

(1) De Controle op de financiële stromen tussen de EU en België. Europese fraudebestrijding. Verslag namens het adviescomité voor Europese Aangelegenheden van Kamer en Senaat, Stuk Kamer nr. 1127/1, 96/97, Senaat nr. 1-708/1, blz. 49.

(2) *Ibidem*, blz. 63.

(3) Voor een beschrijving van de tekortkomingen zie o.m. Vandemeulebroucke, J. en Staes, B., *o.c.*, blz. 122.

(4) Vandemeulebroucke, J. en Staes, B., *o.c.*, blz. 122.

(5) Vanthemsche, P., kabinetschef van de minister van Middenstand en Landbouw, hoorzitting, 19 juni 1998 a.m., blz. 91/2-7.

ses à charge de la section Garantie du FEOGA. La CPI est composée de représentants du ministère des Classes moyennes et de l'Agriculture, du ministère des Finances, du ministère des Affaires économiques, du BIRB et de l'IEV.

Le 23 juillet 1997, le ministre de la Santé publique et des Pensions, Marcel Colla, adresse au Conseil des ministres une note dans laquelle il affirme notamment que ces événements ont montré que la fraude à la viande prend une dimension internationale et est axée sur l'obtention de restitutions de l'UE permettant de vendre plus cher de la viande dont la valeur financière est moindre. Le ministre estime qu'il s'agit d'une forme de criminalité organisée et propose une série de mesures supplémentaires. D'une manière générale, il suggère d'étendre le champ d'action de la Cellule multidisciplinaire Hormones à toutes les formes de fraude à la viande, d'inventorier les entreprises du secteur de la viande et leurs administrateurs qui ont un passé judiciaire ou sont soupçonnés de pratiques déloyales et d'intensifier les contrôles des camions transportant de la viande.

Pour donner suite à la note du ministre Colla, le Conseil des ministres du 26 juillet 1997 charge un groupe de travail de formuler des propositions concrètes en vue d'une approche multidisciplinaire de la fraude dans le secteur de la viande.

Le 23 septembre 1997, M. Timperman, magistrat d'appui, et M. J. Carmeliet, directeur général au ministère des Classes moyennes et de l'Agriculture, soumettent au Conseil des ministres un rapport contenant des propositions en matière de prévention et de lutte contre la fraude à la viande, rapport qui est approuvé le 26 septembre 1997. La concrétisation de ces mesures se poursuit actuellement.

Sur le plan préventif, des mesures sont prises pour l'IEV et l'autorité fédérale :

a) Pour l'IEV, des mesures à court, moyen et long termes sont annoncées en ce qui concerne la certification d'origine dans les exploitations (registre), les critères et les procédures de certification par les vétérinaires de l'IEV, la possibilité de remonter la filière de la viande et le contrôle du transport des viandes par la route. Il a également été décidé que l'IEV élaborerait des directives de contrôle qualitatif et des scénarios et qu'il ferait l'objet d'un audit tant interne qu'externe. Pour ce dernier point, un comité de coordination constitué de représentants du premier ministre, des vice-premiers ministres et des ministres de l'Intérieur, de la Santé publique et de l'Agriculture a été créé.

b) Pour l'autorité fédérale, il a été décidé de faire contribuer de manière substantielle la Cellule de prévention interdépartementale (CPI) à la lutte contre la fraude à la viande et de désigner, comme dans la problématique des hormones, un expert de la lutte anticorruption.

betrekking tot uitgaven ten laste van het EOGFL-Garantie tot opdracht heeft. De IPC is samengesteld uit vertegenwoordigers van het ministerie van Middenstand en Landbouw, het ministerie van Financiën, het ministerie van Economische Zaken, van het BIRB en van het IVK.

Op 23 juli 1997 schrijft minister van Volksgezondheid en Pensioenen Marcel Colla een nota aan de Ministerraad waarin hij o.m. stelt dat deze gebeurtenissen hebben aangetoond dat de vleesfraude een internationale dimensie aanneemt en gericht is op het verkrijgen van EU-restituties waarbij men de gelegenheid creëert vlees met mindere financiële waarde duurder te verkopen. De minister meent dat het gaat om een vorm van georganiseerde criminaliteit en stelt een aantal supplementaire maatregelen voor. Algemeen stelt hij voor om het actieterrein van de Multidisciplinaire Hormonenel uit te breiden tot alle vormen van vleesfraude, de bedrijven uit de vleessector en hun beheerders met een gerechtelijk verleden of die verdacht zijn van oneerlijke praktijken te inventariseren en de controles op de vrachtwagens die instaan voor het vleesvervoer te intensificeren.

Op de Ministerraad van 26 juli 1997 wordt, gevolgd door de nota van minister Colla, een werkgroep belast met het formuleren van concrete voorstellen voor een multidisciplinaire aanpak van de vleesfraude.

Op 23 september 1997 wordt door de heer M. Timperman, bijstandsmagistraat, en de heer J. Carmeliet, directeur-generaal bij het ministerie van Middenstand en Landbouw, een verslag aan de Ministerraad bezorgd met voorstellen inzake de preventie en de bestrijding van de vleesfraude, dat op 26 september 1997 wordt goedgekeurd. Deze maatregelen worden momenteel verder geconcretiseerd.

Preventief worden maatregelen genomen voor het IVK en voor de federale overheid :

a) Voor het IVK worden op korte, middellange en lange termijn maatregelen aangekondigd m.b.t. de herkomstcertificering in de bedrijven (register), criteria en procedures voor certificering door de IVK-dierenartsen, de retraceerbaarheid van het vlees en de controle van het vleesvervoer op de weg. Tevens werd beslist dat het IVK richtlijnen van kwaliteitscontrole en draaiboeken zou afwerken en zowel intern als extern verder zou worden doorgelicht. Voor dat laatste werd een coördinatiecomité opgericht bestaande uit vertegenwoordigers van de eerste minister, de vice-eerste ministers, de ministers van Binnenlandse Zaken, Volksgezonheid en Landbouw.

b) Voor de federale overheid werd beslist de Interdepartementale Preventiecel (IPC) een belangrijke bijdrage te laten leveren bij de vleesfraudebestrijding en, zoals voor de hormonenproblematiek, een expert in anticorruptiebestrijding aan te stellen.

Pour ce qui est de la lutte contre la fraude des viandes, on crée des structures qui stimulent la collaboration interdépartementale et permettent d'affiner les mécanismes de sanction de la fraude. Les mesures suivantes ont été approuvées :

a) Au niveau du fonctionnement interdépartemental, il a été décidé :

- De créer un point de signalement permanent au sein de l'IEV pour les cas de fraude des viandes;
- De créer une Commission interdépartementale pour la coordination de la lutte contre la fraude et pour l'application du règlement (CE) n° 595/91 (CICAF) qui fusionne les deux services de lutte contre la fraude en une structure nouvelle.
- De créer, au sein de l'IEV, une cellule opérationnelle (une sorte de *task force*) multidisciplinaire antifraude dans le secteur de la viande (CMA), laquelle aurait pour mission de mener des actions rapides et efficaces en matière de lutte contre la fraude dans le secteur de la viande.

b) Au niveau des sanctions, il a été décidé :

- que les sanctions prévues doivent être renforcées et qu'il y a lieu d'examiner la possibilité d'une interdiction d'exploitation pour les administrateurs d'entreprises qui se sont rendues coupable de fraude et d'exécuter rapidement et efficacement les sanctions qui sont infligées;
- d'accélérer la concrétisation de la responsabilité pénale des personnes morales, de l'examen des possibilités de renversement de la charge de la preuve et de la dissociation éventuelle entre l'enquête pénale et l'enquête sur le patrimoine;
- de prévoir des sanctions administratives (le fraudeur paie).

3.3. Fraude des viandes et criminalité organisée

Partant des informations dont dispose la commission d'enquête, l'on peut considérer que dans de nombreux cas, la fraude en question constitue incontestablement une forme de criminalité organisée(1).

(1) Auditions: M. Timperman, magistrat d'appui, 5 juin 1998 p.m., pp. 86/3-4; C. Decoster, fonctionnaire dirigeants de l'IEV, 19 juin 1998 a.m., p. 90/14 et P. Vanthemsche, chef de cabinet du ministre des Classes moyennes et de l'Agriculture, 19 juin 1998 p.m., p. 91/15-16.

Op het vlak van de vleesfraudebestrijding worden structuren opgericht die de interdepartementale werking stimuleren en de verfijning van de sanctieringsmechanismen van de fraude mogelijk maken. De volgende maatregelen zijn goedgekeurd :

a) Op het vlak van de interdepartementale werking werd beslist :

- Het oprichten van een permanent meldpunt bij het IVK voor vleesfraudegevallen;
- Het oprichten van de Interdepartementale Commissie voor de Coördinatie van de Fraudebestrijding en voor de toepassing van Verordening (EG) nr. 595/91 (ICCF) die twee fraudediensten samenvoegt in een nieuwe structuur.
- Het oprichten van een operationele (als een soort task-force) Multidisciplinaire vleesfraudebestrijdingscel (MVC) bij het IVK met als doel snel en efficiënt acties te kunnen voeren inzake vleesfraudebestrijding.

b) Op het vlak van de sanctivering werd besloten dat :

- de opgelegde sancties verzoefd dienen te worden en, de mogelijkheid van een exploitatieverbod in hoofde van bestuurders van frauduleuze bedrijven onderzocht moet worden en, als sancties worden opgelegd, dat deze snel en efficient ten uitvoer dienen gelegd worden;
- de strafbaarheid van rechtspersonen en de studie naar de mogelijkheden van de omkering van de bewijslast en naar de eventuele loskoppeling van het strafrechtelijk onderzoek en het vermogensonderzoek versneld zouden worden gerealiseerd;
- administratieve sancties (de fraudeur betaalt) worden ingevoerd.

3.3. Vleesfraude en georganiseerde criminaliteit

Op basis van de informatie waarover de onderzoekscommissie beschikt, kan worden aangenomen dat de vleesfraude in veel gevallen ontgeschrekelijk als een vorm van georganiseerde criminaliteit moet worden beschouwd(1).

(1) Hoorzittingen: M. Timperman, bijstandsmagistraat, 5 juni 1998 p.m., blz. 86/3-4; C. Decoster, leidend ambtenaar van het IVK, 19 juni 1998 a.m., blz. 90/14 en P. Vanthemsche, kabinetschef van de minister van Middenstand en Landbouw, 19 juni 1998 p.m., blz. 91/15-16.

Le rapport annuel 1997 de la Commission européenne sur la lutte contre la fraude contient une phrase importante relative au rôle que joue la criminalité organisée dans la fraude dans le secteur de l'agriculture(1). La commission affirme ce qui suit :

Les enquêtes conduites dans le domaine agricole mettent fréquemment à jour des réseaux criminels bien organisés. Dans les échanges extra-communautaires de produits agricoles notamment, la criminalité organisée est présente, à travers des réseaux complexes de producteurs, de négociants, de transporteurs, de facturiers, de contrebandiers, de faussaires etc. (...).(2)

En ce qui concerne plus particulièrement le secteur de la viande, le rapport annuel susvisé fait référence au contournement de l'embargo sur la viande de bœuf britannique. Une importante affaire de fraude belge qui présente des ramifications vers la criminalité liée aux hormones y joue un rôle de premier plan. La commission énumère les éléments de fait dont on dispose à propos de cette affaire et déclare que :

«Les soupçons se sont orientés vers une organisation criminelle belge déjà bien connue pour sa participation au trafic illicite d'hormones ou d'autres fraudes agricoles.»(3)

Au cours de l'audition du 6 juin 1997, M. Per Brix Knudsen, le directeur de l'UCLAF (Unité de coordination de la lutte antifraude de la Commission des Communautés européennes) a fait à ce sujet la déclaration suivante(4) :

«On l'appelle la mafia des hormones, elle introduit des hormones, en vend aux agriculteurs et est impliquée dans des affaires, toujours dans le secteur de la viande, de manipulations d'exportations et d'importations et mises sur le marché de viande en manipulant les dispositions sur l'importation des viandes, sur les restitutions à l'exportation, droits à l'importation et sur les fraudes à la TVA. Ceci mêle les dossiers de viandes, soupçonnées de contenir des hormones, et de ne pas respecter les dispositions en vigueur dans l'Union et celles qui sont interdites d'importation vers l'Union.

Après 1989, la CEE boycotte l'importation de viande en provenance des États-Unis pour éviter la

(1) Commission des Communautés européennes, Protection des intérêts financiers des communautés. Lutte contre la fraude. Rapport annuel 1997, 6 mai 1998, pp. 18-23.

(2) Commission des Communautés européennes, *o.c.* p. 18.

(3) Commission des Communautés européennes, *o.c.*, p. 22.

(4) Per Brix Knudsen, directeur de l'UCLAF, audition du 6 juin 1997 p.m., pp. 42/10-11.

In het jaarrapport 1997 van de Europese Commissie over de strijd tegen de fraude wordt een belangrijke passus gewijd aan de rol van de georganiseerde criminaliteit in de fraudes in de landbouwsector(1). De Commissie stelt :

De onderzoeken op landbouwgebied brengen regelmatig goedgeorganiseerde criminale netwerken aan het licht. Door middel van complexe netwerken bestaande uit producenten, handelaren, transporteurs, facturisten,smokkelaars en vervalzers heeft de georganiseerde misdaad een positie kunnen veroveren (...).(2)

Specifiek voor de vleessector wordt in dit jaarrapport verwezen naar de omzeilingen van het embargo op Brits rundvlees. Centraal daarin staat een belangrijke Belgische fraudezaak met vertakkingen naar de hormonencriminaliteit. De Commissie zet de feitelijke gegevens van deze zaak op een rijtje en stelt :

«De verdenkingen zijn komen te vallen op een Belgische criminale organisatie die reeds bekend was wegens haar deelneming aan de onwettige handel in hormonen en andere landbouwfraudes.»(3)

Op de hoorzitting van 6 juni 1997 verklaarde de heer Per Brix Knudsen, directeur van de ACF (afdeling coördinatie van de fraudebestrijding van de Commissie van de Europese Gemeenschappen), beter bekend als UCLAF (Unité de coordination de la lutte antifraude de la Commissions des Communautés européennes) daarover het volgende(4) :

«Ze wordt de hormonenmafia genoemd, ze brengt hormonen binnen in het land, verkoopt die aan de landbouwers en is betrokken bij zaken, altijd in de vleessector, waarin de uitvoer en de invoer van vlees vervalst worden, vlees op de markt wordt gebracht door het omzeilen van de reglementering inzake de invoer van vlees, de restituties bij de uitvoer en de invoerrechten en door BTW-fraude. In deze dossiers gaat het zonder onderscheid om vlees dat vermoedelijk hormonen bevat, om vermoedelijke overtredingen van de geldende regelgeving van de Unie en ook om vlees dat onder het invoerverbod van de Unie valt.

Na 1989 boycot de EEG de invoer van vlees uit de Verenigde Staten om te voorkomen dat dit vlees in de

(1) Commission des Communautés européennes, Protection des intérêts financiers des communautés. Lutte contre la fraude. Rapport annuel 1997, 6 mei 1998, pp. 18-23.

(2) Commissie van de Europese Gemeenschappen, *o.c.* blz. 21.

(3) Commissie van de Europese Gemeenschappen, *o.c.*, blz. 26.

(4) Per Brix Knudsen, directeur van ACF/UCLAF, hoorzitting, 6 juni 1997 p.m., blz. 42/10-11.

mise en vente par des établissements non-agréés par l'Union européenne. Les exportateurs américains ont envoyé des marchandises, qui ne pouvaient pas être importées directement dans l'Union, vers les pays de l'Est, Pologne, Tchèquie, Slovaquie, Hongrie et Roumanie. La marchandise était réemballée dans ces pays et expédiée dans l'Union européenne, accompagnée de faux certificats vétérinaires indiquant une autre origine pour permettre leur introduction sur le territoire de l'Union.

La mafia des hormones introduit des hormones sur le marché européen, vend également des hormones aux agriculteurs et s'occupe en même temps de l'importation de la viande interdite via les pays de l'Est.

D'autres mécanismes sont aussi introduits. De la viande entreposée à la douane en Belgique, dont le document de destination finale indiquait un pays, hors de l'Union, était détournée. Le certificat vétérinaire émis indiquait une origine belge pour permettre leur vente en France ou en Belgique et rester sur le territoire de l'Union. Il en résulte un détournement des dispositions sur l'interdiction des hormones, le non-paiement du prélèvement sur la viande et la mise de cette viande sur le marché noir de l'Union sans payer la TVA.

Une autre variante est de déclarer pour l'exportation de la viande de très bonne qualité pour recevoir la restitution. Ils remplacent la viande de bonne qualité par des abats ou de la viande de moins bonne qualité pour laquelle il n'y a pas de restitution. Ils vendent la viande de mauvaise qualité hors de l'Union, et détournent la viande de bonne qualité sur le marché de l'Union, gagnant ainsi la restitution. Bien entendu, la vente a lieu hors TVA. Ou encore, ils importent des viandes de bonne qualité ne provenant pas de l'Union et ils déclarent cette viande comme étant des abats et donc échappent aux prélèvements appliqués aux viandes de qualité supérieure. La viande est alors vendue sur le marché noir, donc hors TVA. Il y a toutes les variantes possibles de ce que l'on appelle les carrousels : manipulations des destinations ou des exportations, falsifications des marchandises, fausses déclarations, marchandises inexistantes ou de mauvaise qualité, etc. Les destinations fictives favorites sont le Congo, le Gabon et le Ghana, vu les difficultés que nous éprouvons pour constater l'arrivée effective de la marchandise dans ces pays et contrôler si la viande est de bonne qualité. Cela ne veut pas dire que nous n'envoyons pas d'enquêteurs dans ces pays, mais nous ne pouvons pas compter sur les autorités locales pour effectuer ce type de vérifications.

Ceci pour vous démontrer que nous avons ici une organisation criminelle qui travaille sur plusieurs fronts et qui manipule les dispositions vétérinaires, les dispositions agricoles — prélèvements, restitutions —

handel wordt gebracht via niet door de Europese Unie erkende bedrijven. Amerikaanse uitvoerders stuurd handelswaar die niet rechtstreeks in de Unie ingevoerd mocht worden, naar de landen van het voormalige Oostblok, Polen, Tsjechië, Slovakije, Hongarije en Roemenië. De handelswaar werd in die landen opnieuw verpakt en naar de Europese Unie verzonnen voorzien van vervalste veterinaire certificaten waarin een andere herkomst vermeld werd, dit om de invoer van het vlees op het grondgebied van de Europese Unie mogelijk te maken.

De hormonenmaffia brengt hormonen binnen op de Europese markt, verkoopt eveneens hormonen aan de landbouwers en legt zich tegelijkertijd toe op de invoer van verboden vlees via de voormalige Oostbloklanden.

Er wordt gebruik gemaakt van nog andere mechanismen. Vlees dat zich in een Belgische entrepot bevindt, waarvan het vervoerdocument een uiteindelijke bestemming buiten de Unie vermeldde, werd afgeleid. Het veterinair certificaat dat afgegeven was, vermeldde een Belgische herkomst zodat het vlees in Frankrijk of in België verkocht kon worden en op het grondgebied van de Unie kon blijven. Hieruit blijkt dat de regelgeving inzake verboden hormonen omzeild wordt, dat de heffing op het vlees niet betaald wordt en dat dit vlees op de zwarte markt van de Unie terechtkomt zonder dat de BTW wordt betaald.

In een andere variant geeft men aan dat vlees van zeer goede kwaliteit uitgevoerd wordt, dit om de restituties bij uitvoer op te strijken. Het vlees van zeer goede kwaliteit wordt vervangen door slachtafval of door vlees van minder goede kwaliteit waarvoor geen restitutie bestaat. Men verkoopt het vlees van slechte kwaliteit buiten de Unie en leidt het vlees van goede kwaliteit af op de interne markt en strijkt zo de restitutie op. Op de verkoop wordt vanzelfsprekend geen BTW geheven. Of men voert vleessoorten van goede kwaliteit van buiten de Unie in en geeft dit vlees aan als slachtafval en zo ontsnapt men aan de heffingen op vlees van hoge kwaliteit. Het vlees wordt dan op de zwarte markt verkocht, dus zonder BTW. Alle varianten zijn mogelijk in deze zogenaamde carrousels : geknoei met de bestemmingen of met de uitvoer, vervalsing van goederen, valse verklaringen, goederen die niet bestaan of van slechte kwaliteit zijn, enz. De fictieve bestemmingen die het meest voorkomen, zijn Congo, Gabon en Ghana, omdat we daar moeilijkheden ondervinden om vast te stellen of de goederen daadwerkelijk in die landen aankomen en om te controleren of het vlees van goede kwaliteit is. Dat wil niet zeggen dat wij geen controleurs naar die landen sturen maar we kunnen niet rekenen op de plaatselijke overheid om dit soort controles te verrichten.

Dit toont aan dat we hier te maken hebben met een criminale organisatie die op verschillende fronten werkt en die fraudeert met de veterinaire regelgeving, de landbouwreglementering — de heffingen, de resti-

et les dispositions fiscales — TVA ou toutes autres taxes, charges diverses qu'une entreprise légitime devrait payer à l'Union européenne pour vendre ces produits. Ceci en parallèle avec les dossiers les plus connus en Belgique où la presse s'est concentrée sur les aspects liés à la problématique des dispositions vétérinaires. Il existe aussi un problème de contrôle douanier. Actuellement, le contrôle de la provenance et de la qualité des marchandises, et du caractère correct de la déclaration, est très difficile étant donné le commerce par conteneurs, la vitesse des échanges et la nécessité de ne pas bloquer le commerce.

Ce qui explique pourquoi nous attachons tellement d'importance aux moyens pour réagir au moins après, face à une activité comme celle-là. Nous avons de graves difficultés pour établir des contrôles systématiques, physiques, au moment de l'importation et de l'exportation. Je ne veux pas critiquer les douaniers parce que cette situation reflète la réalité du commerce. Si vous allez à Anvers et que vous constatez la vitesse du commerce par conteneurs, il est évident qu'il est très difficile d'agir, sans un réseau d'informations très développé, pour cibler ces contrôles physiques pour réagir. Ceci démontre les activités à la carte de ces organisations.»

tuties — en de belastingen — de BTW en andere heffingen of bijdragen allerlei die een wettige onderneming aan de Europese Unie moet betalen om deze producten te kunnen verkopen. Men kan parallelle trekken met de meest bekende dossiers in België waar de pers zich voornamelijk beziggehouden heeft met de problemen die zich voordeon inzake de wetgeving op de vleeskeuring. Het probleem doet zich ook voor op het vlak van de douanecontrole. Op dit ogenblik is het zeer moeilijk de herkomst en de kwaliteit van de goederen en de juistheid van de verklaring te controleren: de handel geschiedt immers door middel van containers, de handelsoperaties verlopen snel en men mag het handelsverkeer niet blokkeren.

Dit verklaart waarom wij zoveel belang hechten aan de middelen om ten minste achteraf op te treden tegen dergelijke operaties. We ondervinden zware moeilijkheden om systematisch fysieke controles uit te voeren bij de invoer en bij de uitvoer. Indien u naar Antwerpen gaat en u ziet hoe snel de containerhandel verloopt, wordt het duidelijk dat het verschrikkelijk moeilijk is op te treden zonder een hoogontwikkeld informatienetwerk, om de fysieke controles op een doelgerichte wijze uit te voeren. Dit toont aan dat deze organisaties op alle mogelijke terreinen actief zijn.»

3.4. Fraude des viandes et secteur de la viande

Les informations dont dispose la commission d'enquête ne permettent pas de mesurer l'ampleur exacte de la fraude des viandes en Belgique. Or, les personnes qui ont été entendues à son sujet estiment qu'elle n'est pas négligeable(1). Les chiffres du BIRB pour 1996 peuvent donner une indication sur la fraude détectée. Le BIRB a compté 125 dossiers de fraude liés à des restitutions pour un montant total de 1,5 milliards de francs. Dans le domaine des interventions, il y avait 50 dossiers en cours pour un montant total de 250 millions de francs environ(2). Il appert également, par exemple, que dans la seule affaire précitée de la viande britannique pourvue d'une étiquette belge, l'on a commis une fraude très importante. À cet égard, l'on a déjà pu établir que la fraude

3.4. Vleesfraude en vleessector

Uit de informatie waarover de onderzoekscommissie beschikt, kon niet worden afgeleid welke omvang de vleesfraude in België precies aanneemt. Personen die dienaangaande werden gehoord, menen evenwel dat deze fraude niet gering is(1). De cijfers van het BIRB voor 1996 kunnen als een indicatie gelden voor de gedetecteerde fraude. Zij telde 125 fraudedossiers in verband met restituties voor een totaal van 1,5 miljard frank. In verband met interventies waren toen 50 dossiers hangende voor een bedrag van ongeveer 250 miljoen frank(2). Ook blijkt bijvoorbeeld dat enkel in de voormelde zaak waarbij Brits vlees van een Belgische nationaliteit werd voorzien, zeer aanzienlijke fraude werd gepleegd en nu reeds vast staat dat voor meer dan 2,4 miljoen ecu restituties werden

(1) C. Decoster, fonctionnaire dirigeant de l'IEV, audition du 12 juin 1998 a.m., p. 87/21.

(2) Le contrôle des flux financiers entre l'UE et la Belgique. Lutte contre la fraude européenne. Rapport fait au nom du comité d'avis chargé de questions européennes de la Chambre et du Sénat, doc. Chambre, n° 1127/1, 96/97, Sénat, n° 1-708/1, p. 60.

(1) C. Decoster, leidend ambtenaar van het IVK, hoorzing, 12 juni 1998 a.m., blz. 87/21.

(2) De Controle op de financiële stromen tussen de EU en België. Europese fraudebestrijding. Verslag namens het adviescomité voor Europese Aangelegenheden van Kamer en Senaat, Stuk, Kamer, nr. 1127/1, 96/97, Senaat, nr. 1-708/1, blz. 60.

au système des restitutions dépasse les 2,4 millions d'écus(1). Il faut noter, cependant, que la fraude des viandes a, presque par définition, une dimension internationale, si bien qu'il est difficile d'isoler la part belge de cette fraude.

Par conséquent, l'on ne peut absolument pas affirmer que le phénomène de la fraude dans le secteur de la viande n'a aucun impact sur le fonctionnement normal du commerce de la viande en Belgique. Les statistiques générales dont on dispose montrent en effet que la fraude dans le secteur de la viande est un phénomène important dont l'impact économique ne doit pas être sous-estimé. De plus, les affaires qui sont mises au jour en Belgique paraissent bizarrement «institutionnalisées» et présenter des liens avec, entre autres, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, la France, l'Allemagne et l'Irlande(2).

Rien n'indique pour l'heure que la situation dans le commerce belge de la viande se soit dégradée dans les mêmes proportions qu'en Irlande voici quelques années(3). Les cas de fraudes qui ont été mis à jour récemment et le fait que la Commission européenne consacre plus d'attention à la fraude prouvent toutefois que la situation doit être suivie et examinée avec sérieux. Il est inquiétant de constater que, dans les cas de fraude visés ci-dessus, les personnes en cause sont presque toujours les mêmes. L'on peut, dès lors, s'interroger à propos de l'efficacité de la répression. Cette question est d'autant plus importante qu'il apparaît que la fraude liée à la viande est de plus en plus souvent le fait de véritables spécialistes de la fraude dans le secteur de l'import-export, qui opèrent également

(1) Commission des Communautés européennes, *Protection des intérêts financiers des communautés. Lutte contre la fraude. Rapport annuel 1997*, 6 mai 1998, p. 23. D'après les statistiques globales de ce rapport (p. 58), la fraude agricole en Belgique ne représenterait que 1 672 000 écus comparé à un total de 164 490 000 écus pour l'ensemble de l'Union européenne. Il y a cependant des raisons de soupçonner que les chiffres sont plus élevées en réalité (P. Vanthemsche, chef de cabinet du ministre des Classes moyennes et de l'Agriculture, audition du 19 juin 1998 a.m., pp. 91/10-12).

(2) Commission des Communautés européennes, *Protection des intérêts financiers des communautés. Lutte contre la fraude. Rapport annuel 1997*, 6 mai 1998, p. 23. Il faut d'ailleurs signaler que le phénomène n'est pas limité aux affaires récentes qui ont été évoquées. Depuis quelque temps, la fraude belge dans le secteur de la viande apparaît aussi dans des enquêtes aux Pays-Bas. Voir à ce sujet Van Duyne, P.C., Kouwenberg, R.F. et Romeijn, G., o.c., pp. 98-100 et Van Duyne, P.C., o.c., pp. 117-122.

(3) «Dans une émission télévisée du 13 mai 1991, la journaliste Susan O'Keeffe affirmait que l'industrie irlandaise de la viande était totalement gangrénée par les situations intolérables et les fraudes qui affectaient la transformation et les exportations de viande. L'Irlande s'est finalement dotée d'une commission parlementaire d'enquête qui a été chargée pendant trois ans de vérifier toute une série de ces allégations. La Commission européenne a réclamé 4,5 milliards de francs à l'Irlande. Voir à ce propos Vandemeulebrouck, J. et Staes, B., o.c., p. 121.

ontdoken(1). Er dient evenwel opgemerkt dat de vleesfraude bijna per definitie internationale dimensions aanneemt, zodat het moeilijk is het Belgische aandeel erin te isoleren.

Er kan dan ook zeker niet gesteld worden dat het fenomeen van de vleesfraude geen impact heeft op de normale werking van de handel in vlees in België. De voorhanden zijnde algemene cijfers tonen immers aan dat de vleesfraude een belangrijk fenomeen is waarvan de economische impact niet mag worden onderschat. Bovendien blijken de in België vastgestelde zaken op een bijzondere wijze geinternationaliseerd en linken te vertonen naar onder meer Groot-Brittannië, Nederland, Frankrijk, Duitsland en Ierland(2).

Er zijn vooralsnog geen aanwijzingen dat de situatie in de Belgische vleeshandel in dezelfde mate is ontwricht als bijvoorbeeld een aantal jaren geleden in Ierland kon worden vastgesteld(3). De recent ontdekte fraudezaken en de verscherpte aandacht van de Europese Commissie in dat verband bewijzen evenwel dat de situatie ernstig moet worden opgevolgd en onderzocht. Onrustwekkend daarbij is dat in deze fraudezaken bijna steeds dezelfde personen opduiken, zodat de doeltreffendheid van de aanpak in vraag kan worden gesteld. Deze vraag wordt nog belangrijker nu blijkt dat de vleesfraude steeds meer gepleegd wordt door echte fraudespecialisten in de import- en exportsector, die ook op andere terreinen actief zijn (bijvoorbeeld sigaretten). De tijd dat bij de

(1) Commission des Communautés européennes, *Protection des intérêts financiers des communautés. Lutte contre la fraude. Rapport annuel 1997*, 6 mei 1998, blz. 23. Volgens de globale cijfers uit dit rapport (blz. 58) zou de omvang van de landbouwfraude in België echter slechts op 1 672 000 ecu worden geraamd op een totaal van 164 490 000 ecu voor de gehele Europese Unie. Er zijn echter redenen om aan te nemen dat deze cijfers in de werkelijkheid hoger liggen (P. Vanthemsche, kabinetschef van de minister van Middenstand en Landbouw, hoorzitting, 19 juni 1998 p.m., blz. 91/10-12).

(2) Commission des Communautés européennes, *Protection des intérêts financiers des communautés. Lutte contre la fraude. Rapport annuel 1997*, 6 mei 1998, blz. 23. Er dient trouwens opgemerkt dat dit niet alleen in deze recente zaken het geval is. In Nederlandse dossieronderzoeken duikt de Belgische vleesfraude reeds enige tijd op. Zie daarvoor Van Duyne, P.C., Kouwenberg, R.F. en Romeijn, G., o.c., blz. 98-100 en Van Duyne, P.C., o.c., blz. 117-122.

(3) «In een televisie-uitzending van 13 mei 1991 beweerde journaliste Susan O'Keeffe dat de Ierse vleesindustrie volledig was ontwricht door mistoestanden en fraudes bij de verwerking en de uitvoer van vlees. Uiteindelijk werd in Ierland zelfs gedurende drie jaar een parlementaire onderzoekscommissie aangesteld die een heel aantal van deze beweringen bevestigt. De Europese Commissie vorderde 4,5 miljard frank terug van Ierland. Zie daarover Vandemeulebroucke, J. en Staes, B., o.c., blz. 121.

sur d'autres terrains (par exemple les cigarettes). Le temps où la fraude liée à la viande était uniquement le fait de personnes du secteur même, appartient de plus en plus au passé(1).

Le directeur de cabinet du ministre des Classes moyennes et de l'Agriculture, M. P. Vanthemsche, a fait la déclaration suivante au cours de l'audition du 19 juin 1998(2):

«En ce qui concerne la fraude liée à la viande, le rapport de l'UCLAF indique que, jadis, les fraudes liées à la viande étaient surtout le fait de spécialistes du secteur de la viande. Aujourd'hui, elles sont surtout le fait de spécialistes de la fraude. Ils opèrent tantôt dans le secteur de la viande, tantôt dans le secteur des cigarettes, tantôt dans un autre secteur. L'on a affaire en l'espèce à une forme typique de criminalité organisée fortement internationalisée et dont les ramifications s'étendent bien au-delà de l'Union européenne. Pour pouvoir bien comprendre la situation, l'on devrait s'adresser aux personnes qui analysent les réseaux en question.»

Le magistrat d'appui M. Timperman a fait la déclaration suivante au cours de l'audition du 5 juin 1998(3):

«Dans le dossier concret en question, il y a probablement eu, au départ, un groupe de commerçants en viandes qui ont monté une combine et qui, s'étant rendu compte qu'elle fonctionnait, ont rapidement décidé — les personnes physiques en question ne sont pas si âgées — d'étendre leurs activités en dehors du secteur de la viande. Ils se livrent actuellement au trafic international de drogue et au vol de conteneurs. Ils interviennent aussi dans toutes sortes de délits violents et de règlements de compte dans divers milieux. Leur profil actuel est donc le résultat d'une évolution historique.» [...]

«Les personnes en question s'adaptent avec beaucoup de souplesse à une série d'évolutions actuelles. De plus, elles ont une excellente connaissance de la législation européenne. Étant donné le niveau de formation de ces personnes, je considère qu'elles peuvent bénéficier d'un appui logistique considérable sur le plan juridique. Elles exploitent la moindre faille dans la réglementation pour développer leurs activités.» [...]

«Je puis peut-être vous montrer à quels échelons ces personnes exercent leurs activités. L'affaire com-

vleesfraude enkel personen uit de vleessector betrokken waren, lijkt meer en meer voorbij(1).

De kabinetschef van de minister van Middenstand en Landbouw, de heer P. Vanthemsche, verklaarde op de hoorzitting van 19 juni 1998 in dat verband het volgende(2):

«Wat de vleesfraude betreft, blijkt uit het rapport van UCLAF dat vroeger vooral specialisten uit de vleessector bij de vleesfraude betrokken waren. Vandaag zijn er vooral fraudespecialisten bij betrokken. Zij frauderen vandaag in vlees, morgen in sigaretten en overmorgen in iets anders. Dit is een typische vorm van georganiseerde criminaliteit die zeer sterk geïnternationaliseerd is en waarvan de vertakkingen veel verder gaan dan de Europese Unie. Om hierin een duidelijk inzicht te krijgen zou u eigenlijk de mensen moeten aanspreken die een analyse maken van deze netwerken.»

Bijstandsmagistraat M. Timperman stelde in de hoorzitting van 5 juni 1998 het volgende(3):

«In het concrete dossier ging het aanvankelijk wellicht om een zootje vleeshandelaars die iets op het getouw hebben gezet, die gezien hebben dat dat lukte, en die dan in een vrij korte periode — de fysieke personen waarover het gaat zijn niet eens zo oud — hun activiteiten ook buiten de vleessector hebben uitgebreid. Momenteel houden ze zich ook bezig met internationale drugshandel en containerdiefstallen. Ook laten ze zich in met allerlei gewelddelicten, zoals afrekeningen in de verschillende milieus. Ze zijn dus historisch geëvolueerd.» [...]

«Het gaat om een aantal personen die met een zeer grote soepelheid inspelen op tal van actuele evoluties. Bovendien zijn zij zeer goed op de hoogte van de Europese wetgeving. Gelet op het opleidingsniveau van deze personen ga ik er dan ook vanuit dat zij kunnen steunen op een zeer beslagen juridische logistiek. Zij maken van het kleinste hiaat in de reglementering gebruik om hun activiteiten te ontwikkelen.» [...]

«Ik kan u misschien aantonen op welke échelons de heren over wie het gaat, actief zijn. De zaak is

(1) Auditions: M. Timperman, 5 juin 1998 p.m., p. 86/8 et C. Decoster, 19 juin 1998 a.m., p. 90/14.

(2) P. Vanthemsche, directeur de cabinet du ministre des Classes moyennes et de l'Agriculture, audition, 19 juin 1998 p.m., p. 91/16.

(3) M. Timperman, magistrat d'appui, audition, 5 juin 1998 p.m., pp. 86/6, 14 en 15.

(1) Hoorzittingen: M. Timperman, 5 juni 1998 p.m., blz. 86/8 en C. Decoster, 19 juni 1998 a.m., p. 90/14.

(2) P. Vanthemsche, kabinetschef van de minister van Middenstand en Landbouw, hoorzitting, 19 juni 1998 p.m., blz. 91/16.

(3) M. Timperman, bijstandsmagistraat, hoorzitting, 5 juni 1998 p.m., blz. 86/6, 14 en 15.

mence par l'importation de ris de veau d'Amérique. Il semble que les Américains ne soient pas de grands amateurs d'abats. Il s'agit pour eux d'une forme de déchets qu'ils exportent. Les ris de veau américains entrent sur notre territoire, disparaissent sur le marché interne mais sont remplacés dans les containers par des déchets d'abattoirs locaux qui sont exportés comme viande de boeuf belge vers la Russie, à grand renfort de subventions. Il s'agit généralement d'assez grandes quantités. Plusieurs membres de la bande impliquée dans ce trafic furent placés assez longuement en détention préventive (cinq à six mois), mais n'en recommencèrent pas moins, dès leur libération, à importer de la viande suspecte au titre de l'ESB en passant par toutes sortes de filières légales ou illégales. Ils sont passés maîtres dans l'art de jongler avec les règles européennes et locales. Je me suis également laissé dire que la législation anglaise permet de retirer les sceaux de la viande homologuée au moment du reconditionnement de la viande. Il y a évidemment là une invitation à la fraude. Une des variations sur le thème classique consistait à faire transiter des carcasses de bovins allemands d'Allemagne vers l'Angleterre en passant par la Belgique où elles devraient être découpées. Malgré l'embargo ESB, aucune loi n'interdisait que les carcasses belges soient transportées à destination de l'Angleterre pour y être découpées avant d'être réimportées en Belgique comme viande découpée. Ces carcasses étaient ensuite exportées vers la Russie. La chose n'était pas crédible, ne fût-ce que pour des raisons économiques et, notamment, en raison des frais de transport. En réalité, les camions qui contenaient officiellement de la viande allemande faisaient le trajet vers l'Angleterre à vide. Les carcasses des bêtes abattues dans le cadre du programme ESB ont servi dans le meilleur cas à la consommation interne en Angleterre ou sont revenues en Belgique afin d'être dénaturées. En cas de contrôle, on disait qu'il s'agissait de carcasses allemandes refusées en Angleterre, et que l'on prétendait soi-disant ramener. Dans une autre affaire qui a suscité pas mal de remous l'été dernier, le Conseil des ministres avaient décidé, le 26 juillet 1997, de créer une cellule multidisciplinaire Hormones qui est toujours dans les starting-blocks à ma connaissance. Depuis, les enquêteurs ont été mis sur la piste, via l'UCLAF, d'une fraude énorme mettant en cause de la viande de porc brésilienne. Cette viande est importée dans l'Union européenne sans que l'on en connaisse la destination. Tout ce que l'on sait, c'est que l'on utilise des sceaux falsifiés d'un bureau de douane autrichien. L'on retrouve toujours la même bande, ce qui laisse supposer que la fraude est gigantesque.»

3.5. Conclusion

Sur la base des données précitées, l'on peut affirmer que le secteur de la viande est particulièrement sensible à certaines formes de fraude, consistant notam-

begonnen met de invoer van kalfszwezeriken uit Amerika. Het schijnt dat Amerikanen niet zo houden van orgaanvlees. Voor hen is het een vorm van slachtafval en ze voeren het uit. Amerikaanse kalfszwezeriken komen hier binnen, verdwijnen op de interne markt, maar worden in de containers gesubstitueerd door lokaal slachtafval en vertrekken als Belgisch rundsvlees, goed gesubsidieerd, naar Rusland. Het gaat meestal om vrij grote hoeveelheden. Een aantal bendeleden die bij deze zwendel betrokken waren, kreeg een lange voorhechtenis van vijf à zes maanden, maar vrijwel onmiddellijk na hun vrijlating voerden dezelfde personen BSE-verdachtvlees in op alle mogelijke en onmogelijke manieren. Steeds weer maakten zij handig gebruik van hetzelfde Europees, hetzelfde lokale regelgevingen. Ik heb mij ook laten vertellen dat de Engelse wetgeving toelaat dat de stempels van gekeurmerkt vlees worden verwijderd bij de herverpakking van het vlees. Dat is natuurlijk om fraude vragen. Eén van de variaties op het gekende thema was dat men zogezegd karkassen van Duits rundsvlees vanuit Duitsland via België transporteerde naar Engeland. Daar werden ze versneden. Ondanks het BSE-embargo verbood geen enkele wet dat Belgische karkassen naar Engeland werden gebracht. Daar werden ze versneden en als versneden vlees terug in België ingevoerd. Nadien werden ze uitgevoerd naar Rusland. Alleen al om economische redenen, meer bepaald wegens de transportkosten, is zo iets onaannemelijk. In de realiteit vertrokken die camions leeg naar Engeland, op papier waren zij echter gevuld met Duits vlees. Die karkassen van runderen die in het kader van het BSE-programma werden afgemaakt, dienden in het beste geval voor de interne consumptie in Engeland of gingen voor denaturatie, terug naar België. In geval van controle werd gezegd dat het om Duitse karkassen ging die in Engeland geweigerd waren, karkassen waarmee ze dus zogenaamd terugkeerden. Naar aanleiding van een andere zaak die vorige zomer voor de nodige heisa heeft gezorgd, heeft de Ministerraad op 26 juli 1997 beslist een multidisciplinaire vleesfraudecel op te richten. Die staat bij mijnen weten echter nog altijd in de startblokken. Intussen is men via de UCLAF een enorme fraudezaak met Braziliaans varkensvlees op het spoor gekomen. Dat vlees wordt ingevoerd in de Europese Unie. Men weet niet wat de bestemming is, men weet alleen dat er gebruik wordt gemaakt van vervalste stempels van een Oostenrijks douanekantoor. Het gaat hier steeds om dezelfde bende, wat doet vermoeden dat de fraude gigantisch is.»

3.5. Besluit

Op basis van de bovenvermelde gegevens kan worden gesteld dat de vleessector bijzonder gevoelig is voor bepaalde vormen van fraude doordat met de

ment en l'obtention de subventions énormes de l'Union européenne pour la vente de viande à des pays tiers ou en des opérations de falsification de l'origine de la viande. La commission d'enquête constate à cet égard qu'une grande part de cette criminalité se déroule en tout ou en partie sur le territoire belge. Il est préoccupant de constater qu'il existe des liens évidents avec la criminalité organisée liée aux hormones et que, dans ces dossiers, les suspects sont souvent des récidivistes notoires.

Le contrôle et la prévention de la fraude à la viande soulève un double problème. Il s'agit tout d'abord d'un phénomène revêtant un caractère international par excellence relève du droit européen et du droit national. À cet égard, il est capital que les mesures prises dans les divers États membres de l'Union européenne soient les plus uniformes possibles et que l'on organise la coopération la plus vaste entre les États membres et dans les relations entre les États membres et l'Union européenne. Cette coopération ne saurait se limiter à la coopération judiciaire ou administrative traditionnelle et doit revêtir une forme aussi intégrée que possible.

Au niveau national également, il faut chercher la réponse principalement dans ce sens. Il est nécessaire d'adapter les instruments répressifs et administratifs aux besoins actuels en matière de prévention et de répression (recherche financière, responsabilité des personnes morales) de la fraude à la viande, mais il importe aussi de développer une approche multidisciplinaire. Ce n'est que, lorsque l'on aura fait tout cela que les secteurs concernés par le problème en question pourront accomplir pleinement leur tâche et que l'on pourra agir de manière cohérente. Les mesures précitées, qui ont été décidées l'année passée par le Conseil des ministres, prouvent qu'il est nécessaire de développer une approche transversale et il y a lieu, dès lors, de les appliquer concrètement.

verkoop van vlees aan derde landen enorme subsidies kunnen worden verkregen van de Europese Unie of doordat vervalsingen m.b.t. de oorsprong van het vlees worden gepleegd. De onderzoekscommissie stelt daarbij vast dat een belangrijk aandeel van deze criminaliteit zich geheel of gedeeltelijk in België afspeelt. Het is daarbij verontrustend te moeten vaststellen dat er duidelijke linken zijn met de georganiseerde hormonencriminaliteit en dat steeds dezelfde verdachten in deze dossiers opduiken.

Bij de controle en de preventie van de vleesfraude rijst een dubbel probleem. In de eerste plaats gaat het om een fenomeen dat een bij uitstek internationaal karakter vertoont en dat zowel gereeld is in Europese als in nationale bepalingen. In dat opzicht is het van bijzonder belang dat de maatregelen in de diverse lidstaten van de Europese Unie zo uniform mogelijk worden genomen en dat zowel onderling tussen de lidstaten als in de relatie van de lidstaten met de Europese Unie een zo ruim mogelijke samenwerking aan de dag wordt gelegd. Deze samenwerking kan zich niet beperken tot de traditionele gerechtelijke of administratieve samenwerking maar dient zo geïntegreerd mogelijk te geschieden.

Ook op het nationaal vlak moet het antwoord voornamelijk in die richting worden gezocht. Naast de aanpassing van het strafrechtelijk en administratiefrechtelijk instrumentarium aan de actuele noden van de preventie en de bestrijding (financieel rechercheren, aansprakelijkheid van rechtspersonen) van de vleesfraude, is het opzetten van een multidisciplinaire aanpak van cruciaal belang. Pas dan kunnen alle actoren die betrokken zijn bij deze problematiek hun taak ten volle uitoefenen en kan op een consistente wijze worden opgetreden. De bovenvermelde maatregelen die vorig jaar genomen zijn door de Ministerraad benadrukken de noodzaak van deze interdepartementale en multidisciplinaire werking en dienen dan ook te worden geconcretiseerd.

Ont participé aux travaux de la commission :

1. Membres effectifs: MM. Vandenberghe, Lallemand, présidents; Bourgeois, Erdman, Mmes Jeanmoye, Leduc, MM. Mahoux, Pinoie, Verreycken; Coveliers et Desmedt, rapporteurs.
2. Membres suppléants : M. Caluwé, Mme Delcourt-Pêtre, M. Goovaerts, Mmes Lizin, Maximus, Merchiers et M. Mouton.
3. Membres sans droit de vote : M. Boutmans, Mme Dardenne et M. Loones.
4. Autre senateur : M. Hatry.

Voir:

Documents du Sénat:

1-326 - 1995/1996:

- N° 1: Proposition de M. Vandenberghe et consorts.
N°s 2 à 4: Amendements.
N° 5: Rapport.
N° 6: Texte adopté par la commission de la Justice.

Annales du Sénat:

18 juillet et 8 octobre 1996.

1-326 - 1997/1998:

- N° 7: Premier rapport intermédiaire de la commission d'enquête.
N° 8: Deuxième rapport intermédiaire de la commission d'enquête.

Aan de werkzaamheden van de commissie hebben deelgenomen :

1. Vaste leden : de heren Vandenberghe, Lallemand, voorzitters; Bourgeois, Erdman, de dames Jeanmoye, Leduc, de heren Mahoux, Pinoie, Verreycken; Coveliers en Desmedt, rapporteurs.
2. Plaatsvervangers: de heer Caluwé, mevrouw Delcourt-Pêtre, de heer Goovaerts, de dames Lizin, Maximus, Merchiers en de heer Mouton.
3. Leden zonder stemrecht: de heer Boutmans, mevrouw Dardenne en de heer Loones.
4. Andere senator: de heer Hatry.

Zie:

Gedr. St. van de Senaat:

1-326 - 1995/1996:

- Nr. 1: Voorstel van de heer Vandenberghe c.s.
Nrs. 2 tot 4: Amendementen.
Nr. 5: Verslag.
Nr. 6: Tekst aangenomen door de commissie voor de Justitie.

Handelingen van de Senaat:

18 juli en 8 oktober 1996.

1-326 - 1997/1998:

- Nr. 7: Eerste tussentijds verslag van de onderzoekscommissie.
Nr. 8: Tweede tussentijds verslag van de onderzoekscommissie.

CHAPITRE V

Lutte contre la criminalité organiséeSECTION 1^{re}

L'impact de la lutte contre la criminalité organisée, entre autres par l'utilisation de techniques spéciales d'enquête, sur l'organisation des services de police et du ministère public : le deuxième rapport intermédiaire

§ 1. Contexte

La commission parlementaire d'enquête chargée d'examiner la manière dont l'enquête, dans ses volets policiers et judiciaires, a été menée dans «l'affaire Dutroux-Nihoul et consorts» a définitivement donné un coup d'accélérateur à la discussion sur la réforme du paysage policier(1).

Différentes esquisses de nouvelle organisation policière ont été avancées(2).

La commission d'enquête a estimé pouvoir apporter une contribution utile à cette discussion en attirant l'attention, du point de vue spécifique qui est le sien, sur les conditions spécifiques que la lutte contre la criminalité organisée pose à l'organisation et au fonctionnement des services de police et du ministère public.

(1) Voir le rapport fait au nom de la commission d'enquête par M. Landuyt et Mme de T'Serclaes, doc. Chambre, 1996-1997, n° 713/6, pp.164-171 et 178-179.

(2) Voir, entre autres: Évaluation des services de police, fait au nom de la commission de l'Intérieur et des Affaires administratives par MM. Caluwé et Happart, doc. Sénat, 1996-1997, n° 1-700/1-3; Commission pour une structure policière plus efficace, Rapport final, (rapport de la commission Huybrechts), Bruxelles, 1997, p. 116; enquête parlementaire sur les adaptations nécessaires en matière d'organisation et de fonctionnement de l'appareil policier et judiciaire, en fonction des difficultés surgies lors de l'enquête sur les «tueurs du Brabant», rapport fait au nom de la commission d'enquête par MM. Landuyt et Viseur, doc. Chambre, 1997-1998, n° 573/10, 1995-1996, pp. 56-60, 74-76 et 83-85; Fijnaut, C., «Het fundament, een analyse van de regeringsnota van 7 oktober 1997», *Politeia*, 1998, n° 3, pp. 12-17 et «Maar toch!», over de hervorming van het politiebestel», *Vigiles-Tijdschrift voor Politierecht*, 1998, pp. 1-3; Lybaert, D., «Er komt beweging in de hervorming van de politiediensten: een stand van zaken», *Politeia*, 1998, n° 3, pp. 6-11; Eliaerts, C., «Naar een (gewapende) vrede?», de hervorming van het Belgisch politiewezen voor en na de zaak Dutroux», *Justitiële verkenningen*, *Politie en Justitie in België*, 1997, n° 8, pp. 120-135.

HOOFDSTUK V

Aanpak van de georganiseerde criminaliteit

AFDELING 1

De impact van de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit, onder meer door het gebruik van bijzondere opsporingsmethoden, op de organisatie van de politiediensten en het openbaar ministerie : het tweede tussentijds verslag

§ 1. Situering

Het parlementair onderzoek in de Kamer van volksvertegenwoordigers naar de wijze waarop het onderzoek door politie en gerecht werd gevoerd in de zaak «Dutroux-Nihoul en consorten» bracht de discussie over de hervorming van het politielandschap in een definitieve stroomversnelling(1).

Verschillende blauwdrukken voor een nieuwe politieorganisatie werden naar voren geschoven(2).

De onderzoekscommissie meende dat ze in deze discussie een nuttige bijdrage kon leveren door vanuit haar specifieke invalshoek de aandacht te vestigen op de specifieke vereisten die de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit stelt aan de organisatie en de werking van de politiediensten en het openbaar ministerie.

(1) Zie het verslag namens de onderzoekscommissie uitgebracht door de heer Landuyt en mevrouw de T'Serclaes, Stuk Kamer, nr. 713-6, 96/97, blz. 164-171 en 178-179.

(2) Zie onder meer: Evaluatie van de politiediensten, verslag namens de commissie voor de Binnenlandse en de Administratieve Aangelegenheden uitgebracht door de heren Caluwé en Happart, Stukken Senaat, nrs. 1-700/1-3, 1996-1997; Commissie voor een efficiëntere politiestructuur, eindrapport, «eenheid in verscheidenheid — vrijheid in gebondenheid» (Rapport Commissie Huybrechts), Brussel, 1997, 116 p; Parlementair onderzoek naar de noodzakelijke aanpassingen van de organisatie en de werking van het politie- en justitiewezen op basis van de moeilijkheden die gerezen zijn bij het onderzoek naar de «Bende van Nijvel», verslag namens de onderzoekscommissie uitgebracht door de heren Landuyt en Viseur, Stukken Kamer, 1997-1998, nrs. 573/10 — 95/96, blz. 56-60, 74-76 en 83-85; Fijnaut, C., «Het fundament, een analyse van de regeringsnota van 7 oktober 1997», *Politeia*, 1998, nr. 3, blz. 12-17 en «Maar toch!», over de hervorming van het politiebestel», *Vigiles-Tijdschrift voor Politierecht*, 1998, blz. 1-3; Lybaert, D., «Er komt beweging in de hervorming van de politiediensten: een stand van zaken», *Politeia*, 1998, nr. 3, blz. 6-11; Eliaerts, C., «Naar een (gewapende) vrede?», de hervorming van het Belgische politiewezen voor en na de zaak Dutroux», *Justitiële verkenningen*, *Politie en Justitie in België*, 1997, nr. 8, blz. 120-135.

Compte tenu de cet objectif, elle a émis, le 14 mai 1998, son deuxième rapport intermédiaire(1).

§ 2. Le deuxième rapport intermédiaire de la commission d'enquête

2.1. Introduction

La commission est partie de la constatation que les criminels autonomes, «spontanés», avaient fait place à un réseau puissamment organisé et soutenu d'organisations criminelles. Les méthodes de recherche traditionnelles ne peuvent pas suffire à protéger la société contre cette forme de criminalité.

Non seulement l'organisation criminelle tient en échec le travail de recherche de la police, mais elle anticipe en outre la réaction de celle-ci: elle ne laisse pas de traces, menace les témoins, élimine les informateurs et lance même la police sur de fausses pistes.

Il s'est dès lors avéré indispensable d'appliquer des techniques spéciales d'enquête pour lutter contre ces organisations criminelles. Il ne fait aucun doute que l'application de techniques spéciales d'enquête, qui se distinguent par leur caractère secret, l'utilisation de stratagèmes, l'infiltration des milieux criminels, nécessite une mise en balance des intérêts: d'une part, cette criminalité constitue une menace pour la société, mais d'autre part, les droits de l'homme, la protection de la vie privée et les droits de la défense risquent d'être remis en cause.

En vue de mieux cerner ce problème, la commission a décidé de définir les techniques spéciales d'enquête, d'examiner si une collaboration du public et des coauteurs était possible, d'étudier minutieusement la recherche proactive et, enfin, de vérifier si l'appareil actuel de recherche répondait à l'attente.

2.2. Techniques spéciales d'enquête

Les techniques spéciales d'enquête diffèrent des techniques ordinaires en ce qu'elles peuvent porter atteinte aux libertés et aux droits fondamentaux tels que le respect de la vie privée et à certains principes de

(1) L'impact de la lutte contre la criminalité organisée, entre autres par l'utilisation de techniques spéciales d'enquête, sur l'organisation des services de police et du ministère public, deuxième rapport intermédiaire fait par MM. Coveliers et Desmedt, doc. Sénat, n° 1-326/8, 1997-1998.

Met dat doel voor ogen bracht zij op 14 mei 1998 haar tweede tussentijds verslag uit(1).

§ 2. Het tweede tussentijds verslag van de onderzoekscommissie

2.1. Inleiding

De commissie is uitgegaan van de vaststelling dat er een evolutie is van zelfstandige, «spontane» misdadigers naar een sterk georganiseerd en ondersteunend netwerk van misdadige organisaties. Om de maatschappij te beveiligen tegen deze vorm van criminaliteit kan niet worden volstaan met de traditionele opsporingsmethode.

De criminale organisatie dwarsboomt niet alleen het opsporingswerk van de politie, maar anticipiert op de politieke reactie zodat geen sporen worden achtergelaten, de getuigen worden bedreigd, de informanten uitgeschakeld en zelfs dwaalsporen worden gelegd om de politie te misleiden.

Het bleek dan ook onontbeerlijk dat bijzondere opsporingsmethoden werden toegepast om de strijd aan te binden met deze criminale organisaties. Het lijdt geen twijfel dat de toepassing van bijzondere opsporingsmethoden die gekenmerkt worden door hun geheim karakter, het gebruik van listen, het binnendringen in criminale milieus, een afweging van belangen vereist: enerzijds vormt deze criminaliteit een bedreiging voor de samenleving, maar anderzijds dreigen de rechten van de mens, de persoonlijke levenssfeer en de rechten van de verdediging op de helling te geraken.

Ten einde een beter inzicht te verkrijgen in deze problematiek, heeft de commissie beslist de bijzondere opsporingsmethoden te omschrijven, na te gaan of er medewerking van het publiek en van de medewerkers mogelijk was, de proactieve recherche onder de loep genomen en tenslotte onderzocht of het huidige opsporingsapparaat voldeed aan de verwachtingen.

2.2. Bijzondere opsporingsmethoden

Bijzondere opsporingsmethoden wijken af van de gewone onderzoekstechnieken doordat ze fundamentele rechten en vrijheden kunnen aantasten, zoals de privacy, en afbreuk doen aan bepaalde beginselen van

(1) De impact van de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit, onder meer door het gebruik van bijzondere opsporingsmethoden, op de organisatie van de politiediensten en het openbaar ministerie, tweede tussentijds verslag namens de onderzoekscommissie uitgebracht door de heren Coveliers en Desmedt, Stuk Senaat, nr. 1-326/8, 1997-1997.

la procédure pénale, comme le principe de loyauté(1).

Le plus souvent, elles ne sont pas réglées par la loi et ni le citoyen, ni même les magistrats du siège n'ont connaissance de la moindre réglementation.

Les techniques spéciales de recherche ont été regroupées en quatre catégories :

1. les opérations «sous couverture»;
2. l'observation;
3. le recours à des informateurs;
4. l'analyse criminelle.

Ces techniques d'enquête se sont développées en Belgique sur une base empirique : il y a bien une circulaire ministérielle confidentielle du 24 avril 1990, adaptée ultérieurement par une circulaire du 5 mars 1992, mais la nécessité d'une loi-cadre était déjà perceptible dans le plan d'action du gouvernement du 28 juin 1996(2).

Estimant que la circulaire ministérielle n'offrait pas une base suffisante pour l'application de ces méthodes radicales d'enquête, la commission a réuni des informations sur cette problématique. Les cinq procureurs généraux, le commandant de la gendarmerie, le commissaire général aux délégations judiciaires, et les chefs des services de renseignements ont été entendus sur les méthodes d'enquête utilisées, les difficultés rencontrées et les développements attendus.

La commission a ainsi obtenu un panorama des méthodes spéciales d'enquête utilisées en Belgique : ce panorama contraste nettement avec les conceptions administratives traditionnelles qui sous-tendent les circulaires.

C'est une erreur, en effet, que de mettre l'accent sur l'infiltration, car cette méthode n'est plus appliquée que rarement; la méthode de la pseudo-vente a été percée à jour par les milieux criminels qui, à tout bout de champ, invoquent la provocation devant les cours et tribunaux(3).

La commission s'est penchée sur l'achat de confiance, la livraison surveillée et le *flash-roll* de même que sur la livraison contrôlée et les opérations d'infiltration à long terme, notamment le *frontstore*.

(1) Rapport intermédiaire, pp.9-10.

(2) Cf. la proposition de loi de M. Coveliers du 22 juin 1992, (doc. Chambre, session extraordinaire, n° 540/1, 1991-1992); plan d'action du gouvernement contre le crime organisé, 28 juin 1996, p. 9; Deuxième rapport intermédiaire.

(3) Deuxième rapport intermédiaire, p. 18.

de strafrechtspleging, zoals het loyaliteitsprincipe(1).

Ze zijn meestal niet wettelijk geregeld en de burger en zelfs de magistraten van de zetel hebben geen kennis van enige regelgeving.

De bijzondere opsporingsmethoden werden ondergebracht in vier categorieën :

1. De undercoveroperaties;
2. De observatie;
3. Het gebruik van informanten;
4. De misdaadanalyse.

Deze opsporingsmethoden hebben zich in België empirisch ontwikkeld : er bestaat wel een vertrouwelijke ministeriële circulaire van 24 april 1990, die later werd aangepast door een circulaire van 5 maart 1992, maar de noodzaak van een kaderwet werd reeds aangevoeld in het actieplan van de regering van 28 juni 1996(2).

Daar de commissie van oordeel was dat de ministeriële circulaire geen voldoende basis bood voor de toepassing van deze ingrijpende opsporingsmethoden, heeft ze inlichtingen ingezameld over deze problematiek. De vijf procureurs-generaal, de commandant van de rijkswacht, de commissaris-generaal voor de gerechtelijke opdrachten, de chefs van de inlichtingendiensten werden gehoord betreffende de gebruikte opsporingsmethoden, de moeilijkheden die daarbij werden ondervonden en de ontwikkelingen die werden verwacht.

Alzo werd een beeld verkregen van de in België gebruikte bijzondere opsporingsmethoden : dit wijkt duidelijk af van de traditionele, ambtelijke opvattingen die in de circulaires tot uiting komen.

Inderdaad, de klemtoon die op de infiltratie ligt, blijkt verkeerd gelegd, daar deze methode nog zelden wordt toegepast: pseudokoop is overbekend bij de criminale milieus en om de haverklap wordt voor de rechtbanken en hoven de provocatie aangevoerd(3).

De commissie heeft uitvoerig de vertrouwenskoop, de bewaakte aflevering en de *flash-roll* onderzocht, ook de gecontroleerde aflevering en de langetermijninfiltratie, namelijk de *frontstore*.

(1) Tweede tussentijds verslag, blz. 9.

(2) Cf. het wetsvoorstel van de heer Coveliers op 22 juni 1992 (Stuk Kamer, BZ, nr. 540/1, 1991-1992); Actieplan van de regering tegen de georganiseerde criminaliteit, 28 juni 1996, blz. 9; Tweede tussentijds verslag, blz. 12-13.

(3) Tweede tussentijds verslag, blz. 18.

Les méthodes d'observation utilisées par les services de police afin de recueillir discrètement des informations ou des éléments de preuve relatifs à certaines personnes ou à certaines affaires ont également été passées au crible. La commission a étudié tant les moyens techniques de l'observation mobile que la contre-observation(1). Les écoutes téléphoniques, la surveillance par caméra et les capteurs de mouvements ont également été décrits en détail(2).

La commission a ensuite étudié la problématique des informateurs, du traitement des informations qu'ils fournissent et de la protection de ceux qui collaborent avec la justice(3).

Enfin, la commission a discuté des diverses méthodes d'analyse criminelle(4): l'enquête financière, l'analyse criminelle opérationnelle et l'étude de phénomènes ont retenu l'attention de la commission.

Force a été de constater chaque fois que ces méthodes d'enquête ne sont régies par aucune loi. Il n'est donc pas surprenant que ce vide juridique ait suscité de sérieuses objections. Non seulement l'application de ces méthodes n'est pas conciliable avec l'article 12, alinéa 2, de la Constitution, mais en outre notre méthode d'enquête est en conflit avec l'article 8 de la CEDH. Une circulaire ministérielle ne permet pas de déroger au principe de la protection de la vie privée.

Il est donc apparu indispensable de définir les conditions liées à l'utilisation de ces techniques spéciales d'enquête(5). Trois principes président à l'application des techniques spéciales d'enquête:

a) Le principe de légalité. Il est absolument impératif que cette matière soit réglée par un texte de loi: les circulaires et directives des procureurs généraux peuvent mettre en œuvre les principes généraux, mais la base reste la loi. Chaque corps de police ne peut se permettre une interprétation personnelle.

b) Le principe de proportionnalité: il doit s'agir d'un crime ou d'un délit soit grave, soit organisé, qui provoque un trouble social important. En d'autres mots: la limitation de liberté individuelle doit être proportionnée à l'objectif poursuivi. Ces techniques spéciales d'enquête ne se justifient pas pour une simple collecte d'informations; elles ne peuvent pas dégén-

De observatiemethoden gebruikt door de politie-diensten om op discrete wijze inlichtingen of bewijs-elementen te vergaren met betrekking tot bepaalde personen of zaken, maakten eveneens het voorwerp van een grondige studie uit. Zowel de technische middelen, de mobiele observatie als de contra-observatie werden bestudeerd(1). De telefoontap, de videocamera's en de bewegingsmelders werden nauwkeurig omschreven(2).

De commissie bestudeerde vervolgens de problematiek van de informant, de verwerking van hun informatie en de bescherming van deze medewerkers van de justitie(3).

Ten slotte werden de diverse methoden van misdaadanalyse besproken(4): financieel onderzoek, de operationele misdrijfanalyse en fenomeenonderzoek, hebben de aandacht van de commissie gekregen.

Telkens moest worden vastgesteld dat deze opsporingsmethoden niet bij wet zijn geregeld. Het hoeft niet te verwonderen dat tegen deze wettelijke leemte ernstige bezwaren werden aangevoerd. Niet alleen is de toepassing van deze methoden niet in overeenstemming te brengen met artikel 12, tweede lid, van de Grondwet, maar bovendien komt onze opsporingsmethode in conflict met artikel 8 EVRM. Door middel van een ministeriële circulaire kan niet worden afgeweken van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Het bleek dan ook onontbeerlijk de voorwaarden te bepalen verbonden aan de uitvoering van bijzondere opsporingsmethoden(5). Drie beginselen liggen ten grondslag aan de opsporingsmethoden:

a) Het legaliteitsbeginsel. Het is een absoluut vereiste dat deze materie bij wet wordt geregeld: circulaires en richtlijnen van de procureurs-generaal kunnen de algemene beginselen praktische uitvoering verlenen, maar grondslag blijft de wet. Elk politiekorps mag er geen autonome interpretatie op nahouden.

b) Het proportionaliteitsbeginsel: het moet gaan om een zwaarwichtig misdrijf ofwel om een georganiseerde misdadigheid, die een ernstige inbraak op de rechtsorde uitmaakt. Met andere woorden: de beperking van de individuele vrijheid moet in verhouding zijn met het beoogde doel. Dergelijke bijzondere opsporingsmethoden zijn niet gerechtvaardig als het

(1) Deuxième rapport intermédiaire, p. 28.

(2) Deuxième rapport intermédiaire, pp. 30-40.

(3) Deuxième rapport intermédiaire, pp. 41-46

(4) Deuxième rapport intermédiaire, pp. 47-49.

(5) Deuxième rapport intermédiaire, p. 53.

(1) Tweede tussentijds verslag, blz. 28.

(2) Tweede tussentijds verslag, blz. 30-40.

(3) Tweede tussentijds verslag, blz. 41-46.

(4) Tweede tussentijds verslag, blz. 47-49.

(5) Tweede tussentijds verslag, blz. 53.

nérer en opération de reconnaissance. Il doit s'agir de délits commis ou en passe de l'être(1).

c) Le principe de subsidiarité: selon ce principe, les techniques spéciales d'enquête ne peuvent être mises en œuvre que si les moyens classiques d'investigation se révèlent insuffisants. Il va de soi que les services de police doivent se montrer parcimonieux lorsqu'il s'agit de restreindre les libertés individuelles.

La commission s'accorde à dire que les fonctionnaires de police ne peuvent sous aucun prétexte se livrer à la provocation: non content de porter atteinte à l'administration de la preuve, l'incitation à commettre un délit de plus est totalement contraire au principe de loyauté. La commission s'est montrée plus nuancée concernant l'interdiction pour l'enquêteur de commettre des délits(2).

L'interdiction de principe est manifestement tempérée par les besoins de l'enquête dès lors que l'état de nécessité peut être invoqué pour passer outre à cette interdiction. Sans doute ces notions devront-elles être affinées avant de pouvoir parler d'une politique claire en la matière.

Il existe un réel danger que les directives du ministère public ne soient pas suivies avec exactitude et que l'opération échappe au contrôle du parquet. Les services de police ont à plusieurs reprises exprimé le désir de disposer d'une plus grande autonomie au niveau du choix des opérations et leur conduite.

La force probante des formations recueillies pose également un problème de taille. La commission s'est demandé comment préserver l'anonymat des informateurs et assurer leur protection lorsqu'ils témoignent en justice(3). La commission a examiné en particulier comment l'utilisation de ces informations pouvait être conciliée avec les règles de la CEDH.

Quoiqu'il en soit, il paraît clair que l'on ne pourra pas résoudre les problèmes que pose la lutte contre les organisations criminelles uniquement en appliquant simplement des techniques spéciales d'enquête. Sans la moindre coopération du public, sans la contribution des co-auteurs ou complices, le monde des organisations criminelles reste hermétiquement fermé à toute enquête.

2.3. Coopération du public

Voilà pourquoi l'on a insisté pour que le public participe au travail de recherche, de concert avec la

louter gaat om het inwinnen van informatie: ze mogen niet ontaarden in louter verkennende operaties, het moet gaan om strafbare feiten die zich voor doen of die imminent zijn(1).

c) Het subsidiariteitsbeginsel: dit houdt in dat deze bijzondere opsporingsmethoden slechts mogen toegepast worden als de klassieke onderzoeks middelen ontoereikend zijn. Het spreekt voor zichzelf dat de politiediensten zuinig moeten omgaan met inperkingen van de individuele vrijheden.

De commissie was het eens dat de politieambtenaren onder geen beding zich mochten overleveren aan provocatie: aanzetten tot een strafbaar feit schaadt niet alleen de bewijslevering, maar is volkomen in strijd met het loyaliteitsbeginsel. Over het verbod voor de opsporingsambtenaar om strafbare feiten te plegen was de commissie eerder genuanceerd(2).

Het principiële verbod wordt blijkbaar getemperd door de noodzakelijkheden van het onderzoek, zodat een beroep op noodtoestand wordt gedaan. Wellicht zal aan deze begrippen nog moeten worden gesleuteld alvorens we van een duidelijk beleid kunnen gewagen.

Het gevaar bestaat dat de richtlijnen van het openbaar ministerie niet nauwgezet worden gevuld en dat het parket de operatie niet echt onder controle heeft. De politiediensten hebben meermalen de wens te kennen gegeven dat ze over meer autonomie wensen te beschikken, inzake de keuze van de operaties en de uitvoering ervan.

Ook de bewijswaarde van de ingezamelde informatie levert een groot probleem op. De commissie heeft nagegaan hoe de anonimitet en de bescherming van de informant kon gewaarborgd blijven bij hun verhoor voor het gerecht(3). Vooral werd onderzocht hoe het gebruik van deze informatie te verenigen was met de regels van het EVRM.

Hoe dan ook, het lijkt duidelijk dat de bestrijding van de criminale organisaties niet louter op te lossen is door de aanwending van bijzondere opsporingsmethoden. Zonder de enige medewerking van het publiek, zonder inbreng van de medeplegers, blijft de wereld van de misdadige organisaties hermetisch gesloten voor elke opsporing.

2.3. Medewerking van het publiek

Daarom werd aangedrongen om samen met radio en pers en alle andere media het publiek te betrekken

(1) Deuxième rapport intermédiaire, pp. 53-54.

(2) Deuxième rapport intermédiaire, pp. 57-58.

(3) Deuxième rapport intermédiaire, pp. 64-70.

(1) Tweede tussentijds verslag, blz. 53-54.

(2) Tweede tussentijds verslag, blz. 57-58.

(3) Tweede tussentijds verslag, blz. 64-70.

radio, la presse et les autres médias : en faisant appel au sens civique, l'on peut résoudre bon nombre de crimes. Le pouvoir judiciaire belge s'est montré trop longtemps méfiant à l'égard des médias et réticent vis-à-vis des programmes de télévision qui en appelaient à la population pour qu'elle contribue à identifier les auteurs de faits délictueux ou à faire la clarté sur des éléments restés mystérieux(1).

La promesse de récompense peut constituer un incitant supplémentaire dans cette perspective louable. Par ailleurs, l'on peut créer une certaine obligation de dénonciation dans le cadre de la lutte contre la fraude, contre les dangers au niveau des soins de santé ou contre la distorsion du marché économique(2). L'on ne peut pas toujours considérer la vente ou la fourniture de produits stratégiques comme des actes de complicité avec la grande criminalité qui se commet à l'aide d'armes, d'appareils et d'équipements.

2.4. Coopération de co-auteurs ou de complices

Le ministère public peut, en application du principe d'opportunité, mener une politique visant à conclure certains accords avec des co-auteurs ou des complices d'organisations criminelles. L'exercice du droit de poursuivre offre suffisamment de latitude pour permettre un classement, une médiation ou un acquiescement. Par ailleurs, on dispose aussi en Belgique de certaines formes d'exemption ou de réduction de peine(3). La divulgation ne peut donner lieu jusqu'à ce jour, à une exemption de poursuite que dans le cadre de la législation sur les stupéfiants, mais rien n'empêche le législateur d'étendre cette possibilité de collaboration avec la justice à d'autres délits(4) : l'on pourrait également créer la statut de repenti en Belgique. Le sénateur Boutmans a même proposé d'instaurer une exemption exceptionnelle de peine pour quiconque passerait aux aveux dans l'affaire des tueries du Brabant wallon(5).

2.5. La recherche proactive

Si les services de police ne s'attaquaient jusqu'à ce jour qu'à des phénomènes ou à des délits déjà commis, l'on tente maintenant de s'attaquer aux racines de la criminalité. L'on n'attend plus que des délits soient commis, mais on agit de manière préventive : la notion de recherche proactive vaut pour l'ensemble de l'appareil policier et pour l'ensemble de son activité. On met de plus en plus l'accent sur une politique

in het opsporingswerk : dank zij een oproep tot de burgerzin kunnen heel wat misdaden worden opgelost. Al te lang heeft de Belgische justitiële overheid zich wantrouwig getoond t.a.v. de nieuwsmedia en weigerachtig gestaan voor televisieprogramma's die een oproep deden aan de bevolking ten einde daders van strafbare feiten te identificeren of inlichtingen te vergaren betreffende duister gebleven feiten(1).

Eventueel kan de uitloving van premies een bijkomende stimulus geven aan deze lovenswaardige voorname. Bovendien kan een bepaalde meldingsplicht worden ingevoerd ten einde fraude, gevaar voor de gezondheidszorg of verstoring van de economische markt te bestrijden(2). Niet altijd kan de verkoop of de levering van strategische producten worden aangerekend als medeplichtigheid aan zware criminaliteit, die met behulp van de wapens, de apparatuur of de uitrusting wordt gepleegd.

2.4. Medewerking van medeplegers

Het openbaar ministerie kan ingevolge zijn opportunitéitsbeginsel een bepaald beleid voeren om deals af te sluiten met medeplegers van criminale organisaties. De uitoefening van het vervolgingsrecht biedt voldoende ruimte voor sepot, bemiddeling, berusting. Bovendien zijn er ook in België bepaalde vormen van strafuitsluiting en van strafvermindering vorhanden(3). Onthulling kan tot op heden alleen in de drugswetgeving tot vrijstelling van strafvervolging leiden, maar niets belet de wetgever deze vorm van medewerking met het gerecht uit te breiden tot andere misdrijven(4) : het statuut van spijtoptant kan ook in België worden ingevoerd. Senator Boutmans heeft zelfs voorgesteld een uitzonderlijke vrijstelling van straf in te voeren voor elkeen die bekentenissen afgelegd heeft in de zaak van de Bende van Nijvel(5).

2.5. Proactieve recherche

Waar tot nu toe de politiediensten slechts optradën tegen fenomenen, tegen reeds gepleegde misdrijven, tracht men thans het criminale milieu in de wortel aan te tasten. Men wacht niet tot de misdrijven uitgevoerd werden, maar men reageert preventief : het begrip proactieve recherche raakt heel het politieapparaat en zijn activiteit. Meer en meer wordt de nadruk gelegd op een preventief beleid, waarbij niet alleen de daders

(1) Deuxième rapport intermédiaire, p. 71.

(2) Deuxième rapport intermédiaire, p. 72.

(3) Deuxième rapport intermédiaire, p. 73.

(4) Deuxième rapport intermédiaire, p. 75.

(5) Deuxième rapport intermédiaire, p. 77.

(1) Tweede tussentijds verslag, blz. 71.

(2) Tweede tussentijds verslag, blz. 72.

(3) Tweede tussentijds verslag, blz. 73.

(4) Tweede tussentijds verslag, blz. 75.

(5) Tweede tussentijds verslag, blz. 77.

préventive dont l'objectif ne serait pas seulement de démasquer les auteurs mais aussi de rassembler des informations sur les organisations criminelles, leurs membres et leurs activités afin de permettre leur démantèlement(1).

Il ne s'agit pas directement d'exercer des poursuites, mais d'étudier leurs structures, d'analyser les montages possibles de poursuites, de rassembler des informations et de comprendre leurs méthodes et leurs tactiques. L'enquête administrative et l'enquête judiciaire s'enchevêtrent et la confusion des deux objectifs entraîne un manque de transparence.

Il est nécessaire de doter cette recherche proactive d'un statut légal, faute de quoi on risque de porter atteinte à la vie privée du citoyen quand l'objectif est purement administratif. Le plan d'action du gouvernement contre le crime organisé insistait déjà sur la nécessité de doter la recherche proactive(2) d'un cadre légal et, le 5 mars 1998, le Parlement a inséré dans le Code d'instruction criminelle(3): le principe que l'article 28bis exclut toute forme de «recherche exploratoire». Le gouvernement a annoncé que la règle serait précisée plus avant et que toute violation serait sanctionnée(4).

Un respect plus strict de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée, une plus grande transparence et surtout un contrôle adapté de la recherche proactive pourrait sans doute offrir de meilleures garanties face aux abus(5). Il conviendra surtout d'adopter le rôle du magistrat du parquet à la nouvelle politique pénale.

2.6. Les services de police dans la lutte contre la criminalité organisée

Enfin, la commission a dressé un inventaire des institutions judiciaires susceptibles de participer à la lutte contre la criminalité organisée. Il s'agit certes d'une description sommaire d'éléments très liés au temps, qui évoluent même et dont on n'a parfois qu'une très vague idée.

La gendarmerie est incontestablement le service public le mieux équipé pour lutter contre les organisations criminelles: les moyens, la structure et aussi l'esprit des effectifs s'y prêtent. La gendarmerie occupe une place stratégique dans la collecte des

worden ontmaskerd, maar ook informatie wordt ingezameld over de criminale organisaties, hun leden en hun activiteiten ten einde de ontmanteling ervan in de hand te werken(1).

Het gaat niet rechtstreeks om de strafvervolging, maar om de studie van de structuren, een analyse van strafbare constructies, het inwinnen van informatie, inzicht in hun methoden en tactiek. Er bestaat een verkleuring van het administratief onderzoek met de gerechtelijke enquête en de verwarring tussen beide doeleinden brengt een gebrek aan transparantie mee.

Er bestaat een nood aan wettelijke regeling van deze proactieve recherche, zoniet ontstaat er een gevaar dat voor zuiver administratieve doeleinden een inbreuk wordt gepleegd op het privé-leven van de burger. Het actieplan van de regering tegen de georganiseerde criminaliteit heeft reeds gewezen op de behoefte van een wettelijk kader voor de proactieve recherche(2) en het Parlement heeft op 5 maart 1998 een beginsel ingevoerd in het Wetboek van strafvordering(3): artikel 28bis sluit elke vorm van «verkennende recherche» uit. De regering heeft aangekondigd dat de regelgeving nader zal worden gepreciseerd en de overtreding ervan zal worden bestraft(4).

Wellicht zal een striktere naleving van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer, een betere transparantie en vooral een aangepaste controle op de proactieve recherche betere waarborgen bieden tegen misstanden(5). Vooral de rol van de parketmagistraat dient te worden aangepast aan het vernieuwd strafrechtelijk beleid.

2.6. De politiediensten in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit

Ten slotte heeft de commissie een inventaris gemaakt van de justitiële instellingen, die de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit kunnen aanbinden. Uiteraard gaat het om een summiere beschrijving van elementen die zeer tijdgebonden zijn, die zelfs in beweging zijn en waarvan de beeldvorming soms zeer wazig is.

De rijkswacht is ongetwijfeld de best uitgeruste overheidsdienst om de criminale organisaties te bestrijden: de middelen, de structuur en ook de geest van de manschappen dragen daartoe bij. De rijkswacht neemt een strategische plaats in bij het inwin-

(1) Deuxième rapport intermédiaire, p. 80.

(2) Plan d'action du gouvernement contre le crime organisé, 18 juin 1996, pp. 8 et 9.

(3) *Moniteur belge*, 2 avril 1998, p. 10027.

(4) Deuxième rapport intermédiaire, p. 82.

(5) Deuxième rapport intermédiaire, p. 84.

(1) Tweede tussentijds verslag, blz. 80.

(2) Actieplan van de regering tegen de georganiseerde criminaliteit, 18 juni 1996, blz. 8 en 9.

(3) *Belgisch Staatsblad* van 2 april 1998, blz. 10027.

(4) Tweede tussentijds verslag, blz. 82.

(5) Tweede tussentijds verslag, blz. 84.

renseignements parce qu'elle connaît le terrain à fond et a les contacts requis avec la population(1).

La police judiciaire dispose sans aucun doute d'un personnel très qualifié, qui est surtout spécialisé dans les délits financiers et les affaires d'homicide, mais la logistique laisse à désirer, l'entraînement du personnel est insuffisant et la dissémination dans 22 parquets ne lui permet pas de mener une politique adéquate. Il n'est dès lors pas surprenant que la police judiciaire doive se limiter à certains créneaux de la criminalité: le trafic de drogue, le grand banditisme et le terrorisme.

Par ailleurs, la police judiciaire est fréquemment chargée de missions confidentielles en matière de contrôle des informateurs, d'enquêtes financières et d'enquêtes scientifiques(2).

La police communale est un service de première ligne: elle est une source d'information idéale pour les services judiciaires. Elle est en contact direct avec la population, ce qui lui permet de disposer de données qu'aucun autre service ne pourrait obtenir. En outre, dans plusieurs villes, on a créé des brigades opérationnelles très efficaces qui jouent un rôle important dans la lutte contre la criminalité(3).

Il faut que les informations que ces services d'enquête recueillent puissent être gérées de manière appropriée. La commission estime qu'il est indispensable que les services chargés de la gestion de l'information soient séparés des services opérationnels. Ces services d'appui doivent être placés sous le contrôle d'un magistrat du ministère public(4).

On a estimé que l'analyse criminelle revêtait une importance cruciale dans la lutte contre la criminalité organisée; elle doit être placée sous le contrôle effectif d'un magistrat et, de plus, ce service d'appui devrait travailler indépendamment des services de police(5). Il faudrait par conséquent charger de l'analyse criminelle un service national qui serait placé sous le contrôle des parquets, du collège des procureurs généraux, des magistrats nationaux ainsi que du ministre de la Justice.

On fait la distinction entre les informations douces, qui sont des données non vérifiées et non confirmées et les informations dures, qui sont consignées dans un procès-verbal. Il n'existe pas encore de directives claires concernant la conservation de ces informations(6).

nen van inlichtingen omdat ze het terrein terdege kent en de vereiste contacten heeft met de bevolking(1).

De gerechtelijke politie heeft ongetwijfeld zeer degelijk personeel dat vooral gespecialiseerd is in financiële misdrijven en moordzaken, maar de uitzetting laat te wensen over, de training van het personeel is onvoldoende en de spreiding over 22 parketten laat niet toe een adequaat beleid te voeren. Het is dan ook niet te verwonderen dat de gerechtelijke politie zich dient te beperken tot bepaalde sectoren van het misdaadmilieu: drugshandel, groot banditisme en terrorisme.

Daarnaast wordt de gerechtelijke politie vaak belast met vertrouwelijke opdrachten inzake controle over informant, financiële onderzoeken en wetenschappelijke enquêtes(2).

De gemeentelijke politie is een eerstelijndienst: ze is de ideale informatiebron voor de gerechtelijke diensten. Ze is rechtstreeks in contact met de bevolking en ze kan alzo over gegevens beschikken die geen enkel andere dienst kan vergaren. Bovendien werden in verscheidene steden zeer efficiënt werkende brigades opgericht die een belangrijke rol spelen in de bestrijding van de criminaliteit(3).

De informatie die al deze opsporingsdiensten vergaren, vereist een aangepast beheer van deze gegevens. Het komt de commissie voor dat het onontbeerlijk is dat deze diensten belast met het beheer van de informatie gescheiden blijven van de operationele diensten. Deze steundiensten moeten onder het toezicht staan van een magistraat van het openbaar ministerie(4).

Er werd geoordeeld dat de misdaadanalyse van cruciaal belang is in de strijd tegen de georganiseerde misdaad, ze moet onder daadwerkelijk toezicht van een magistraat gebeuren en bovendien zou deze steundienst onafhankelijk van de politiediensten moeten werken(5). Er zou bijgevolg een nationale dienst moeten belast worden met de misdaadanalyse, over deze dienst zouden de parketten, het college van procureurs-generaal en de nationaal magistraten evenals de minister van Justitie zeggenschap hebben.

Een onderscheid wordt gemaakt tussen zachte informatie die bestaat uit niet-geverifieerde en niet-bevestigde gegevens en de harde informatie die geregistreerd is in een proces-verbaal. Over het opslaan van deze informatie bestaan nog geen duidelijke richtlijnen(6).

(1) Deuxième rapport intermédiaire, pp. 87-88.

(2) Deuxième rapport intermédiaire, p. 89.

(3) Deuxième rapport intermédiaire, p. 91.

(4) Deuxième rapport intermédiaire, p. 92.

(5) Deuxième rapport intermédiaire, p. 98.

(6) Deuxième rapport intermédiaire, pp. 99-100.

(1) Tweede tussentijds verslag, blz. 87-88.

(2) Tweede tussentijds verslag, blz. 89.

(3) Tweede tussentijds verslag, blz. 91.

(4) Tweede tussentijds verslag, blz. 92.

(5) Tweede tussentijds verslag, blz. 98.

(6) Tweede tussentijds verslag, blz. 99-100.

2.7. La coopération policière internationale

La criminalité organisée requiert généralement une approche internationale; dès lors, il ne faut pas sous-estimer l'importance de la coopération avec les services de police d'autres pays. La commission estime que dans sa forme actuelle, la coopération avec les services de police étrangers ne donne pas satisfaction: le contrôle de l'opportunité et de la légalité de la coopération est quasiment impossible du fait que cette coopération est conçue sur une base purement informelle(1).

Il faudrait que la coopération internationale soit plus transparente et mieux contrôlable. Une structure de police intégrée serait déjà un pas important dans la bonne direction.

2.8. Le ministère public

Reste le problème du ministère public, qui joue un rôle clé dans la procédure pénale en Belgique. Il s'agit non seulement de l'application de la loi pénale, mais aussi de la constitution du dossier pénal, de la direction des enquêtes, du contrôle des enquêteurs et, en cas de criminalité grave, du recours aux techniques spéciales d'enquête.

Il ne fait aucun doute que la répartition du ministère public entre 27 arrondissements judiciaires provoque une dispersion qui nuit à la communication au sein de l'appareil de la justice et qui constitue un obstacle de taille à une lutte efficace contre la criminalité organisée(2).

En outre, les parquets sont confrontés à un manque chronique de personnel et certains magistrats sont dans l'impossibilité absolue de concentrer leur attention et leur énergie sur la criminalité organisée(3). Il faudra également améliorer nettement la formation des magistrats du parquet si on veut qu'ils aient une connaissance suffisante des pratiques quotidiennes de police: il faut que la formation, et surtout la formation permanente restent la préoccupation majeure de la direction des parquets.

Trop souvent, les magistrats du parquet sont tellement surchargés de travail qu'ils n'ont plus de vue d'ensemble de la criminalité, qu'ils subissent le fonctionnement de la police sans réagir et qu'ils oublient

2.7. De internationale politiële samenwerking

De georganiseerde criminaliteit vereist meestal een internationale aanpak: samenwerking met politie-diensten van andere landen mag dan ook niet worden onderschat. De commissie is van oordeel dat de huidige vorm van samenwerking met vreemde politie-diensten geen voldoening schenkt: de controle over de opportunité en legaliteit van deze samenwerking is vrijwel onmogelijk nu deze op louter informele basis is opgevat(1).

De internationale samenwerking zou transparanter en beter controleerbaar moeten worden. Een geïntegreerde politiestructuur zou reeds een hele stap in de goede richting zijn.

2.8. Het openbaar ministerie

Blijft het probleem van het openbaar ministerie, dat een sleutelrol heeft in de Belgische strafprocedure. het gaat niet alleen om de toepassing van de strafwet te vorderen, maar ook om het samenstellen van het strafdossier, het leiden van de opsporingen, het toezicht over de opsporingsambtenaren en, bij de zware criminaliteit, de inzet van «bijzondere opsporingsmethoden».

Het lijdt geen twijfel dat de spreiding van het openbaar ministerie over 27 gerechtelijke arrondissementen een versnippering meebrengt die de communicatie binnen het justitieel apparaat tegenwerkt en die een ernstig obstakel vormt om een efficiënte strijd tegen de georganiseerde criminaliteit aan te binden(2).

Komt daarbij nog dat de parketten te kampen hebben met een chronisch personeeltekort zodat bepaalde magistraten in de volstrekte onmogelijkheid blijven om hun aandacht en hun werkkracht toe te spitsen op de georganiseerde criminaliteit(3). Ook bij de opleiding van de parketmagistraten moet er nog veel worden verbeterd alvorens zicht over de dagelijkse politiepraktijk verwerven: opleiding en vooral permanente vorming moeten de hoofdbekommernis blijven van de parketeleiding.

Het gebeurt maar al te dikwijls dat de parketmagistraten zodanig onder het werk gebukt gaan, dat ze geen zicht meer hebben op de criminaliteit, dat ze de werking van de politie ondergaan zonder enige reac-

(1) Deuxième rapport intermédiaire, p. 109.

(2) Deuxième rapport intermédiaire, p. 110.

(3) Deuxième rapport intermédiaire, p. 112.

(1) Tweede tussentijds verslag, blz. 109.

(2) Tweede tussentijds verslag, blz. 110.

(3) Tweede tussentijds verslag, blz. 112.

même qu'il faut coordonner la politique au niveau du parquet lui-même.

On dénonce le manque de moyens, d'équipement, de spécialisation suffisante, même s'il ne faut pas perdre de vue que ces situations dépassées s'améliorent progressivement(1). Alors que par le passé, on se plaignait d'une trop grande distance entre les parquets généraux et les parquets, il apparaît que la concertation se développe de plus en plus et que les relations sont beaucoup plus souples.

Étant donné que ces rapports entre les parquets généraux et les parquets et même entre les magistrats du parquet sont en pleine évolution, il n'a pas toujours été facile pour la commission de se faire un idée de la situation actuelle et il n'est pas exclu qu'en raison du manque d'informations, on n'ait pas suffisamment mis en évidence certaines évolutions favorables(2).

C'est ainsi qu'après la publication du deuxième rapport intermédiaire le 14 mai 1998, le procureur général de Gand a pu écrire que l'on n'avait pas tenu compte suffisamment des efforts que son parquet général avait déployés dans l'organisation d'organes de concertation avec les membres de son ressort.

Il a cité les exemples suivants :

- la création d'une concertation sur les enquêtes entre le parquet et les services de police;
- la conception et l'introduction progressive d'un nouveau système de traitement des informations simples par les services de police, ce qui épargne du travail aux parquets et crée par conséquent des nouvelles possibilités;
- des réunions régulières dans le ressort avec les procureurs du Roi, parfois en présence des auditeurs du travail;
- des contacts téléphoniques quotidiens entre les magistrats du parquet de première instance et les membres du parquet général;
- l'organisation et la participation à des réunions de concertation à la suite de problèmes concrets se posant dans certains dossiers pénaux;
- une limitation sensible de l'information écrite obligatoire fournie par les parquets;
- la diffusion d'information à l'aide de formulaires;
- la rédaction de l'ensemble des actes d'accusation, même dans les affaires qui sont traitées

tie en dat ze zelfs uit het oog verliezen dat het beleid op het niveau van het parket zelf moet worden gecoördineerd.

Gebrek aan middelen, gebrekkige uitrusting, afwezigheid van voldoende specialisatie worden aangeklaagd, zelfs al mag niet uit het oog worden verloren dat er geleidelijk verbetering komt in deze achterhaalde toestanden(1). Waar eersteds geklaagd werd over een al te grote afstandelijkheid tussen de parketten-generaal en de parketten, blijkt er meer en meer overleg tot stand te komen en worden de relaties veel soepeler.

Daar deze verhoudingen tussen de parketten-generaal en de parketten en zelfs tussen de parketmagistraten zelf in volle evolutie zijn, was het voor de commissie niet altijd gemakkelijk om een inzicht te krijgen in de huidige situatie en is het niet uitgesloten dat, bij gebreke van gegevens, bepaalde gunstige ontwikkelingen onvoldoende werden onderstreept(2).

Zo schreef de procureur-generaal te Gent, na de publicatie van het tweede tussentijds verslag op 14 mei 1998, dat onvoldoende rekening werd gehouden met de inspanningen die zijn parket-generaal had geleverd bij de organisatie van overlegorganen met de leden van zijn ressort.

Hij citeerde de volgende voorbeelden :

- inrichten van het rechercheoverleg parket-politielijken;
- concipiëren en geleidelijk invoeren van een nieuw systeem van afhandeling van eenvoudige opsporingsonderzoeken door de politiediensten, wat voor de parketten werkbesparend is en bijgevolg nieuwe mogelijkheden schept;
- geregelde ressortvergaderingen met de procureurs des Konings, soms in aanwezigheid van de arbeidsauditeurs;
- dagelijks telefonische contacten tussen parket-magistraten van eerste aanleg en de leden van het parket-generaal;
- organiseren en bijwonen van overlegvergaderingen n.a.v. concrete problemen in sommige straf-dossiers;
- gevoelige beperking van de verplicht gestelde schriftelijke berichtgeving door de parketten;
- invoeren van formulierberichtgeving;
- opstellen van alle akten van beschuldiging, ook in de zaken die door de procureur des Konings te

(1) Deuxième rapport intermédiaire, p. 116.

(2) Deuxième rapport intermédiaire, pp. 118-119.

(1) Tweede tussentijds verslag, blz. 116.

(2) Tweede tussentijds verslag, blz. 118-119.

par le procureur du Roi de Bruges devant la cour d'assises;

- l'envoi de l'ensemble de la documentation utile;
- l'organisation de discussions sur place avec le procureur du Roi et ses substituts pour chercher une solution commune à certaines difficultés, aux erreurs fréquentes, etc.;
- l'organisation de stages, certes, à échelle restreinte, à Middelburg (et vice-versa: programmes d'échange);
- la mise à disposition de qualifications-types (délits en matière d'hormones) et de l'ensemble de la jurisprudence qui présente un quelconque intérêt en la matière;
- l'introduction d'une évaluation annuelle de l'ensemble des magistrats du parquet, devant permettre d'établir objectivement, en toute ouverture à l'égard de l'intéressé, les éléments à la fois positifs et négatifs de son travail, et, si nécessaire, de les améliorer;
- la désignation d'un avocat général qui s'occupera plus particulièrement de la problématique qui fait l'objet du rapport de la commission;
- etc.

Il faut se réjouir de pareilles initiatives qui devraient servir d'exemple à d'autres instances judiciaires.

Mais les magistrats du parquet général ne sont pas, eux non plus, suffisamment spécialisés dans la maîtrise de la criminalité organisée. Pour pouvoir exercer un contrôle des enquêtes proactives, il faut davantage de connaissances et de formation(1). C'est pourquoi plusieurs membres de la commission estiment qu'il faut créer un parquet fédéral: il devrait devenir l'organe opérationnel pour poursuivre la criminalité organisée, alors que le collège des procureurs généraux aurait plutôt un rôle de consultation et de contrôle.

L'avis qui a été recueilli à propos des magistrats nationaux est très favorable: dans de nombreux secteurs, ils ont joué un rôle décisif pour lancer l'action publique(2).

Brugge voor het hof van assisen aldaar worden behartigd;

- doorsturen van alle nuttige documentatie;
- het ter plaatse voeren van besprekingen met de procureur des Konings en zijn substituten ten einde gezamenlijk een oplossing te zoeken voor sommige moeilijkheden, veel voorkomende fouten, enz.;
- organisatie van, weliswaar op bescheiden schaal, stages in Middelburg (en omgekeerd: uitwisselingsprogramma);
- ter beschikking stellen van type-kwalificaties (hormonenmisdrijven) en alle bijbehorende rechtspraak die terzake enig belang vertoont;
- invoeren van een jaarlijkse evaluatie van alle parketmagistraten opdat, in volstrekte openheid tegenover de geëvalueerde, zowel de positieve als de negatieve elementen van de ambtoefening op een objectieve manier kunnen worden vastgesteld en desnoods verholpen;
- aanwijzing van een advocaat-generaal die zich meer in het bijzonder bezighoudt met de problematiek die het voorwerp van het commissieverslag uitmaakt;
- enzovoort.

Dergelijke initiatieven kunnen slechts toegejuicht worden en verdienen aanbeveling bij andere gerechtelijke instanties.

Maar ook de magistraten van het parket-generaal zijn onvoldoende gespecialiseerd in de beheersing van de georganiseerde criminaliteit. Om toezicht uit te oefenen over de proactieve recherche is méér kennis en méér opleiding vereist(1). Om deze redenen zijn verscheidene leden van de commissie de gedachte genegen om een federaal parket op te richten: het zou het operationeel orgaan moeten worden voor de vervolging van de georganiseerde misdaad, terwijl het college van procureurs-generaal eerder adviserend en controllerend zou moeten optreden.

Het ingewonnen advies over de nationaal magistraten is zeer gunstig: in heel wat sectoren hebben zij een beslissende rol gespeeld om de strafvervolging op gang te brengen(2).

(1) Deuxième rapport intermédiaire, pp. 126-127.

(2) Deuxième rapport intermédiaire, p. 128.

(1) Tweede tussentijds verslag, blz. 126-127.

(2) Tweede tussentijds verslag, blz. 128.

La commission a constaté que l'on fait preuve de pas mal d'improvisation dans le domaine de la recherche des infractions et que l'on n'exerce guère de contrôle, soit parce qu'il n'existe pas d'organe de contrôle, soit parce que ces organes ne sont pas à même d'accomplir leur mission. Il est évident qu'il faut des règles légales : le parquet, qui doit être le pivot de l'enquête, n'est pas suffisamment équipé, ni suffisamment préparé pour pouvoir accomplir ces tâches. Un parquet fédéral pourrait jouer un rôle important en la matière(1).

*
* *

La discussion relative aux techniques spéciales d'enquête et à l'enquête proactive figure entièrement dans le deuxième rapport intermédiaire, qui est repris sur ce point comme définitif. La partie de ce rapport concernant l'appareil policier et l'appareil judiciaire en Belgique ne figurera pas dans le présent rapport parce qu'elle est quelque peu dépassée en raison des réformes découlant de l'accord octopartite.

*
* *

De commissie is tot de vaststelling gekomen dat er enerzijds heel wat improvisatie geschieft op het vlak van de opsporing en dat er weinig controle wordt uitgeoefend hetzij omdat er geen controleorganen bestaan, hetzij deze organen niet opgewassen zijn tegen hun taak. De noodzaak van een wettelijke regeling is evident: het parket dat de spil moet zijn van de opsporing is noch voldoende uitgerust, noch voldoende voorbereid op deze taken. Eventueel kan een federaal parket hier een belangrijke rol spelen(1).

*
* *

De discussie over de bijzondere opsporingsmethoden en de proactieve recherche wordt volledig weergegeven in het tweede tussentijds verslag dat op dit punt als definitief wordt hernoemd. Het deel van dit verslag over het politieapparaat en het gerechtelijk apparaat in België wordt hier niet weergegeven omdat het enigszins achterhaald is door de hervormingen die voortvloeien uit het Octopus-akkoord.

*
* *

(1) Deuxième rapport intermédiaire, pp. 129-136.

(1) Tweede tussentijds verslag, blz. 129-136.

2.9. Le deuxième rapport intermédiaire (partim)

AVANT-PROPOS

La criminalité évolue, et aux délits «plutôt spontanés» viennent s'ajouter les agissements d'entreprises criminelles puissamment organisées et soutenues, avec la conséquence que la police classique ne permet plus de protéger la société contre les formes complexes de criminalité.

C'est précisément le caractère organisé de la criminalité qui tient la police en échec dans sa mission répressive, laquelle consiste à élucider les délits en recherchant des indices matériels et en interrogeant les témoins et les suspects. Les organisations criminelles se caractérisent par le fait qu'elles intègrent la réaction policière dans la planification de leurs opérations, tant et si bien qu'elles ne laissent guère d'indices matériels et que, de surcroît, elles lancent les enquêteurs sur de fausses pistes. Les violences que les entreprises criminelles commettent sur les témoins ou les informateurs éventuels empêchent souvent de procéder avec la fermeté voulue aux auditions des témoins et suspects.

La nécessité de recourir aux techniques spéciales d'enquête est indéniable mais ces méthodes font peser sur les services de police une très lourde responsabilité, car il est à craindre qu'elles constituent elles-mêmes une menace pour l'ordre juridique démocratique.

Le recours à des techniques spéciales d'enquête implique en effet que le représentant de l'autorité, en l'occurrence le fonctionnaire de police, s'écarte des principes de confiance et de loyauté. En d'autres termes, il opère dans la clandestinité, il a dans certains cas recours à la ruse ou à la tromperie et enfreint parfois les libertés fondamentales des citoyens, notamment le respect de la vie privée.

Il n'est donc pas illusoire de craindre qu'une «lutte contre la criminalité organisée» mal comprise n'entame la valeur de notre vie en société par l'application incontrôlée des techniques spéciales d'enquête.

Lorsque l'enquête répressive classique ne suffit plus, il y a lieu de prendre des précautions légales quant aux procédures et au contenu afin d'éviter que ces méthodes ne portent atteinte à l'ordre juridique démocratique et aux libertés individuelles.

En publiant ce deuxième rapport intermédiaire, la commission d'enquête souhaite apporter sa contribution au débat sur la réforme des polices et le statut légal des techniques spéciales d'enquête.

Dans le but de garantir le caractère démocratique de ce débat, le présent rapport cite des documents confidentiels.

2.9. Het tweede tussentijds verslag (partim)

TEN GELEIDE

De evolutie van de criminaliteit van «eerder spontane» misdrijven naar sterk georganiseerde en ondersteunende misdaadondernemingen brengt met zich dat het traditionele politiewezen de maatschappij niet meer kan beveiligen tegen complexe vormen van criminaliteit.

Met name het georganiseerd karakter van deze criminaliteit dwarsboomt de politie in haar represieve taak, dit is het oplossen van misdrijven door onder andere het zoeken naar materiële sporen en het ondervragen van getuigen en verdachten. Kenmerkend voor de criminale organisaties is dat zij bij de planning van hun operaties anticiperen op de politieke reactie zodat ze niet alleen zo weinig mogelijk materiële sporen achterlaten, maar bovendien dwaalsporen leggen. Het gewelddadig optreden van deze misdaadondernemingen tegen eventuele getuigen of informant(en) verhindert vaak een doortastend verhoor.

Het aanwenden van bijzondere opsporingsmethoden is onontbeerlijk maar deze praktijken leggen een zware verantwoordelijkheid bij de politiediensten, nu te vrezen valt dat deze methoden de democratische rechtsorde in gevaar brengen.

De toepassing van bijzondere opsporingsmethoden impliceert immers dat de openbare gezagsdrager, in casu de politieambtenaar, het zo nauw niet neemt met de beginselen van vertrouwen en loyaalheid. Met andere woorden, hij treedt bedekt op, wendt list aan, misleidt en pleegt soms inbreuken op de fundamentele vrijheden van de burger, *c.q.* de privacy.

Het gevaar is dus niet denkbeeldig dat ten gevolge van een verkeerd begrepen «strijd tegen de georganiseerde criminaliteit» de waarde van ons maatschappelijk leven in het gedrang komt door de ongebreidelde toepassing van bijzondere opsporingsmethoden.

Wanneer de klassieke repressieve recherche tekortschiet, moeten wettelijke voorzorgsmaatregelen worden ingebouwd zowel wat de procedure als de inhoud betreft om te voorkomen dat deze methoden de democratische rechtsorde en de individuele vrijheden verstören.

Met de publicatie van dit tweede tussentijds verslag wenst de onderzoekscommissie een bijdrage te leveren aan het debat over de politiehervorming en het wettelijk statuut van de bijzondere opsporingsmethoden.

Om het democratisch karakter van deze discussie te waarborgen, wordt in dit verslag uit vertrouwelijke stukken geciteerd.

TITRE Ier — TECHNIQUES SPÉCIALES D'ENQUÊTE ET RECHERCHE PROACTIVE

SITUATION ET PERSPECTIVES

CHAPITRE Ier: INTRODUCTION

Il ressort des nombreuses auditions auxquelles la commission a procédé que le recours aux techniques spéciales d'enquête est un mal nécessaire pour combattre une criminalité qui est de plus en plus sophistiquée, notamment parce qu'elle s'infiltra dans les structures légales. Les techniques classiques d'enquête sont insuffisantes pour combattre de manière efficace ce phénomène et atteindre les dirigeants des organisations criminelles.

Certains auteurs(1) observent que le besoin de recourir à des techniques spéciales d'enquête s'est accru en raison de la multiplication du nombre d'« infractions consensuelles » c'est-à-dire d'infractions qui ne produisent pas de victimes directes ou du moins pas de victimes qui se déclarent personnes lésées auprès de la police (par exemple le trafic de stupéfiants, le travail au noir, les carrousels TVA où le préjudice est dispersé sur l'ensemble de la population). « Or, dans un système de contrôle social organisé, la victime est l'informateur privilégié de la police. (...) Face à cette transformation du droit pénal, la mise en œuvre de stratégies *undercover* peut constituer un moyen efficace en vue d'exposer au grand jour des comportements déterminés et de permettre dès lors une intervention pénale »(2).

Par ailleurs, les organisations criminelles présentent un caractère international de plus en plus marqué. Ce sont de véritables multinationales qui créent des filiales dans les pays dont la législation est la plus favorable au développement de leurs activités criminelles. Il est indispensable dès lors de renforcer la coopération policière internationale mais celle-ci ne sera pleinement efficace que si une certaine harmonisation des techniques d'enquête existe. C'est dans cette perspective que s'inscrivent déjà certaines dispositions de conventions internationales, incitant les États contractants à prendre des mesures afin de permettre l'utilisation de certaines techniques spéciales.

(1) Ch. De Valkeneer, *Le droit de la police*, De Boeck, 1991, p. 148 et suiv.; V. Dias Ferreira, *Problèmes posés par la mise en œuvre des opérations undercover dans le domaine de la lutte contre le trafic de stupéfiants*, RDPC, 1996, p. 557.

(2) Ch. De Valkeneer, *op. cit.*, p. 148 et 149.

TITEL I — BIJZONDERE OPSPORINGSMETHODEN EN PROACTIEVE RECHERCHE

TOESTAND EN VOORUITZICHTEN

HOOFDSTUK I: INLEIDING

Uit de talrijke hoorzittingen van de commissie blijkt dat het gebruik van bijzondere opsporingsmethoden een noodzakelijk kwaad is in de strijd tegen een criminaliteit die steeds inventiever wordt omdat zij met name in de wettelijke structuren infiltrert. De klassieke opsporingsmethoden zijn ontoereikend om dit fenomeen afdoend te bestrijden en de werkelijke leidende personen van de criminelle organisaties te vatten.

Sommige auteurs(1) merken op dat er een toenemende behoefte bestaat om gebruik te maken van bijzondere opsporingsmethoden wegens de aangroei van «consensuele misdrijven». Bedoeld worden misdrijven die geen rechtstreekse slachtoffers maken of althans geen slachtoffers die zich als benadeelde bij de politie aanmelden (bijvoorbeeld de drugshandel, het zwartwerk, de BTW-carrousels, waarvan de schade zich uitstrekt over de gehele bevolking). «In een systeem van georganiseerde sociale controle is het slachtoffer echter bij voorkeur de informant van de politie (...). Bij deze gedaanteverandering van het strafrecht kan het gebruik van undercoverstrategieën een efficiënt middel zijn om bepaalde praktijken beter aan het licht te brengen, hetgeen dan ook een strafrechtelijk optreden in de hand werkt(2).»

Bovendien nemen de criminelle organisaties een steeds duidelijker internationaal karakter aan. Het zijn echte multinationals die filialen oprichten in de landen waar zij zich bij de ontwikkeling van hun criminelle activiteiten van de gunstigste wetgeving kunnen bedienen. De internationale politiesamenwerking moet dan ook versterkt worden, maar zij zal haar doel slechts ten volle bereiken indien de onderzoeksmethoden enigszins op elkaar zijn afgestemd. In dit kader wordt verwezen naar internationale bepalingen die de verdragsluitende Staten ertoe aanzetten maatregelen te nemen om de toepassing van sommige bijzondere methoden mogelijk te maken.

(1) Ch. De Valkeneer, *Le droit de la police*, De Boeck, 1991, blz. 148 e.v.; V. Dias Ferreira, *Problèmes posés par la mise en œuvre des opérations undercover dans le domaine de la lutte contre le trafic de stupéfiants*, RDPC, 1996, blz. 557.

(2) Ch. De Valkeneer, *op. cit.*, blz. 148 en 149.

Ainsi, la Convention d'application des Accords de Schengen du 19 septembre 1990(1) et la Convention des Nations unies du 19 décembre 1988 contre le trafic illicite des stupéfiants et des substances psychotropes(2)(3) contiennent des dispositions incitant les États contractants à autoriser les livraisons surveillées(4).

De même, la Convention d'application des Accords de Schengen prévoit une base légale pour permettre aux polices qui mènent une opération d'observation de traverser les frontières limitrophes(5). On retrouve la même préoccupation dans le projet de Convention de l'Union européenne sur l'assistance mutuelle entre les administrations douanières, qui autorise l'observation transfrontalière(6).

(1) Approuvée par la loi du 18 mars 1993 (*Moniteur belge* du 15 octobre 1993), article 73.

(2) Convention de Vienne, approuvée par la loi belge du 5 août 1993 (*Moniteur belge* du 21 mars 1996) et ratifiée par la Belgique le 25 octobre 1995 (entrée en vigueur à l'égard de la Belgique le 23 janvier 1996), articles 1g) et 11.

(3) Voir encore en ce sens la déclaration des ministres de la Justice et de l'Intérieur de la Communauté européenne lors de leur réunion du 8 septembre 1994 à Berlin (Déclaration de Berlin sur une coopération renforcée dans la lutte contre la criminalité en matière de drogue et de crime organisé en Europe. Communiqué de presse, 9345/94, p. 3); voir encore la réunion de Trévi des ministres de la Justice et de l'Intérieur de la Communauté européenne, Programme d'action relatif au renforcement de la coopération en matière de police et de lutte contre le terrorisme et d'autres formes de criminalité organisée, Dublin, 14 et 15 juin 1990, communiqué de presse, § 3, point 3.5.

(4) Notons que si l'article 11 de la Convention de Vienne et l'article 73 de la Convention d'application de l'Accord de Schengen parlent de «livraisons surveillées», dans leur version en langue française, le texte néerlandais publié au *Moniteur belge* parle de «livraison contrôlée» («gecontroleerde aflevering»): voir à ce propos Ch. De Valkeneer, *Les opérations sous couverture et la recherche proactive dans les instruments internationaux*, dans *La justice pénale et l'Europe*, Bruxelles, Bruylant, 1996, pp. 359-372.

(5) Article 40. Cette observation pourra se poursuivre à la condition que la personne soit suspectée d'une infraction pouvant justifier une demande d'extradition, que l'autorisation de l'État sur le territoire duquel l'observation va se poursuivre ait été obtenue et que celle-ci se déroule dans le respect des règles en vigueur dans cet État. Cette disposition doit inciter les États membres à adopter une réglementation précise de cette technique puisque l'opération transfrontalière devra être menée dans le respect des règles en vigueur dans l'État où l'opération se poursuit. Elle contient, en outre, une indication visant à y inclure la recherche proactive. Voir en ce sens B. De Ruyver, G. Vermeulen et T. Vander Beken, *Schengen and Undercover Policing Methods: Should National Laws Follow Suit?* dans *Undercover Policing and Accountability from an International Perspective*, Ed. M. Den Boer, 1997, p. 143 et Vermeulen, G., Vander Beken, T., Zanders, P. et De Ruyver, B., *Internationale samenwerking in strafzaken en rechtsbescherming*, Bruxelles, Politeia, 1995, pp. 75-85.

(6) Projet de Convention de l'Union européenne sur l'assistance mutuelle entre les administrations douanières, Naples, II Titre IV: *Special forms of cooperation*, du 27 février 1996.

Zo bevatten de uitvoeringsovereenkomst van het Verdrag van Schengen van 19 september 1990(1) en het Verdrag van de Verenigde Naties van 19 december 1988 tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen(2)(3) bepalingen die de verdragsluitende Staten aansporen gecontroleerde afleveringen toe te staan(4).

Zo ook voorziet de uitvoeringsovereenkomst van het Verdrag van Schengen in een wettelijke grondslag die de politie, belast met een observatieopdracht, machtigt de grenzen van de buurlanden te overschrijden(5). Men vindt dezelfde bepaling terug in het ontwerpverdrag van de Europese Unie over de wederzijdse bijstand tussen de onderscheiden douanediensten, dat grensoverschrijdende observatie mogelijk maakt(6).

(1) Goedgekeurd door de wet van 18 maart 1993 (*Belgisch Staatsblad* van 15 oktober 1993), artikel 73.

(2) Verdrag van Wenen goedgekeurd door de Belgische wet van 5 augustus 1993 (*Belgisch Staatsblad* van 21 maart 1996) en door België geratificeerd op 25 oktober 1995 (inwerkingtreding voor België op 23 januari 1996), artt. 1g) en 11.

(3) Zie ook in dit verband de verklaring van de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken van de Europese Gemeenschap tijdens hun vergadering van 8 september 1994 in Berlijn (Verklaring van Berlijn over de versterkte samenwerking in de strijd tegen de drugscriminaliteit en de georganiseerde criminaliteit in Europa, Perscommuniqué 9345/94, blz. 3); zie ook nog de Trevi-bijeenkomst van de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken van de Europese Gemeenschap, actieprogramma betreffende de versterkte samenwerking op politiegebied en op het stuk van de bestrijding van het terrorisme en andere vormen van georganiseerde misdaad, Dublin, 14 en 15 juni 1990, Perscommuniqué, § 3, punt 3.5.

(4) Opgemerkt zij dat artikel 11 van het Verdrag van Wenen en artikel 73 van de uitvoeringsovereenkomst van het Verdrag van Schengen in hun Franstalige versie de woorden «livraisons surveillées» vermelden terwijl de Nederlandse tekst die in het *Belgisch Staatsblad* werd gepubliceerd de woorden «gecontroleerde aflevering» vermeldt. Zie in dit verband Ch. De Valkeneer, *Les opérations sous couverture et la recherche proactive dans les instruments internationaux*, in *La justice pénale et l'Europe*, Brussel, Bruylant, 1996, blz. 359-372.

(5) Artikel 40. Deze observatie kan worden voortgezet op voorwaarde dat de betrokkenen wordt verdacht van een strafbaar feit dat tot uitlevering aanleiding kan geven, dat de staat op het grondgebied waarvan de observatie plaats heeft zijn toestemming heeft gegeven en dat de observatie verloopt met inachtneming van de regels die gelden in die Staat. Deze bepalingen moeten de lidstaten ertoe aanzetten deze methode nauwkeurig te regelen aangezien de grensoverschrijdende operatie gevoerd moet worden met inachtneming van de regels die van kracht zijn in het land waarin de operatie plaatsheeft. De bepaling bevat daarenboven een verwijzing die ertoe strekt de proactieve oproeping hierin op te nemen. Zie in die zin B. De Ruyver, G. Vermeulen en T. Vander Beken, *Schengen and Undercover Policing Methods: Should National Laws Follow Suit?*, in *Undercover Policing and Accountability from an International Perspective*, Ed. M. Den Boer, 1997, blz. 143 en Vermeulen, G., Vander Beken, T., Zanders, P. en De Ruyver, B., *Internationale samenwerking in strafzaken en rechtsbescherming*, Brussel, Politeia, 1995, blz. 75-85.

(6) Verdrag van Napels II, titel IV: *Special forms of cooperation*, 27 februari 1996.

Cependant, l'emploi de ces techniques, qui se caractérisent par leur caractère secret, l'utilisation de ruses et la pénétration des milieux criminels, accroît l'urgence qu'il y a à mettre en balance deux intérêts qui ont tous deux leur importance : d'une part, la lutte contre la criminalité, qui se fait de plus en plus menaçante pour notre ordre social et, d'autre part, les exigences, tout aussi impérieuses dans une société démocratique, de respect des libertés individuelles, dont la vie privée (article 22 de la Constitution et article 8, CEDH), les droits de la défense et le droit à un procès équitable (article 6, CEDH). Est-il besoin de souligner que l'usage incontrôlé de ces méthodes, sans même les subordonner à des conditions strictes, est une caractéristique des régimes autoritaires ?

Il s'impose donc de doter rapidement ces techniques spéciales d'un cadre légal précis qui en définira les conditions de mise en œuvre et d'exécution, et qui, d'autre part, en confiera le contrôle et la direction à une autorité différente de celle qui exécute la mission, à savoir les autorités judiciaires.

En outre, l'enquête policière a fortement évolué ; cette évolution est marquée par un mouvement à la fois de spécialisation, de diversification et d'anticipation, c'est-à-dire que l'enquête débutera de manière de plus en plus proactive(1). Elle visera moins des faits déterminés que des groupes de suspects potentiels(2). Si l'on peut admettre que cette anticipation dans l'enquête constitue une évolution inéluctable dans la lutte contre la criminalité organisée, il faut cependant garder à l'esprit qu'elle est de nature à modifier la logique de fonctionnement du système pénal. Le problème de l'équilibre entre la nécessité de la répression et la protection des libertés individuelles se pose à nouveau de manière aiguë.

(1) Cette approche proactive est évoquée par l'article 46 de l'Accord de Schengen qui autorise la transmission spontanée d'information «... aux fins de l'assistance pour la répression d'infractions futures, de la prévention d'infraction ou de la prévention de menaces pour l'ordre et la sécurité publique». De même, la Convention Europol du 26 juillet 1995 recourt à la notion de recherche proactive (Convention adoptée sur la base de l'article K.3 du Traité de l'Union européenne portant création d'un Office européen de police, signée le 26 juillet 1995 par les représentants des États membres). Voir en ce sens De Vroom et représentants de la police judiciaire, audition, 11 décembre 1996, p. 15/5; Deridder, commandant de la gendarmerie, audition, 6 décembre 1996, avant-midi, p. 12/25.

(2) Ch. De Valkeneer, *op. cit.*, p. 147; voir encore l'interview de H. Berkmoes, commandant du BCR (gendarmerie), in *Politeia*, avril 1996, p. 29 et suiv.

Bij het gebruik van deze methoden die gekenmerkt worden door hun geheim karakter, het gebruik van listen en het binnendringen in misdaadkringen, groeit de klemmende noodzakelijkheid om twee behartigenswaardige belangen tegen elkaar af te wegen : enerzijds, de strijd tegen de misdaad die een steeds grotere bedreiging vormt voor ons maatschappelijk bestel, en anderzijds de even dwingende eisen die in een democratische maatschappij rijzen inzake de eerbied voor de individuele vrijheidsrechten, waaronder de persoonlijke levenssfeer (artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 EVRM), de rechten van de verdediging en het recht op een billijk proces (artikel 6 EVRM). Is het nodig te vermelden dat autoritaire regimes zich kenmerken door de ongecontroleerde aanwending van deze methoden die niet eens aan strikte voorwaarden onderworpen zijn ?

Het is dus raadzaam om zonder verwijl voor deze bijzondere methoden een duidelijk omschreven wetelijk kader te creëren waarin de voorwaarden voor de toepassing en de uitvoering ervan bepaald worden en waarin voorts andere gezagsdragers dan die welke de taak uitvoeren, namelijk de gerechtelijke instanties, belast worden met het toezicht en de leiding ervan.

Bovendien heeft het politieonderzoek een sterke ontwikkeling doorgemaakt : kenmerkend in deze ontwikkeling is de verschuiving niet alleen in de zin van meer specialisatie maar ook in de richting van een grotere diversificatie en anticipatie. Dit wil zeggen dat het onderzoek in zijn aanvangsfase meer en meer proactief(1) geschiedt en minder gericht is op welbepaalde feiten dan op groepen potentiële verdachten(2). Hoewel het anticiperen in het onderzoek een onafwendbare ontwikkeling is in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit, moet men voor ogen houden dat hiermee de logica in de werking van het strafrechtelijk bestel gewijzigd wordt. Het fundamentele probleem van de afweging van de druk van de

(1) Die proactieve aanpak wordt behandeld in artikel 46 van het akkoord van Schengen dat spontane mededelingen van informatie toestaat «ter verlening van bijstand bij de bestrijding van toekomstige strafbare feiten, de voorkoming van strafbare feiten of ter afwending van gevaar voor de openbare orde en veiligheid». Ook de Europol-overeenkomst van 26 juli 1995 vermeldt het begrip proactieve opsporing (overeenkomst aangenomen op basis van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie dat voorziet in de oprichting van een Europese politiedienst, ondertekend op 26 juli 1995 door de vertegenwoordigers van de lidstaten). Zie in die zin ook De Vroom en vertegenwoordigers van de gerechtelijke politie, hoorzitting, 11 december 1996, blz. 15/5; Deridder, commandant van de rijkswacht, hoorzitting, 6 december 1996, voormiddag, blz. 12/25.

(2) Ch. De Valkeneer, *op. cit.*, blz. 147; zie ook interview met H. Berkmoes, commandant van het CBO (rijkswacht), in *Politeia*, april 1996, blz. 29 e.v.

L'acuité du problème a encore été récemment mise en évidence par le projet Rebel, visant un « *screening* » du milieu turc et mené, sans contrôle réel, par la gendarmerie(1). Cette question devient encore plus pressante lorsqu'on sait que la recherche proactive implique nécessairement l'utilisation de techniques spéciales d'enquête.

CHAPITRE II: LES TECHNIQUES SPÉCIALES D'ENQUÊTE

SECTION 1^{re}: LA NOTION DE TECHNIQUE SPÉCIALE D'ENQUÊTE

La notion de technique spéciale d'enquête ne se prête pas aisément à une définition formelle, étant donné que son contenu a un caractère évolutif.

Cela explique pourquoi le groupe de recherche que dirigeait le professeur Fijnaut et qui avait été chargé par la commission Van Traa de l'étude approfondie de ces techniques n'a pas donné de définition formelle des techniques spéciales mais a préféré les situer dans le cadre de l'enquête et du système juridique, pour en citer ensuite directement les principales formes(1)(2):

« La commission définit l'enquête comme étant la collecte, l'enregistrement et le traitement, par les fonctionnaires compétents, de données et informations sur des délits présumés et des délits graves imminents

(1) Lors de son audition par la commission, le lieutenant général Deridder, commandant de la gendarmerie, a précisé que la gendarmerie avait uniquement mené un projet « Rebel », consistant notamment en la consultation du registre national, et non une opération.

« Un projet est une notion plus intellectuelle, un moyen de voir clair, alors qu'une opération est la mise en œuvre de certains éléments d'un projet » (*Traduction*) (audition du 6 décembre 1996, avant-midi, p. 12/15).

Lors de son audition, M. Vanstechelman, directeur du service national de recherche des douanes, précisera cependant que dans le cadre de l'opération « Rebel », la gendarmerie avait systématiquement déplombé une certaine catégorie de camions en provenance de la Turquie, et cela en complète contravention avec la convention TIR (audition, 10 janvier 1997, avant-midi, p. 17/17).

Par ailleurs, les magistrats nationaux ne furent informés de ce « projet » qu'après la première analyse du registre national; l'information eut lieu verbalement. Le collège des procureurs généraux ne donna son autorisation que plusieurs mois plus tard (lieutenant général Deridder, commandant de la gendarmerie, audition, 6 décembre 1996, avant-midi, p. 12/11 et 16; voir encore l'audition du lieutenant colonel Berkmoes (BCR), 6 décembre 1996, après-midi, p. 13/8).

(2) *Inzake opsporing*, Enquêtecommissie opsporingsmethoden, bijlage V, p. 8.

strafvervolging en de bescherming van de individuele vrijheidsrechten doet zich opnieuw in alle scherpte gevoelen. Hoe prangend het probleem wel is, werd onlangs nog aangetoond door de operatie-Rebel, die een « screening » van het Turkse milieu beoogde en, zonder werkelijke controle, werd uitgevoerd door de rijkswacht(1). Het probleem wordt nog stringenter wanneer men weet dat de proactieve recherche uiteraard de toepassing van bijzondere opsporingsmethoden inhoudt.

HOOFDSTUK II: DE BIJZONDERE OPSPORINGSMETHODEN

AFDELING 1: HET BEGRIP BIJZONDERE OPSPORINGSMETHODE

Het begrip «bijzondere opsporingsmethode» is niet gemakkelijk in een formele definitie te gieten omdat de inhoud ervan mettertijd gewijzigd is en nog zal wijzigen.

Zo geeft de onderzoeksgroep geleid door professor Fijnaut, die door de commissie-van Traa belast was met de grondige studie van die methoden, geen formele definitie, maar verkiest hij de methoden te omschrijven die in het onderzoek en in het rechtssysteem aan bod komen. Vervolgens somt de onderzoeksgroep de voornaamste vormen ervan op(1)(2):

« Opsporing is volgens de commissie het verzamelen, registreren en verwerken van gegevens en informatie door bevoegde ambtenaren omtrent vermoedelijk gepleegde strafbare feiten of te plegen zeer ern-

(1) Op de hoorzitting door de commissie heeft luitenant-generaal Deridder, commandant van de rijkswacht, meegedeeld dat de rijkswacht alleen een project «Rebel» had, dat in het bijzonder bestond uit het raadplegen van het rijksregister en niet uit een operatie.

« Een project is meer intellectueel, is een middel om klaar te zien, terwijl een operatie de uitvoering is van bepaalde onderdelen van een project » (hoorzitting van 6 december 1996, voormiddag, blz. 12/15).

Op zijn hoorzitting heeft de heer Vanstechelman, directeur van de nationale opsporingsdienst van de douane, nochtans gezegd dat de rijkswacht in het raam van de operatie «Rebel» systematisch een aantal vrachtwagens had ontlood die van Turkije kwamen, wat volledig in strijd is met de TIR-conventie (hoorzitting van 10 januari 1997, voormiddag, blz. 17/17).

Bovendien werden de nationaal magistraten van dit «project» slechts op de hoogte gebracht na de eerste analyse van het rijksregister; die informatie werd mondeling verstrekt. Het college van procureurs-generaal gaf slechts maanden later toestemming daartoe (luitenant-generaal Deridder, commandant van de rijkswacht, hoorzitting van 6 december 1996, voormiddag, blz. 12/11 en 16; zie ook de hoorzitting met luitenant-kolonel Berkmoes (CBO) van 6 december 1996, namiddag, blz. 13/8).

(2) *Inzake opsporing*, Enquêtecommissie opsporingsmethoden, bijlage V, blz. 8.

qui ont été ou qui seront commis dans un cadre organisé, en vue du prononcé d'une sanction pénale. Comme la collecte et/ou le traitement des données s'inscrivent dans le cadre d'actes d'enquête, ils servent aux autorités judiciaires ou au juge pénal à statuer dans le cadre de la procédure pénale. Le présent chapitre traite de l'aspect juridique des méthodes d'enquête suivantes: *a) l'observation; b) le recours à des informateurs; c) l'infiltration; d) les autres modes de collecte d'informations*, comme l'analyse criminologique, les études phénoménologiques et la recherche financière. Ces méthodes impliquent une série de techniques que l'on considère comme constituant également en soi des méthodes d'enquête à part entière. Dans le chapitre consacré à l'observation, l'on se penche aussi, à titre exceptionnel, sur les méthodes d'enquête déjà réglementées par la loi, comme l'écoute téléphonique et l'interception de la correspondance, qui ne constituent pas des techniques «spéciales» d'enquête au sens strict, puisque l'on a déjà légiféré à leur égard. Pour la commission, le caractère spécial des méthodes examinées vient en partie du fait qu'elles sont régies, non pas par des dispositions légales, mais par la simple jurisprudence et, parfois, par des règles formulées par une autre autorité que le législateur formel. Mais les écoutes téléphoniques et l'interception du courrier méritent déjà d'être examinées dans le cadre de la présente étude rien qu'en raison de leur caractère spécifique: le recours à ces méthodes doit rester secret (du moins temporairement), le recours à ces moyens de coercition plus puissants que les autres moyens prévus dans le Code est justifié à la lumière des délits futurs et les résultats qu'ils permettent d'obtenir peuvent avoir souvent une valeur significative dans le cadre d'une enquête dans un autre dossier.»

De même, dans son ouvrage consacré aux techniques spéciales dans les systèmes juridiques étrangers⁽¹⁾, le professeur P.J.P. Tak ne donne pas de définition des techniques qu'il examine.

À cet égard, le commissaire général de la police judiciaire, Chr. De Vroom, a émis, lors de son audition par la commission, le souhait de voir les différentes techniques spéciales d'enquête définies dans une loi afin, d'une part, de donner une justification juridique à l'action policière et, d'autre part, de préserver le

(1) Professeur P.J.P. Tak, *De normering van bijzondere opsporingsmethoden in buitenlandse rechtsstelsels: een onderzoek naar de regeling en het gebruik van bijzondere opsporingsmethoden in de pro-actieve en re-actieve fase in Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Italië en Noorwegen*, ministerie van Justitie (Nederland), Directie Beleid, Sector onderzoek & analyse, 1996. Tel est encore le cas de l'ouvrage de Ch. Joubert et H. Bevers, *Schengen Investigated, A Comparative Interpretation of the Schengen Provisions on International Police Cooperation in the Light of the European Convention on Human Rights*, Kluwer Law international, 1996.

stige strafbare feiten in enig georganiseerd verband met het doel te komen tot een strafrechtelijke sanctie. Dat het gaat om opsporingshandelingen houdt in dat de gegevensverzameling en/of -verwerking wordt benut voor een strafprocesrechtelijke afdoening door de justitiële autoriteiten of de strafrechter. Dit hoofdstuk betreft de juridische achtergronden van de navolgende opsporingsmethoden: *a) observatie; b) runnen van informant; c) infiltratie; d) andere wijzen van informatie-inwinnings, waaronder misdaadanalyse, fenomeenonderzoek en financieel rechercheren*. Deze onderwerpen omvatten tal van deelonderwerpen die elk op zich ook als opsporingsmethoden worden aangemerkt. In het hoofdstuk over observatie is bij uitzondering tevens ingegaan op reeds in de wet geregeld opsporingsmethoden zoals de telefoontap en het onderscheppen van poststukken. Deze laatstgenoemde methoden zijn strikt genomen geen «bijzondere» opsporingsmethoden daar zij reeds in de wet zijn geregeld. Voor de commissie schuilt een deel van het bijzondere karakter van de onderzochte methoden in het gegeven dat ze niet — althans slechts door de jurisprudentie en soms door enkele regels van anderen dan de formele wetgever — in de wet zijn geregeld. De telefoontap en de postvang moeten echter alleen al hierom in dit onderzoek worden betrokken, omdat deze een bijzonder karakter hebben: in de eerste plaats moet de toepassing ervan (tenminste tijdelijk) geheim blijven, in de tweede plaats hebben deze middelen — sterker dan andere in het Wetboek geregelde dwangmiddelen — betekenis met het oog op toekomstige strafbare feiten en ten derde hebben de resultaten ervan dikwijls betekenis voor onderzoek dat een ander subject betreft.»

Professor P.J.P. Tak geeft in zijn werk gewijd aan de bijzondere opsporingsmethoden in buitenlandse rechtsstelsels evenmin een definitie van de methoden die hij onderzoekt⁽¹⁾.

In dit verband heeft de commissaris-generaal van de gerechtelijke politie, Chr. De Vroom, tijdens zijn verhoor door de commissie de wens geuit dat de verschillende bijzondere opsporingsmethoden bij wet worden omschreven teneinde enerzijds het politieoptreden juridisch te rechtvaardigen en anderzijds het

(1) Professor P.J.P. Tak, *De normering van bijzondere opsporingsmethoden in buitenlandse rechtsstelsels: een onderzoek naar de regeling en het gebruik van bijzondere opsporingsmethoden in de pro-actieve en re-actieve fase in Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Italië en Noorwegen*, ministerie van Justitie (Nederland), Directie Beleid, Sector onderzoek & analyse, 1996. Dat geldt ook voor het werk van Ch. Joubert en H. Bevers, *Schengen Investigated, A Comparative Interpretation of the Schengen Provisions on International Police Cooperation in the Light of the European Convention on Human Rights*, Kluwer Law international, 1996.

principe de la loyauté dans la recherche de la preuve(1).

Dans l'élaboration des textes légaux, il conviendra d'être attentif aux deux paramètres souvent asymétriques suivants :

— d'une part, la définition des techniques spéciales face à une évolution permanente des moyens d'action et de réaction des organisations criminelles : la loi doit laisser subsister la possibilité pour les services policiers de réagir de manière constamment novatrice aux contre-stratégies qui pourraient être utilisées par les organisations criminelles grâce à la connaissance qu'elles auraient des techniques policières. Un témoin s'est référé à cet égard à la pratique, usuelle en Belgique, du pseudo-achat qui est fréquemment détectée par les milieux criminels car les pseudo-acheteurs sont toujours les mêmes et offrent toujours la même somme d'argent;

— d'autre part, il y a la nécessité de créer un cadre juridique général intégrant ces méthodes, malgré leur aspect évolutif, dans une enquête policière qui obéit aux principes fondamentaux(2).

L'expérience actuelle permet de caractériser les techniques spéciales d'enquête comme suit :

1. Les techniques spéciales d'enquête sont conçues comme une méthode de recherche d'infractions commises ou dont il existe des indices sérieux qu'elles vont se commettre, et, de plus, comme une méthode d'identification des auteurs de telles infractions. Elles sont utilisées par les services de police en vue de poursuites pénales.

On a cependant constaté ces dernières années une nette tendance des services de police à développer ces techniques à des fins de renseignement et non plus seulement dans le cadre de la recherche ou de la poursuite de faits ou de personnes déterminées.

Les services de renseignements, dont la finalité n'est pas judiciaire, utilisent également certaines de ces techniques (par exemple l'observation) dans le but de prévenir toute atteinte à la sûreté publique. La circulaire ministérielle du 24 avril 1990 sur les techniques spéciales d'enquête, adaptée par la circulaire du 5 mars 1992, et citée dans la proposition de loi de M. Coveliers du 22 juin 1992, (doc. Chambre, SE 1991-1992, n° 540/1), ne s'applique pas à la Sûreté de

principe van de loyaaliteit bij het zoeken naar bewijsmiddelen te vrijwaren(1).

Bij het opstellen van wetteksten zal men oog moeten hebben voor twee vaak asymmetrische parameters, namelijk :

— enerzijds de omschrijving van de bijzondere methoden in het licht van de permanente ontwikkeling van nieuwe actie- en reactiemiddelen door de criminale organisaties : de wet moet de politiediensten de mogelijkheid bieden om op een innoverende wijze te reageren op de contrastrategieën die criminale organisaties kunnen voeren wegens hun kennis van de politiemethoden. Een getuige verwees in dat verband naar de in België gangbare praktijk van de pseudokoop die het criminale milieu vaak doorziet, omdat de pseudokopers steeds dezelfden zijn en steeds dezelfde geldsom aanbieden;

— anderzijds bestaat de behoefte aan een algemeen juridisch raamwerk dat deze methoden, ondanks hun wijzigend karakter, inpast in een politieonderzoek dat beantwoordt aan de grondbeginissen(2).

Op grond van de huidige ervaring kunnen de bijzondere opsporingsmethoden gekenmerkt worden als volgt :

1. De bijzondere opsporingsmethoden zijn bedoeld als een werkwijze om misdrijven op te sporen die gepleegd zijn of waarvoor ernstige aanwijzingen bestaan dat ze gepleegd gaan worden, en om daarenboven de daders van dergelijke misdrijven te identificeren met het oog op strafvervolging.

Er bestaat bij de politiediensten evenwel de jongste jaren een duidelijke tendens om die methoden te ontwikkelen met het oog op het inzamelen van inlichtingen en ze niet uitsluitend te hanteren in het kader van de opsporing of de vervolging van welbepaalde personen of feiten.

De inlichtingendiensten die geen justitiële functie hebben, wenden eveneens sommige van deze methoden aan (bijvoorbeeld observatie) teneinde de aantasting van de openbare veiligheid te voorkomen. De ministeriële circulaire van 24 april 1990 over de bijzondere opsporingsmethoden, gewijzigd bij de circulaire van 5 maart 1992 en geciteerd in het wetsvoorstel dienaangaande van de heer Coveliers van 22 juni 1992 (Stuk Kamer, BZ 1991-1992, nr. 540/1), is niet van

(1) Chr. De Vroom, audition, 11 décembre 1996-pm, p. 15/30.

(2) R. Van Camp, audition, 21 février 1997-am, II, 22/13, 20.

(1) Chr. De Vroom, hoorzitting, 11 december 1996-pm, blz. 15/30.

(2) R. Van Camp, hoorzitting, 21 februari 1997-am, II, 22/13.20.

l'État. Celle-ci est pourtant demandeuse de règles claires et précises dans ce domaine. Un groupe de travail interne à la Sûreté examine actuellement cette problématique. En la matière, il faut évidemment tenir compte des spécificités de la Sûreté, qui ne recherche pas des infractions mais joue plutôt un rôle en matière de prévention(1).

2. Ces techniques sont spéciales en ce que leur mise en œuvre peut porter atteinte à des droits et à des libertés fondamentaux, tels que le respect de la vie privée, et à des principes fondamentaux de la procédure pénale tel que le principe de loyauté dans la recherche de la preuve(2).

3. En outre, la plupart d'entre elles ne sont pas ou peu réglementées. Leur réglementation n'est pas accessible au citoyen ni même aux magistrats du siège.

Les techniques spéciales d'enquête peuvent être regroupées en quatre catégories(3):

1. Les méthodes *undercover*, qui se caractérisent par leur caractère secret (l'agent dissimule sa qualité de policier ou de tiers travaillant pour la police), par l'utilisation de ruses (l'agent échafaude un scénario afin de gagner la confiance d'une personne, dans le but de constater une infraction ou de rassembler des informations relatives à un crime ou à un délit) et par une interaction, c'est-à-dire un contact direct entre l'agent et l'auteur potentiel(4).

2. L'observation (*sensu lato*), qui peut être définie comme «l'observation, à l'aide de moyens techniques ou sans ceux-ci, de personnes, d'objets ou de situations déterminés afin de recueillir des informations»(5).

3. Le recours aux informateurs.

(1) Van Lijsebeth, audition, 17 décembre 1996-pm, II, p. 16/28.

(2) Voir l'article 28bis, § 3, du Code d'instruction criminelle, inséré par la loi du 12 mars 1998: «§ 3. Sauf les exceptions prévues par la loi, les actes d'information ne peuvent comporter aucun acte de contrainte ni porter atteinte aux libertés et aux droits individuels. Ces actes peuvent toutefois comprendre la saisie des choses citées à l'article 35. Le procureur du Roi veille à la légalité des moyens de preuve ainsi qu'à la loyauté avec laquelle ils sont rassemblés.»

(3) Voir en ce sens *Inzake opsporing*, Enquêtecommission opsporingsmethoden, bijlage V, p. 5.

(4) Ch. De Valkeneer, *L'exécution des opérations undercover*, RDP, 1992, p. 894; Ch. De Valkeneer, *Le droit de la police*, p. 136 à 138, qui se réfère à la classification élaborée par G. Marx, *Undercover. Police surveillance in America*, University of California Press, 1988, p. 11 et suivantes.

(5) *Opsporingsmethoden en opsporingsmiddelen*. Voorlopige uitgangspunten van het (Nederlandse) college van procureurs-generaal met betrekking tot de inzet van (bijzondere) opsporingsmethoden en -middelen, Arnhem, décembre 1996, p. 32.

toepassing op de Staatsveiligheid. Zij vraagt nochtans om duidelijke en nauwkeurig afgebakende regels op dit gebied. Een interne werkgroep van de Staatsveiligheid onderzoekt thans deze problematiek. Hier komt uiteraard in aanmerking de specificiteit van deze dienst, die geen misdrijven opspoort maar veeleer een preventieve rol kreeg toegedacht(1).

2. De methoden zijn bijzonder omdat de toepassing ervan de fundamentele rechten en vrijheden kan aantasten, zoals de eerbiediging van het privé-leven, en afbreuk kan doen aan fundamentele beginselen van de strafrechtspleging, zoals het loyaliteitsprincipe bij het zoeken naar bewijzen(2).

3. De meeste methoden zijn niet of slechts summier geregeld. De burger en zelfs de magistraten van de zetel hebben geen kennis van de regelgeving.

De bijzondere opsporingsmethoden kunnen ondergebracht worden in vier categorieën(3):

1. De undercovermethoden worden gekenmerkt door hun geheim karakter (de agent verheelt dat hij bij de politie is of dat hij voor de politie werkt), door het gebruik van listen (de agent bouwt een scenario op om iemands vertrouwen te winnen met het oogmerk een misdrijf vast te stellen of informatie over een misdaad of een wanbedrijf te verzamelen) en door een vorm van interactie, dit wil zeggen een rechtstreeks contact tussen de agent en de potentiële dader(4).

2. Observatie (*sensu lato*) kan als volgt gedefinieerd worden: het al dan niet met behulp van technische middelen, bespieden van bepaalde personen, voorwerpen en situaties teneinde informatie te vergaren(5).

3. Gebruik van informanten.

(1) Van Lijsebeth, hoorzitting, 17 december 1996-pm, II, blz. 16/28.

(2) Cf. artikel 28bis, § 3, van het Wetboek van strafverordening, ingevoegd bij de wet van 12 maart 1998: «§ 3. Behoudens de wettelijke uitzonderingen mogen de opsporingshandelingen geen enkele dwangmaatregel inhouden noch schending inhouden van individuele rechten en vrijheden. Deze handelingen kunnen evenwel de inbeslagname van de zaken vermeld in artikel 35 inhouden. De procureur des Konings waakt voor de wettigheid van de bewijsmiddelen en de loyaliteit waarmee ze worden verzameld.»

(3) Zie in die zin *Inzake opsporing*, Enquêtecommission opsporingsmethoden, bijlage V, blz. 5.

(4) Ch. De Valkeneer, *L'exécution des opérations undercover*, RDP, 1992, blz. 894; Ch. De Valkeneer, *Le droit de la police*, blz. 136 tot 138 die refereert naar de indeling door G. Marx, *Undercover. Police surveillance in America*, University of California Press, 1988, blz. 11 en volgende.

(5) *Opsporingsmethoden en opsporingsmiddelen*. Voorlopige uitgangspunten van het (Nederlandse) college van procureurs-generaal met betrekking tot de inzet van (bijzondere) opsporingsmethoden en -middelen, Arnhem, december 1996, blz. 32.

4. L'analyse criminelle *sensu lato*, qui comprend notamment l'enquête sur des phénomènes, l'analyse criminelle (*sensu stricto*) et les analyses financières.

Section 2 : Examens de techniques spéciales d'enquête en Belgique

L'utilisation de techniques spéciales par les services de police en Belgique s'est développée, ces dernières décennies, de manière exclusivement empirique, en dehors de toute réglementation spécifique.

Sous l'influence de la jurisprudence tant interne qu'européenne, la Belgique s'est dotée, en 1991, d'une législation, insérée dans le Code d'instruction criminelle, notamment l'article 88bis, fixant les conditions d'application et de contrôle des mesures de repérage de communications téléphoniques; en 1994, les articles 90ter à 90decies concernant les écoutes, la prise de connaissance et l'enregistrement de communications et de télécommunications ont, à leur tour, été insérés dans le Code d'instruction criminelle. Ces articles qui prévoient de manière détaillée et stricte les conditions de mise en œuvre et d'application des mesures d'écoutes sont actuellement soumis à révision, en vue d'adapter ces dispositions aux évolutions technologiques, d'en assouplir les modalités d'exécution et d'en étendre le champ d'application(1).

L'affaire François et plus récemment l'affaire Reyniers ont de plus mis en évidence tous les dangers de dérive que comporte l'usage de techniques spéciales en dehors de tout cadre légal et sans contrôle adéquat. L'affaire François a conduit le ministre de la Justice de l'époque à édicter la circulaire ministérielle confidentielle du 24 avril 1990(2).

Cette circulaire, qui devait régir cette matière sensible dans l'attente de l'adoption d'une législation, est actuellement toujours en vigueur. Elle a été partiellement remaniée par une circulaire du 5 mars 1992.

Dans son plan d'action contre la criminalité organisée, présenté en juin 1996, le gouvernement prévoit à cet égard: «*Si l'usage de telles techniques est une nécessité absolue, il ne peut compromettre les droits de la défense, la protection juridique des informateurs, des fonctionnaires de police et des magistrats ou*

(1) Projet de loi modifiant la loi du 30 juin 1994 relative à la protection de la vie privée contre les écoutes, la prise de connaissance et l'enregistrement de communications et de télécommunications privées (doc. Chambre, 1996-1997, n°s 1075/1-14 et Annales des 9, 11 et 18 décembre 1997; doc. Sénat, 1997-1998, n°s 1-828/1-7 et Annales des 31 mars et 2 avril 1998). À cette dernière date, le projet de loi amendé par le Sénat a été renvoyé à la Chambre.

(2) M. Coveliers a repris cette circulaire dans sa proposition de la loi du 22 juin 1992 relative aux techniques particulières de recherche (doc. Chambre, SE 1991-1992, n° 540/1).

4. De misdaadanalyse *sensu lato*, die onder meer het fenomeenonderzoek, de misdaadanalyse (*sensu stricto*) en de financiële recherche omvat.

Afdeling 2 : Onderzoek van de bijzondere opsporingsmethoden in België

Het gebruik van bijzondere methoden door de politiediensten heeft zich in België de laatste decennia op zuiver empirische basis ontwikkeld, zonder dat enige specifieke regelgeving bestond.

Onder invloed van de nationale en de Europese jurisprudentie heeft België in 1991 bepalingen in het Wetboek van strafvordering ingevoegd, met name artikel 88bis, betreffende de toepassingsvooraarden en de controle op het opsporen van telefonische mededelingen. In 1994 zijn de artikelen 90ter tot 90decies betreffende het afluisteren, kennisnemen en opnemen van privé-communicatie en -telecommunicatie in het Wetboek van strafvordering ingevoegd. Deze artikelen, die nauwkeurige en strikte voorwaarden opleggen voor de telefoon-taps worden momenteel herzien, teneinde ze aan te passen aan de technologische vooruitgang, de uitvoeringsvooraarden te versoepelen en het toepassingsgebied te verruimen(1).

De zaak-François en recent nog de zaak-Reyniers leveren het bewijs dat de aanwending van bijzondere methoden zonder wettelijk kader en zonder afdoend toezicht risico's voor ontsporing inhoudt. Naar aanleiding van de zaak-François vaardigde de toenmalige minister van Justitie de vertrouwelijke ministeriële circulaire van 24 april 1990 uit(2).

Deze circulaire, die deze gevoelige aangelegenheid moest regelen in afwachting van de goedkeuring van een wet, is nog steeds van kracht. Ze werd gedeeltelijk aangepast door de circulaire van 5 maart 1992.

In haar actieplan tegen de georganiseerde criminaliteit, voorgesteld in juni 1996, heeft de regering in dit verband het volgende verklaard: «*Is het gebruik van dergelijke technieken dan al een absolute noodzaak, dan mag dit de rechten van de verdediging, de rechtsbescherming van informant, politiemensen en*

(1) Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 30 juni 1994 ter bescherming van de persoonlijke levensfeer tegen het afluisteren, kennisnemen en opnemen van privé-communicatie en -telecommunicatie (Stukken Kamer, 1996-1997, nrs. 1075/1-14 en Handelingen van 9, 11 en 18 december 1997; Stukken Senaat, 1997-1998, nrs. 1-828/1-7 en Handelingen van 31 maart en 2 april 1998). Het door de Senaat gemaakte wetsontwerp werd op 2 april 1998 naar de Kamer teruggezonden.

(2) De heer Coveliers heeft deze circulaire overgenomen in zijn wetsvoorstel van 22 juni 1992 betreffende de bijzondere opsporingstechnieken (Stuk Kamer, BZ 1991-1992, nr. 540/1).

la sécurité publique en général. Une réglementation par voie législative de ces techniques spéciales de recherche et un contrôle approfondi de celles-ci doivent dès lors être élaborés.

L'actuelle circulaire relative aux techniques particulières de recherche est certainement un instrument utile, mais doit désormais être dotée, pour les raisons susmentionnées, d'une base légale. À cet effet, les ministres de la Justice et de l'Intérieur introduiront un projet de loi-cadre dans lequel seront élaborés les principes, les modalités d'application, les droits à sauvegarder et les contrôles à intégrer.

(...)

Cette loi-cadre est préparée par le groupe de travail « criminalité organisée » qui a été constitué au sein du ministère de la Justice. Un avant-projet de loi sera soumis au Conseil des ministres avant la fin du premier semestre 1997(1).»

La commission d'enquête constate que cet avant-projet de loi est toujours en cours de préparation.

La circulaire ministérielle constitue sans doute une première amélioration par rapport à l'absence totale de réglementation. Elle a le mérite notamment de réaffirmer l'obligation de respecter dans toute action policière, même la plus délicate au regard des droits individuels, le principe de loyauté, impliquant l'interdiction de la provocation ainsi d'ailleurs que les principes de proportionnalité et de subsidiarité.

Elle ne donne cependant pas une base suffisante à des méthodes qui ne répondent pas aux exigences de transparence et de contrôle de l'action policière.

Elle n'envisage par ailleurs qu'un nombre très limité de techniques, sans distinguer selon l'ampleur de l'atteinte qui est effectivement portée aux droits et libertés individuels, tels le droit au respect de la vie privée. Ainsi la circulaire traite-t-elle de l'observation, sans distinguer selon le type de moyens techniques et l'endroit où ils sont utilisés. On concevra par exemple aisément que les règles d'utilisation de caméras ou d'appareils similaires soient modulées selon qu'on utilise ces appareils dans des lieux publics ou dans des propriétés privées.

Il ne servirait à rien de se borner à de vagues généralités. Il convient de décrire avec précision les modus operandi afin qu'il soit possible de mesurer l'impact que ces méthodes ont sur les droits et libertés individuels.

(1) Plan d'action du gouvernement contre le crime organisé, 28 juin 1996, p. 9.

magistraten, en de rechtszekerheid in het algemeen, niet in het gedrang brengen. Een wettelijke regeling van deze bijzondere opsporingstechnieken en een grondige controle hierop moeten daarom worden uitgewerkt.

De huidige circulaire inzake bijzondere opsporingstechnieken is weliswaar een werkbaar instrument doch dient nu om bovenvermelde redenen een wettelijke basis te krijgen. Daartoe zullen de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken een ontwerp van kaderwet indienen waarin de principes, de toepassingsmodaliteiten, de te vrijwaren rechten en in te bouwen controles worden uitgewerkt.

(...)

In de schoot van het ministerie van Justitie wordt in de werkgroep « georganiseerde criminaliteit » deze kaderwet voorbereid. Een voorontwerp van wet zal worden ingediend bij de Ministerraad vóór het einde van het eerste semester 1997(1).»

De onderzoekscommissie stelt vast dat dit voorontwerp van wet nog steeds in voorbereiding is.

Uiteraard is de ministeriële circulaire een eerste stap in de goede richting, aangezien eertijds elke regelgeving ontbrak. Belangrijk is onder meer de beklemtoning dat bij elk politieoptreden, zelfs wanneer de individuele vrijheden op het spel staan, het loyaalteitsbeginsel moet worden geëerbiedigd wat het verbod van provocatie inhoudt. Hetzelfde geldt trouwens voor het proportionaliteits- en het subsidiariteitsbeginsel.

De circulaire biedt evenwel geen voldoende basis voor de toepassing van methoden, die niet beantwoorden aan de vereisten van transparantie van en toezicht over het politieoptreden.

Bovendien behandelt de circulaire slechts een beperkt aantal methoden zonder een onderscheid te maken naargelang van de ernst van de inbreuk die op de individuele rechten en vrijheden wordt gepleegd, zoals het recht op eerbiediging van het privé-leven. De circulaire heeft het over observatie zonder een onderscheid te maken tussen de verschillende technische middelen en de plaats waar ze worden aangewend. Het spreekt vanzelf dat het gebruik van camera's of gelijkaardige toestellen moet worden aangepast naargelang zulks in een openbare in plaats of een privé-eigendom gebeurt.

Het heeft weinig zin zich te beperken tot vage algemeenheden. Het komt erop aan de modus operandi nauwkeurig te omschrijven zodat men zich een beeld kan vormen van de impact ervan op de individuele rechten en vrijheden.

(1) Actieplan van de regering tegen de georganiseerde criminaliteit, 28 juni 1996, blz. 9.

Voilà pourquoi le 9 janvier 1998, la commission a adressé un courrier personnel aux cinq procureurs généraux, au commandant de la gendarmerie, au commissaire général de la police judiciaire ainsi qu'aux chefs des services de renseignements pour qu'ils précisent quelles sont exactement les techniques spéciales d'enquête utilisées en Belgique et qu'ils expriment les difficultés qu'ils rencontrent actuellement ainsi que leurs attentes quant à l'évolution dans la pratique de ces techniques.

La commission a reçu dans un premier temps une réponse collective du collège des procureurs généraux, de la gendarmerie et de la police judiciaire.

Dans un second temps, les cinq procureurs généraux ont répondu individuellement à la commission, transmettant les réponses collectées auprès des procureurs du Roi de leur ressort.

La commission a, en outre, obtenu des données du Service général de renseignements et de sûreté de l'armée (SGR) et de l'administration de la Sûreté de l'État.

Sur la base de ces renseignements, la commission s'est livrée à un examen approfondi des différentes techniques spéciales d'enquête.

1. Méthodes undercover(méthodes sous couverture)

L'infiltration: est une technique particulière de recherche qui consiste, pour un fonctionnaire de police, à entrer, sous une identité fictive en contact ou à maintenir celui-ci avec des individus qui participent à des activités criminelles graves, ou à l'égard desquels existent des éléments objectifs qui laissent présumer qu'ils commettent des délits graves ou qu'ils sont sur le point de le faire(1).

Selon la gendarmerie, elle peut avoir pour objectif de rassembler des informations qui devront servir de matériel probatoire et à l'identification des membres d'une organisation criminelle.

(1) Circulaire du ministre de la Justice du 24 avril 1990 sur les techniques particulières de recherche pour combattre la criminalité grave ou organisée, telle que modifiée par la circulaire du 5 mars 1992; voir aussi article 31 de la proposition de loi relative aux techniques particulières de recherche, déposée par M. Coveliers, le 22 juin 1992, doc. Chambre, SE 1991-1992, n° 540/1.

Daarom heeft de commissie op 9 januari 1998 ieder van de vijf procureurs-generaal, de commandant van de rijkswacht, de commissaris-generaal van de gerechtelijke politie en de hoofden van de inlichtingendiensten aangeschreven teneinde van hen te vernemen welke bijzondere opsporingsmethoden in België worden aangewend, welke moeilijkheden zij daarbij ondervinden en welke ontwikkelingen zij verwachten bij de toepassing van deze methoden.

De commissie kreeg eerst een gezamenlijk antwoord van het college van procureurs-generaal, de rijkswacht en de gerechtelijke politie.

Daarna hebben de vijf procureurs-generaal elk afzonderlijk de antwoorden van de procureurs des Konings van hun rechtsgebied aan de commissie toegezonden.

Ten slotte heeft de commissie ook gegevens ontvangen van de Algemene Dienst Inlichting en Veiligheid van de Krijgsmacht (ADIV) en van het bestuur van de Veiligheid van de Staat.

Op grond van deze inlichtingen heeft de commissie de verschillende bijzondere opsporingsmethoden nader onderzocht.

1. Undercover-methoden (dekmantelmethoden)

Infiltratie: is een bijzondere opsporingsmethode die erin bestaat dat een politieambtenaar onder een verdichte identiteit contact neemt of onderhoudt met personen die aan zware misdadige activiteiten deelnemen, of over wie objectieve gegevens bestaan die laten vermoeden dat ze ernstige misdrijven plegen of dat ze op het punt staan deze te plegen(1).

Volgens de rijkswacht wordt infiltratie gebruikt om informatie te verzamelen die kan worden gebruikt als bewijsmiddel, en om de leden van een criminale organisatie te identificeren.

(1) Circulaire van de minister van Justitie van 24 april 1990 betreffende de bijzondere opsporingstechnieken om de zware of georganiseerde criminaliteit te bestrijden, gewijzigd bij de circulaire van 5 maart 1992; zie ook artikel 31 van het wetsvoorstel betreffende de bijzondere opsporingstechnieken, ingediend door de heer Coveliers op 22 juni 1992, Stuk Kamer, BZ 1991-1992, nr. 540/1.

Aux Pays-Bas, l'infiltration est définie par le collège des procureurs généraux comme étant «Le fonctionnaire de police ou le citoyen qui, sous le couvert ou non d'une fausse identité(1), sous l'autorité du ministère public et sous le contrôle de la police, infiltré le milieu criminel et(2) y accomplit ou y accomplit les actes *ad hoc*(3) ou fournit à une organisation (criminelle) des biens ou des services pour permettre la recherche et la poursuite d'auteurs de faits commis ou à commettre(4) (*traduction*).

On peut, dès lors, faire une distinction entre, d'une part, les infiltrations qui sont effectuées par des fonc-

(1) L'agent infiltrant travaille toujours sous couvert d'une fausse identité, mais il n'en va pas nécessairement de même pour le civil infiltrant (*Opsporingsmethoden en opsporingsmiddelen*). Voorlopige uitgangspunten van het (Nederlandse) college van procureurs-generaal met betrekking tot de inzet van (bijzondere) opsporingsmethoden en -middelen, Arnhem, décembre 1996, p. 14).

(2) L'agent infiltrant pénètre toujours le milieu tandis que le civil infiltrant peut le pénétrer ou déjà en faire partie (*Opsporingsmethoden en opsporingsmiddelen, ibidem*, p. 14).

(3) «Par «actes *ad hoc*», on entend les actes pertinents, à savoir ceux qui peuvent influencer le comportement criminel au sein du milieu. En effet, en substance, l'arrêt Tallon marque toujours la limite stricte entre ce qui est autorisé et ce qui ne l'est pas. Par la force des choses, il peut s'agir d'actes délictueux. En raison de l'importance de la recherche des faits en cause, l'on peut accepter pareils actes, si la perpétration de faits délictueux a un lien direct avec la mission de l'infiltrant» (*traduction*) (*ibidem*, p. 14).

Le Hoge Raad néerlandais (Cour de cassation) a estimé, le 4 décembre 1979, dans l'arrêt Tallon, que l'infiltrant ne peut pas amener le suspect à commettre d'autres actes que ceux qu'il avait l'intention de commettre. L'affirmation selon laquelle si des fonctionnaires chargés de l'enquête, couverts par le ministère public, provoquent le fait poursuivi et participent à sa perpétration, l'action du ministère public n'est pas recevable, n'est pas, dans sa globalité, consacrée par le droit (NJ, 80356).

L'avocat général Leijten a fait valoir à ce sujet que si le ministère public n'a pas couvert les actes d'enquête et n'est donc pas «complice», il n'y a pas lieu de le sanctionner par une déclaration d'irrecevabilité.

La Cour de cassation de Belgique adopte le même point de vue (*Cass., 5 février 1985, Pas., 1985, I, n° 337, p. 690*).

Le même principe s'applique en Allemagne: on distingue la «Beweiserhebungsverbot» de la «Beweiserwertungsverbot» (Roxin, Cl., Strafverfahrensrecht, 23^e édition, München, 1993, p. 156).

Voir également la proposition de loi néerlandaise modifiant le Code d'instruction criminelle en ce qui concerne le règlement de certaines compétences et modifiant d'autres dispositions (compétences spéciales d'enquête), doc. Tweede Kamer, 1996-1997, n° 25403/1-8 et en particulier l'exposé des motifs, doc. n° 25403/3, p. 31.

(4) L'infiltration est dès lors autorisée également en matière de recherche proactive, telle qu'elle est définie aux Pays-Bas (*Opsporingsmethoden en opsporingsmiddelen, op. cit.*, pp. 13 et 15).

Het Nederlandse college van procureurs-generaal definieert infiltratie als volgt: «De politiefunctionaris of burger die, al dan niet onder dekmantel van een aangenomen identiteit(1), onder gezag van het openbaar ministerie en onder regie van de politie, het criminale milieu binnendringt en(2) in het criminale milieu toepasselijke handelingen(3) verricht of zal gaan verrichten dan wel aan een (criminele) organisatie goederen of diensten levert ten behoeve van de opsporing en vervolging van gepleegde of nog te plegen strafbare feiten»(4).

Bijgevolg bestaat er een onderscheid enerzijds tussen infiltratie door politieambtenaren en infiltratie

(1) De politie-infiltrant werkt altijd onder de dekmantel van een aangenomen identiteit, dat geldt niet noodzakelijk voor de burgerinfiltrant (*Opsporingsmethoden en opsporingsmiddelen*). Voorlopige uitgangspunten van het (Nederlandse) college van procureurs-generaal met betrekking tot de inzet van (bijzondere) opsporingsmethoden en -middelen, Arnhem, december 1996, blz. 14).

(2) De politie-infiltrant dringt per definitie het criminale milieu binnen. De burgerinfiltrant kan het criminale milieu binnendringen of daar reeds deel van uitmaken (*ibidem*, blz. 14).

(3) «Met toepasselijke handelingen worden relevante handelingen bedoeld, namelijk die handelingen, die het strafbare gedrag binnen het milieu kunnen beïnvloeden. Immers de kern van het Tallon-arrest is nog immer de harde grens van het toelaatbare. Noodgedwongen kunnen dat ook handelingen zijn die onder een delictomschrijving vallen. Het belang van de opsporing van de in het geding zijnde strafbare feiten brengt met zich mee dat dergelijk optreden kan worden aanvaard, indien dit plegen van strafbare feiten geschiedt in onmiddellijk verband met de opdracht van de infiltrant» (*ibidem*, blz. 14).

De Nederlandse Hoge Raad heeft op 4 décembre 1979 in het Tallon-arrest beslist dat de infiltrant de verdachte niet tot andere handelingen mag brengen dan die waarop zijn opzet reeds was gericht. De stelling dat, indien opsporingsambtenaren gedeckt door het openbaar ministerie het strafbaar feit waarvoor wordt vervolgd uitlokken en medeplegen, het openbaar ministerie niet ontvankelijk moet worden geacht, vindt in haar algemeenheid geen steun in het recht (NJ, 80356).

Advocaat-generaal Leijten betoogde in dat verband: «Wanneer het openbaar ministerie de opsporingshandelingen niet heeft gedeckt en dus niet mede «in het schuitje zit», is het oneigenlijk het openbaar ministerie te straffen met een niet-ontvankelijkheidsverklaring».

Het Belgische Hof van Cassatie huldigt dezelfde opvatting (*Cass., 5 februari 1985, Arr. Cass., 1984-1985, nr. 337, blz. 772*).

Ook in Duitsland geldt hetzelfde beginsel: Een «Beweiserhebungsverbot» houdt nog geen «Beweiserwertungsverbot» in (Roxin, Cl., Strafverfahrensrecht, 23e druk, München, 1993, blz. 156).

Zie eveneens het Nederlands wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van strafvordering in verband met de regeling van enige bijzondere bevoegdheden en wijziging van enige andere bepalingen (bijzondere opsporingsbevoegdheden), Stukken Tweede Kamer, 1996-1997, nrs. 25403/1-8 en inzonderheid de memorie van toelichting, Stuk, nr. 25403/3, blz. 31.

(4) De infiltratie is dus ook toegestaan bij proactive recherche, zoals die in Nederland wordt gedefinieerd (*Opsporingsmethoden en opsporingsmiddelen, op. cit.*, blz. 13 en 15).

tionnaires de police et celles qui sont effectuées par des citoyens appartenant ou non au milieu criminel et, d'autre part, les opérations d'infiltration de courte durée (pseudo-achat, achat de confiance, livraison surveillée et livraison contrôlée...) et celles de longue durée (le «frontstore» et «l'infiltration-projet»).

La circulaire ministérielle du 24 avril 1990, telle qu'adaptée par la circulaire du 5 mars 1992, trace le cadre général relatif à la mise en œuvre de cette technique.

La mise en œuvre de l'infiltration est subordonnée aux conditions généralement applicables en la matière, à savoir le respect des principes de proportionnalité et de subsidiarité, l'interdiction de la provocation. Elle autorise uniquement l'infiltration de courte durée, et ce notamment aux fins de préserver l'anonymat et l'intégrité physique, psychique et morale des policiers infiltrants. Par ailleurs, la circulaire exclut la possibilité, pour l'infiltrant, de participer à des délits ou des crimes graves.

L'infiltration est soumise à l'autorisation écrite et préalable du procureur du Roi, qui est chargé de veiller à la régularité de l'administration de la preuve et, éventuellement, si l'affaire est déjà à l'instruction, également à l'accord du juge d'instruction. La circulaire prévoit en outre que le service de police qui sollicite l'accord du procureur du Roi doit l'informer de manière complète et fidèle afin de lui permettre de vérifier si les conditions générales sont remplies. Ces informations seront consignées dans un rapport écrit, confidentiel, rédigé par l'officier de police judiciaire chargé de l'opération et contresigné par le chef de service. Les éléments de ce rapport mettant en péril la sécurité des indicateurs, des policiers infiltrants ou de leurs proches sont couverts par le secret professionnel.

En ce qui concerne le déroulement de l'opération, la circulaire stipule que le procureur du Roi et, éventuellement, le juge d'instruction doivent être tenus au courant de manière précise du déroulement de l'opération et peuvent l'interrompre à tout moment.

L'exécution de telles opérations est réservée à des policiers spécialement formés à cet effet. Le recours à des infiltrants civils est interdit.

La circulaire stipule que l'anonymat de l'agent infiltrant doit être préservé, tout en permettant aux éléments de preuve recueillis d'être utilisés devant les tribunaux. À cet égard, la circulaire semble permettre la rédaction du procès-verbal par un officier de police judiciaire, autre que l'agent infiltrant.

Cette technique est actuellement rarement utilisée. Ainsi a-t-elle été utilisé à quatre reprises en 1996

door burgers die al dan niet tot het criminale milieo behoren, en anderzijds tussen infiltratieoperaties van korte duur (pseudokoop, vertrouwenskoop, levering onder toezicht en gecontroleerde aflevering,...) en die van lange duur (de «frontstore» en de «project-infiltratie»).

De ministeriële circulaire van 24 april 1990, aangepast door de circulaire van 5 maart 1992, biedt een algemeen kader voor de toepassing van deze methode.

Uiteraard gelden ook voor de infiltratie de algemene voorwaarden, te weten de proportionaliteits- en de subsidiariteitsvereiste en het verbod van provocatie. De infiltratie mag slechts van korte duur zijn, vooral om de anonimiteit en de fysieke, psychische en morele integriteit van de politie-infiltranten te beschermen. De circulaire bepaalt uitdrukkelijk dat de infiltrant in geen geval mag deelnemen aan zware misdaden of wanbedrijven.

Voor infiltratie is de schriftelijke en voorafgaande toestemming nodig van de procureur des Konings, die voor de regelmatigheid van de bewijsvoering waakt, en eventueel ook van de onderzoeksrechter als de zaak zich reeds in de fase van het gerechtelijk onderzoek bevindt. Bovendien bepaalt de circulaire dat de politiedienst die de procureur des Konings om toestemming verzoekt, hem volledig en waarheidsgetrouw moet inlichten zodat hij kan nagaan of aan de algemene voorwaarden is voldaan. Deze informatie wordt verzameld in een schriftelijk en vertrouwelijk verslag, opgesteld door de officier van gerechtelijke politie belast met de leiding van de operatie, en medeondertekend door de dienstchef. Voor de gegevens in het verslag die de veiligheid van de informant, de politie-infiltranten of hun familie in gevaar kunnen brengen, geldt het beroepsgeheim.

De procureur des Konings en eventueel de onderzoeksrechter moeten nauwkeurig op de hoogte worden gehouden van het verloop van de operatie en kunnen er op elk moment een einde aan maken.

Infiltratie-operaties worden altijd uitgevoerd door speciaal opgeleide politieambtenaren. Burgerinfiltranten mogen niet worden ingezet.

De circulaire bepaalt dat de anonimiteit van de politie-infiltrant beschermd moet worden, maar dat het mogelijk moet zijn de verzamelde bewijsselementen voor de rechtbank te gebruiken. De circulaire schept blijkbaar de mogelijkheid dat het procesverbaal, wordt opgesteld door een andere officier van gerechtelijke politie dan de politie-infiltrant.

Deze methode wordt momenteel nog zelden toegepast. In 1996 is ze vier keer gebruikt in de strijd tegen

— dans la lutte contre la criminalité organisée(1) et plus spécifiquement en matière de stupéfiants — et uniquement par des équipes spécialisées de la gendarmerie et de la police judiciaire.

Dans leur réponse collective, le collège des procureurs généraux, la gendarmerie et la police judiciaire ont émis le souhait que dorénavant, dans un souci d'efficacité, on permette des infiltrations de plus longue durée. On devrait également prévoir une réglementation particulière du régime des infractions commises par l'agent infiltrant. Ces infractions ont trait, d'une part, à la construction de la couverture de l'agent infiltrant (fausse identité) et, d'autre part, aux infractions qu'il lui sera nécessaire de commettre durant l'infiltration. Ils considèrent, en outre, qu'on pourrait autoriser, à des conditions strictes dont, notamment, la réalisation d'une enquête préalable rigoureuse, l'infiltration par des civils.

À cet égard, un procureur du Roi relève qu'en tout cas, une réglementation univoque de l'infiltration par des membres du milieu criminel s'impose. En effet, il n'est pas toujours facile de faire une distinction entre l'envoi d'un informateur et l'infiltration d'une organisation.

Enfin, les personnes interrogées signalent que cette technique est, pour plusieurs raisons, onéreuse. De plus, les services de police nationaux ne disposent que de moyens humains limités. L'on doit disposer, pour une opération d'infiltration, d'un personnel correctement formé et disponible pendant une période prolongée. Le nombre d'agents spécialement formés à cet effet devrait dès lors être augmenté. L'on ne peut perdre de vue que l'agent qui joue le rôle de l'infiltrant subit une pression psychologique éprouvante.

Un autre procureur du Roi observe que l'infiltrant vit dans un «monde fictif» qui nécessite qu'on le réglemente.

Un collègue souligne qu'à l'heure actuelle, une action coordonnée, une concertation systématique et une entraide judiciaire en matière pénale sont devenues indispensables dans la mesure où l'on veut obtenir des résultats au niveau international.

À titre comparatif, aux Pays-Bas, cette technique ne peut être mise en œuvre qu'à la lumière d'une affaire criminelle concrète (à laquelle on peut s'attendre) et non pas dans le but essentiel de recueillir des informations(2). Le ministère public devra rendre compte du déroulement de l'opération au juge du fond: une infiltration dont le déroulement ne peut être retracé n'est pas possible.

(1) Rapport annuel 1997, crime organisé 1996, p. 64.

(2) *Opsporingsmethoden en opsporingsmiddelen*, op. cit., p. 15.

de georganiseerde criminaliteit(1), meer bepaald de drugshandel en dan alleen door gespecialiseerde teams van de rijkswacht en de gerechtelijke politie.

Uit het gemeenschappelijk antwoord van het college van procureurs-generaal, de rijkswacht en de gerechtelijke politie blijkt hun wens dat langdurige infiltratie omwille van de efficiëntie voortaan mogelijk wordt. Daarnaast vinden zij het nodig dat er specifieke regels worden uitgewerkt in verband met de strafbare feiten die de politie-infiltrant kan plegen. Het kan gaan om feiten die verband houden met de dekmantel van de politie-infiltrant (valse identiteit) of om feiten die hij tijdens de infiltratie moet plegen. Zij vinden ook dat infiltratie door burgers eventueel moet kunnen onder strikte voorwaarden, o.m. na een ernstig voorafgaand onderzoek.

In dit verband wijst een procureur des Konings erop dat er in elk geval een duidelijke regeling nodig is voor infiltratie door leden van het criminale milieu. Het is immers niet altijd duidelijk waar de grens ligt tussen het uitsturen van een informant en het infiltreren in een organisatie.

Ten slotte hebben de voormelde respondenten opgemerkt dat deze methode om verschillende redenen duur uitvalt. Tevens beschikken de nationale politiediensten hiervoor slechts over een beperkte mankracht. Een infiltratie-operatie vergt de inzet van adequaat opgeleid personeel gedurende geruime tijd. Er zouden bijgevolg meer politiemensen daartoe opgeleid moeten worden. Men mag niet uit het oog verliezen dat de politieambtenaar die als infiltrant fungeert, onder zware psychologische druk staat.

Een andere procureur des Konings merkt op dat de infiltrant in een «fictieve wereld» leeft die om reglementering vraagt.

Een collega beklemtoont dat een gecoördineerde aanpak, stelselmatig overleg en wederzijdse rechts-hulp in strafzaken vandaag essentieel zijn om op internationaal vlak resultaten te behalen.

Een vergelijking met Nederland leert dat deze methode slechts aanvaardbaar is «in het licht van een concrete (te verwachten) strafzaak en niet voorname-lijk ten behoeve van informatie-inwinning»(2). Het openbaar ministerie zal eventueel de feitenrechter rekenschap moeten geven van het verloop van de operatie: een infiltratie waarvan het verloop niet kan worden nagegaan, is onmogelijk.

(1) Jaarrapport 1997, georganiseerde criminaliteit 1996, blz. 79.

(2) *Opsporingsmethoden en opsporingsmiddelen*, op. cit., blz. 15.

Par ailleurs, compte tenu de cette transparence, l'agent infiltrant, contrairement à l'informateur, opère en vue de fournir des éléments de preuve en tant que témoin.

S'il n'opère pas comme témoin (par exemple, parce qu'il s'agit d'un civil qui veut préserver son anonymat), les informations qu'il aura fournies pourront uniquement légitimer la mise en œuvre d'autres méthodes d'investigation.

La mise sur pied d'une opération d'infiltration par une personne se livrant à des activités criminelles (infiltrant civil criminel) est en principe interdite(1). Elle ne pourra être organisée que dans des cas tout à fait exceptionnels et moyennant le respect de conditions strictes et la mise en place d'un contrôle renforcé(2). Par contre, le recours à des civils non criminels, comme infiltrants, n'est pas exclu.

1. a) Opérations d'infiltration de courte durée

— **Le pseudo-achat :** est une technique particulière de recherche qui consiste pour une personne, en principe un fonctionnaire de police, à se présenter ou à être présentée auprès d'un individu comme acheteur potentiel d'un bien qui est le produit ou l'objet d'une infraction et dont cet individu désire transférer la propriété pour son compte ou le compte d'autrui(3).

Cette technique a pour but essentiel de contribuer à réunir des preuves de délits liés à l'objet de la pseudo-transaction, de localiser cet objet et de le saisir ainsi que d'identifier les personnes impliquées en vue d'engager contre elles des poursuites pénales efficaces.

La circulaire ministérielle stipule que le pseudo-achat est subordonné à l'interdiction de la provocation. Des éléments précis doivent être fournis à cet égard au procureur du Roi. L'opération doit en outre satisfaire aux conditions de proportionnalité et de subsidiarité.

(1) «L'on risque fortement, en travaillant avec un infiltrant civil criminel, d'en arriver à ce que la procédure soit interrompue. L'on peut en général difficilement contrôler ses actes. Vu les agendas souvent doubles de ces personnes, l'on est confronté, plus particulièrement, au problème qu'il est difficile de contrôler si leurs actes satisfont au critère contenu dans l'arrêt Tallon» (*Opsporingsmethoden en opsporingsmiddelen*, *op. cit.*, p. 16). (Techniques et moyens de recherche). (*Traduction.*) En ce qui concerne le critère Tallon: voir note n° 3 en bas de la p. 14.

(2) *Opsporingsmethoden en opsporingsmiddelen*, *op. cit.*, p. 15-16.

(3) Circulaire du ministre de la Justice du 24 avril 1990 sur les techniques particulières de recherche pour combattre la criminalité grave ou organisée, telle que modifiée par la circulaire du 5 mars 1992; voir aussi article 21 de la proposition de loi relative aux techniques particulières de recherche, déposée par M. Coveliers le 22 juin 1992, doc. Chambre, SE de 1991-1992, n° 540/1.

Rekening houdend met deze transparantie werkt de infiltrant overigens, in tegenstelling tot de informant, om bewijsmiddelen aan te reiken als getuige.

Treedt hij niet op als getuige (bijvoorbeeld wanneer het gaat om een burger die zijn anonimiteit wil bewaren), dan kan de door hem verstrekte informatie slechts de aanwending van andere onderzoeks-methoden wettigen.

In beginsel is het verboden een infiltratie-operatie te organiseren met een persoon die zich aan criminale activiteiten overlevert (criminale burgerinfiltrant)(1). Zij kan niet worden georganiseerd dan in volstrekt uitzonderlijke gevallen en met naleving van strikte voorwaarden, en onder versterkt toezicht(2). Het is daarentegen niet uitgesloten dat een beroep wordt gedaan op niet-criminale burgerinfiltranten.

1. a) Infiltratie-operaties van korte duur

— **Pseudokoop :** is een bijzondere opsporingsmethode die erin bestaat dat iemand, in principe een politieambtenaar, zich bij een individu aankondigt of aangemeld wordt als potentiële koper van een goed dat uit een misdrijf voortkomt of er het voorwerp van is en dat dit individu voor eigen rekening of voor rekening van een ander in eigendom wil overdragen(3).

Deze methode heeft voornamelijk tot doel bij te dragen tot het vergaren van het bewijs van misdrijven die verbandhouden met het voorwerp van de pseudo-transactie, het voorwerp te lokaliseren en in beslag te nemen, alsook de hierbij betrokken personen te identificeren met het oog op hun efficiënte strafvervolging.

De ministeriële circulaire preciseert dat bij pseudokoop niet kan worden afgeweken van het verbod van provocatie. Er moeten in dit verband duidelijke gegevens worden verstrekt aan de procureur des Konings. De operatie moet voldoen aan de proportionaliteits- en de subsidiariteitsvereisten.

(1) «Het werken met een criminale burgerinfiltrant kent een hoog processueel afbreukrisico. Zijn handelen is in het algemeen slecht controleerbaar. Meer in het bijzonder doet zich in verband met de dikwijls «dubbele agenda's» van deze lieden het probleem voor, dat slecht te controleren is of hun handelen voldoet aan het Tallon-criterium» (*Opsporingsmethoden en opsporingsmiddelen*, *op. cit.*, blz. 16). Voor het Tallon-criterium: zie voetnoot nr. 3, blz. 14.

(2) *Opsporingsmethoden en opsporingsmiddelen*, *op. cit.*, blz. 15-16.

(3) Circulaire van de minister van Justitie van 24 april 1990 betreffende de bijzondere opsporingstechnieken om de zware of georganiseerde criminaliteit te bestrijden, gewijzigd bij de circulaire van 5 maart 1992; zie ook artikel 21 van het wetsvoorstel betreffende de bijzondere opsporingstechnieken, ingediend door de heer Coveliers op 22 juni 1992, Stuk Kamer, BZ 1991-1992, nr. 540/1.

La mise en œuvre de cette technique est subordonnée à l'autorisation préalable et écrite du procureur du Roi, et éventuellement du juge d'instruction, qui seront tenus au courant de manière précise du déroulement de l'opération.

La circulaire précise en outre que les procès-verbaux relatifs à l'opération sont dressés de manière complète et fidèle par l'officier de police judiciaire chargé de la direction de l'opération. À titre exceptionnel, les renseignements mettant en péril la sécurité de l'indicateur, du pseudo-acheteur ou de leurs proches sont omis.

À l'heure actuelle, cette technique est utilisée exclusivement par des fonctionnaires de police; ce n'est que dans des cas exceptionnels et moyennant l'autorisation expresse du procureur du Roi qu'il sera fait appel à des pseudo-acheteurs civils. En outre, pour ce qui est du rôle éventuel de personnes appartenant ou non au milieu criminel, il faudra en tout cas s'en tenir à l'introduction de policiers pseudo-acheteurs.

Cette technique est souvent utilisée. La réponse collective susvisée à la commission fait état de quelque 150 pseudo-achats, réalisés annuellement par la gendarmerie et la police judiciaire, en matière de drogue, de recels et de vols graves, de faux monnayage, d'hormones, d'armes et d'explosifs, de trafic des êtres humains et d'escroquerie. Selon le rapport annuel «crime organisé», cette technique a été utilisée en 1996 dans 14 enquêtes faites en vue de lutter contre la criminalité organisée(1).

Les milieux criminels, et spécialement ceux de la criminalité organisée, percent à jour cette méthode. Cela a conduit d'autres pays à l'abandonner. Par conséquent, la technique du pseudo-achat est dépassée pour ce qui est de la lutte contre les hautes sphères de la criminalité organisée. Les organisations criminelles s'efforcent de percer l'anonymat de l'informateur et de l'infiltrant en plaidant la provocation. En outre, il n'est pas aisés, dans la pratique, et, en particulier, dans le domaine du trafic de drogue, de faire la distinction entre l'infiltration et la provocation. La technique du pseudo-achat reste cependant efficace pour ce qui est de la lutte contre les échelons inférieurs. De plus, elle permet aux policiers d'acquérir une expérience qui peut leur être utile dans le cadre d'opérations d'infiltration ultérieures.

À cet égard, un procureur du Roi signale qu'à plusieurs reprises, on a mis fin à des opérations de pseudo-achat parce que l'informateur persistait à

Voor de toepassing van deze methode is de voorafgaande en schriftelijke toestemming van de procureur des Konings vereist en eventueel van de onderzoeksrechter, die beiden stipt op de hoogte worden gehouden van het verloop van de operatie.

De circulaire schrijft daarenboven voor dat de processen-verbaal over de operatie op volledige en waarheidsgetrouwe wijze worden opgesteld door de officier van gerechtelijke politie belast met de leiding van de operatie. Inlichtingen die de veiligheid van de informant, van de pseudokopers of van hun verwanten in gevaar kunnen brengen, worden bij wijze van uitzondering achterwege gelaten.

Thans wordt deze methode uitsluitend gebruikt door politieambtenaren. Slechts in uitzonderlijke gevallen en wanneer de procureur des Konings hiermee uitdrukkelijk heeft ingestemd, kan een beroep worden gedaan op burgers die als pseudokoper fungeren. Bovendien moet de eventuele rol van personen die al dan niet tot het criminale milieu behoren, in elk geval beperkt blijven tot het introduceren van de politieman-pseudokoper.

Deze methode wordt vaak gebruikt. In het bovenvermelde collectieve antwoord aan de commissie, is sprake van een 150-tal pseudokopen die jaarlijks door de rijkswacht en de gerechtelijke politie worden uitgevoerd in verband met drugs, heling, zware diefstal, valsunterij, hormonen, wapens en explosieven, mensenhandel en oplichting. Luidens het jaarrapport over de georganiseerde criminaliteit is deze methode in 1996 in 14 onderzoeken ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit toegepast(1).

Het criminale milieu en vooral de georganiseerde criminaliteit doorziet deze methode. Dit heeft andere landen ertoe aangezet ze niet meer aan te wenden. De pseudokoop is bijgevolg achterhaald om de hogere niveaus van de georganiseerde criminaliteit aan te pakken. De criminale organisaties trachten de anonimiteit van de informant en van de infiltrant te doorprikkelen door stelselmatig de provocatie aan te voeren. Het onderscheid tussen infiltratie en provocatie is in de praktijk niet eenvoudig, voornamelijk inzake drugs. De pseudokoop blijft echter een efficiënte methode om de lagere echelons aan te pakken. Bovendien kunnen politiemensen er nuttige ervaring mee opdoen voor latere infiltraties.

In dit verband merkt een procureur des Konings op dat pseudokoop-operaties herhaaldelijk zijn stopgezet omdat de informant zich te actief in de operatie

(1) Rapport annuel 1997, crime organisé 1996, p. 64.

(1) Jaarrapport 1997, georganiseerde criminaliteit 1996, blz. 79.

vouloir s'engager de manière trop active dans l'opération et que le danger de provocation devenait dès lors trop grand.

Cette constatation amène certains à plaider pour que le concept de «provocation» soit défini dans un contexte plus large et plus moderne. Il serait dès lors opportun de distinguer l'offre criminelle de la provocation.

D'autres estiment par ailleurs que l'on devrait développer et perfectionner les moyens techniques (l'ensemble des moyens audiovisuels et les systèmes de tracking)(1) pour assurer un bon accompagnement des pseudo-acheteurs professionnels et les aider à réunir des preuves. À l'étranger, les tribunaux considèrent depuis quelques années qu'il faut absolument des preuves audiovisuelles sur support magnétique ou électronique pour pouvoir condamner, surtout parce que ces preuves permettent d'établir clairement qu'il n'y a pas eu provocation policière.

De plus, la magistrature assise est peu familiarisée avec les techniques particulières de recherche — la circulaire ministérielle a, en effet, un caractère confidentiel et elle n'en a pas eu connaissance.

Un procureur du Roi relève que la complexité de la technique et les délais parfois longs pour obtenir les moyens ou les autorisations constituent souvent des obstacles et une source de découragement. D'autre part, la collaboration transfrontalière dans ces dossiers est également difficile.

Enfin, il existe une vive tension quant à la question de savoir si les rapports internes doivent demeurer confidentiels, pour garantir l'anonymat de l'informateur et de l'agent sous couvert, ou s'ils doivent permettre l'information complète du juge d'instruction.

— **Le «flash-roll»:** Il s'agit d'une variante du pseudo-achat; l'agent exhibe des sommes d'argent à des vendeurs potentiels de marchandises ou d'objets prohibés d'origine délictueuse, en vue de feindre un achat(2).

L'argent qui est exhibé reste en la possession de l'agent et les conditions de sécurité sont prévues.

Cette technique est autorisée par la circulaire ministérielle du 24 avril 1990, dans les mêmes conditions que le pseudo-achat.

Elle est fréquemment utilisée dans le cadre du pseudo-achat.

(1) Appareils permettant de suivre très précisément les déplacements d'une personne.

(2) V. Dias Ferreira, *op. cit.*, p. 559.

bleef mengen, zodat het gevaar voor provocatie te groot werd.

Bijgevolg pleiten sommigen ervoor het concept «provocatie» in een moderne en bredere context uit te leggen. Het zou daarom opportuun zijn de provocatie te onderscheiden van het criminale aanbod.

Anderen menen dat de technische hulpmiddelen (zowel het hele gamma van audiovisuele middelen als trackingsystemen)(1) moeten worden ontwikkeld en geperfectioneerd om professionele pseudokopers degelijk te begeleiden en hen te helpen bij het vergaren van de bewijsmiddelen. Audiovisuele bewijzen op magneetband of digitaal vastgelegd, worden de laatste jaren in buitenlandse rechtkassen als een noodzakelijke voorwaarde aangezien om tot een verordeling te kunnen komen, vooral omdat hiermee meestal duidelijk aangetoond kan worden dat van politieke uitlokking geen sprake is.

De magistratuur van de zetel is weinig vertrouwd met de bijzondere opsporingsmethoden — de ministeriële circulaire heeft immers een vertrouwelijk karakter en werd haar niet ter kennis gebracht.

Een procureur des Konings merkt op dat de omslachtigheid van de methode en de vaak lange termijnen om middelen of toestemming te verkrijgen, vaak hinderlijk en ontmoedigend werken. Voorts is de grensoverschrijdende samenwerking in deze dossiers moeilijk.

Tenslotte is er heel wat beroering over de vraag of de interne rapporten vertrouwelijk moeten blijven om de anonimiteit van de tipgever en van de undercover-agent te waarborgen ofwel ter beschikking gesteld moeten worden van de onderzoeksrechter om hem volledig te informeren.

— **«Flash-roll»:** het gaat om een variante van de pseudokoop; de agent toont geldsommen aan potentiële verkopers van verboden goederen of voorwerpen van delictuele oorsprong om een aankoop te veinen(2).

Het toongeld blijft in het bezit van de politieambtenaar en er wordt voorzien in de gepaste veiligheidsvoorraarden.

Deze methode wordt toegestaan door de ministeriële circulaire van 24 april 1990 onder dezelfde voorwaarden als de pseudokoop.

Zij wordt vaak gebruikt in het kader van de pseudokoop.

(1) Trackingsystemen bieden de mogelijkheid om de verplaatsingen van een persoon zeer nauwgezet te volgen.

(2) Zie Dias Ferreira, *op. cit.*, blz. 559.

Dans quelques arrondissements, le flash-roll est parfois exécuté par des civils appartenant ou non au milieu criminel.

Dans leur réponse collective, le collège des procureurs généraux, la gendarmerie et la police judiciaire constatent, en ce qui concerne l'avenir de cette méthode, que le milieu criminel exige de plus en plus souvent d'autres garanties que de l'argent *cash* (par exemple des garanties bancaires).

Pour l'application de cette méthode, les problèmes suivants se sont posés. La procédure est très longue, les sommes disponibles pour ce genre d'opérations ont été réduites au fil des ans et on les qualifie maintenant d'insuffisantes. On devrait également pouvoir disposer de devises étrangères.

La défense prétend parfois que des agents sous couvert sont intervenus en tant que pseudo-acheteurs intéressés et solvables, si bien que l'on peut parler de pression morale sur les suspects, tenant lieu de provocation.

— **L'achat de confiance** (ou achat test): Il s'agit d'une autre variante du pseudo-achat; dans ce cas, l'agent infiltré achète une petite quantité de marchandise prohibée pour mettre son interlocuteur en confiance en vue d'une opération plus importante de pseudo-achat.

L'on essaie de renforcer les liens avec le milieu criminel et de réunir davantage d'informations (achat de confiance). L'on cherche également à vérifier les dires du vendeur ainsi que la qualité de la marchandise (échantillon) proposée à la vente (achat test).

Cette technique est autorisée par la circulaire ministérielle du 24 avril 1990, dans les mêmes conditions que le pseudo-achat.

Dans leur réponse collective, les autorités judiciaires précisent que cette technique n'est utilisée que de manière tout à fait exceptionnelle. Ainsi elle a été utilisée dans deux enquêtes en 1996, dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée(1).

L'on doit en effet procéder avec prudence, pour éviter d'injecter trop d'argent dans une organisation criminelle, si l'on n'est pas raisonnablement certain de pouvoir procéder à un pseudo-achat. En outre, les fonds disponibles sont limités.

— **La pseudo-vente:** dans ce cas, l'agent tente d'écouler des marchandises constituant le produit ou l'objet de l'infraction(2).

(1) Rapport annuel 1997, crime organisé 1996, p. 64.

(2) Ch. De Valkeneer, *Limites et importance de la provocation en droit pénal*, note sous Bruxelles 7 septembre 1994, *Journal des procès*, n° 268, 14 octobre 1994, p. 25.

In enkele arrondissementen worden voor de flash-roll soms burgers ingezet die al dan niet tot het criminale milieu behoren.

In hun collectief antwoord stellen het college van procureurs-generaal, de rijkswacht en de gerechte politie met betrekking tot de toekomst van deze methode vast dat het criminale milieu steeds vaker andere waarborgen dan cash-geld eist (bijvoorbeeld bankwaarborgen).

Bij de toepassing van deze methode zijn de volgende problemen gerezen. De procedure is tijdrovend en het beschikbare bedrag is in de loop der jaren afgekalfd en wordt thans als onvoldoende bestempeld. Bovendien zijn er ook vreemde valuta nodig.

De verdediging beweert soms dat undercoveragenten gedurende geruime tijd opgetreden zijn als solvabele en belangstellende (pseudo-)kopers zodat er sprake is van morele dwang op de verdachten, die als uitlokking geldt.

— **Vertrouwenskoop** (of testkoop): het betreft een variante van de pseudokoop; in dit geval koopt de geïnfiltrerde agent een kleine hoeveelheid van het verboden goed om het vertrouwen van de tegenpartij te winnen met het oog op een veel belangrijker pseudokoop.

Men tracht de banden met het criminale milieu aan te halen en meer informatie te vergaren (vertrouwenskoop), alsook de beweringen van de aanbieder en de kwaliteit van het aangebodene (staal) te controleren (testkoop).

Deze methode wordt toegestaan door de ministeriële circulaire van 24 april 1990 onder dezelfde voorwaarden als de pseudokoop.

In hun collectief antwoord preciseren de justitiële overheden dat deze methode slechts heel uitzonderlijk wordt toegepast. Zo is deze methode in 1996 in twee onderzoeken toegepast ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit(1).

Men moet inderdaad omzichtig te werk gaan om te vermijden dat te veel geld wordt geïnjecteerd in een criminale organisatie zonder redelijke zekerheid op een navolgende pseudokoop. Daarenboven zijn de beschikbare middelen beperkt.

— **De pseudoverkoop:** in dit geval poogt de agent goederen aan de man te brengen die uit het misdrijf voortkomen of er het voorwerp van vormen(2).

(1) Jaarrapport 1997, georganiseerde criminaliteit 1996, blz. 79.

(2) Ch. De Valkeneer, *Limites et importance de la provocation en droit pénal*, noot bij Brussel 7 september 1994, *Journal des procès*, nr. 268, 14 oktober 1994, blz. 25.

Il résulte de la réponse susvisée que cette technique n'est pas utilisée en Belgique à l'heure actuelle.

— ***La livraison surveillée (ou encore envoi accompagné ou saisie différée)***: il s'agit d'une technique particulière d'enquête qui consiste à laisser se poursuivre, sous un contrôle policier permanent, un transport illégal de marchandises connu des services de police, en vue d'une intervention policière au lieu de destination finale ou à un point de contrôle(1).

En Belgique, la circulaire ministérielle du 24 avril 1990 précise que l'envoi accompagné ou la saisie différée est une technique spéciale d'enquête mise en œuvre par un service de police dans le cadre d'une instruction et sous le contrôle d'un magistrat.

Cette opération est subordonnée au respect des conditions générales de proportionnalité et de subsidiarité. Elle ne se justifie que pour permettre, soit de disposer d'éléments de preuve supplémentaires, soit d'identifier d'autres auteurs, soit de protéger un indicateur, un pseudo-acheteur ou un policier-infiltrant.

Elle est subordonnée à l'autorisation préalable et écrite du procureur du Roi du lieu de l'opération ainsi qu'à celle du procureur du Roi du lieu où l'intervention est prévue ou, le cas échéant, à l'autorisation du magistrat national, ainsi qu'éventuellement à l'autorisation du juge d'instruction concerné.

Le procureur du Roi du lieu de l'intervention agit comme magistrat chargé de l'affaire.

Cette technique, ainsi que la livraison contrôlée examinée ci-dessous sont régulièrement utilisées. La police judiciaire et la gendarmerie y ont recours une septantaine de fois par an. Elles concernent essentiellement le transport international. On les utilise essentiellement en matière de drogue, et dans une moindre mesure, aussi dans le trafic d'armes, de voitures volées, dans la traite des êtres humains, en matière d'hormones et de hold-up.

La loi française du 19 septembre 1991, relative au renforcement de la lutte contre le trafic de stupéfiants, prévoit aussi le recours à cette technique.

Les travaux préparatoires à ladite loi définissent cette technique comme «la méthode consistant à épier

(1) Circulaire du ministre de la Justice du 24 avril 1990 sur les techniques particulières de recherche pour combattre la criminalité grave ou organisée, telle que modifiée par la circulaire du 5 mars 1992; voir aussi l'article 26 de la proposition de loi relative aux techniques particulières de recherche, déposée par M. Coveliers le 22 juin 1992, Doc. Chambre, session extraordinaire de 1991-1992, n° 540/1.

Uit het bovenvermelde collectieve antwoord blijkt dat deze methode thans in België niet meer wordt gebruikt.

— ***Bewaakte aflevering of begeleide zending of nog uitgestelde inbeslagneming***: het gaat om een bijzondere opsporingsmethode die erin bestaat dat een illegaal goederentransport waarvan de politiediensten op de hoogte zijn, doorgelaten wordt onder permanente controle van de politie met de bedoeling om op de eindbestemming of bij een controlepunt in te grijpen(1).

In België bepaalt de ministeriële circulaire van 24 april 1990 dat de begeleide zending of uitgestelde inbeslagneming een bijzondere opsporingsmethode is, opgezet door een politiedienst in het kader van een gerechtelijk onderzoek en onder controle van een magistraat.

De operatie moet voldoen aan de algemene proportionaliteits- en subsidiariteitsvoorraarden. Ze is slechts gerechtvaardigd wanneer men daardoor hetzelf kan beschikken over bijkomende bewijselementen, hetzelf andere daders kan identificeren of een informant, een pseudokoper of een politieambtenaar-infiltrant kan beschermen.

De procureur des Konings van de plaats van verzending en de procureur des Konings van de plaats van de geplande interventie of, in voorkomend geval de nationaal magistraat en eventueel de betrokken onderzoeksrechter, moeten vooraf en schriftelijk hun toestemming verlenen.

De procureur des Konings van de plaats van de interventie treedt op als de magistraat die met de zaak is belast.

Deze methode, alsook de gecontroleerde aflevering die hierna wordt onderzocht, worden geregeld toegepast. De gerechtelijke politie en de rijkswacht passen ze ongeveer 70 keer per jaar toe, meestal met betrekking tot het internationaal vervoer. Men maakt vooral gebruik van deze methode in drugszaken en ook, doch minder, in zaken die met wapenhandel, gestolen wagens, mensenhandel, hormonenhandel en hold-ups te maken hebben.

De Franse wet van 19 december 1991 over het oppervlak van de strijd tegen de drugshandel biedt ook de mogelijkheid deze methode te gebruiken.

Volgens de parlementaire voorbereiding van de bovenstaande wet bestaat deze methode erin

(1) Circulaire van de minister van Justitie van 24 april 1990 betreffende de bijzondere opsporingstechnieken om de zware of georganiseerde criminaliteit te bestrijden, gewijzigd bij de circulaire van 5 maart 1992; zie ook artikel 21 van het wetsvoorstel betreffende de bijzondere opsporingstechnieken, ingediend door de heer Coveliers op 22 juni 1992, Stuk Kamer, Buitengewone Zitting 1991-1992, nr. 540/1.

le passage sur le territoire de marchandises prohibées ou d'origine délictueuse en retardant l'interpellation des intermédiaires et la saisie, afin d'appréhender, autant que possible, les véritables commanditaires du trafic. L'attitude des agents est purement passive, puisqu'ils se bornent à laisser passer la marchandise illicite en surveillant les passeurs sans coopérer activement avec eux. Comme le souligne à juste titre Ch. Joubert, il ne s'agit pas à proprement parler d'une méthode sous-couverture puisqu'il n'y a ni interaction, ni stratagème, mais d'une forme particulière d'observation qui, le cas échéant, peut précéder une opération sous-couverture»(1).

Aux Pays-Bas, une distinction est opérée entre le fait de laisser circuler des «substances dangereuses et/ou nuisibles» et le fait de laisser circuler des «substances non nuisibles ou non dangereuses». Il existe pour l'instant une interdiction pour le ministère public et la police d'organiser une livraison surveillée de produits qui peuvent s'avérer dommageables ou dangereux pour la santé ou la sécurité de la population. De telles opérations ne seront possibles que dans des cas tout à fait exceptionnels et moyennant le respect de conditions strictes et un contrôle renforcé.

— ***La livraison contrôlée:*** dans ce cas, les agents détiennent et transportent les marchandises prohibées. Ils vont se charger eux-mêmes de la livraison(2). Cette technique, également prévue par la législation française en matière de stupéfiants, doit être distinguée de la livraison surveillée. En effet, lorsqu'ils utilisent la livraison contrôlée, les policiers ne se bornent plus à suivre l'acheminement de la marchandise mais interviennent plus activement dans le processus de livraison en achetant, en déttenant ou en transportant eux-mêmes des stupéfiants et en orientant la livraison. Par voie de conséquence, ils sont amenés à commettre des faits punissables(3).

Dans le cadre de la collaboration internationale, cette technique est régie par les articles 1, g) et 11 de la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, faite à Vienne le 19 décembre 1988 (*Tractatenblad*, 1989,p. 97) approuvée par la loi du 6 août 1993,*Moniteur belge* du 21 mars 1996, ainsi que par

(1) Ch. De Valkeneer, *Les opérations sous couverture et la recherche proactive dans les instruments internationaux*, op. cit., p. 362; voir encore Ch. Joubert, *Undercover policing. A comparative study*, European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice, 1994-1, p. 20; Vermeulen, G., Vander Beken, T., Zanders, P. et De Ruyver, B., op. cit., pp. 85-88.

(2) Appareils permettant de suivre très précisément les déplacements d'une personne.

(3) Ch. De Valkeneer, *Les opérations sous couverture et la recherche proactive dans les instruments internationaux*, op. cit., p. 362.

«nauwlettend gade te slaan hoe verboden goederen of uit misdrijven verkregen goederen over het grondgebied reizen en daarbij de aanhouding van de tussenpersonen en de inbeslagneming van die goederen uit te stellen, ten einde zoveel mogelijk de werkelijke opdrachtgevers van die handel te vatten. De agenten nemen een louter passieve houding aan omdat zij niet meer doen dan de verboden goederen laten doorgaan en de smokkelaars in het oog houden zonder evenwel actief met hen mee te werken. Ch. Joubert wijst er terecht op dat het niet om een eigenlijke undercoveroperatie gaat omdat er geen interactie plaatsvindt noch enige list wordt aangewend doch alleen om een bijzondere vorm van observatie die in voorkomend geval de aanleiding kan vormen tot een undercoveroperatie» (eigen vertaling)(1).

In Nederland wordt een onderscheid gemaakt tussen «het doorlaten van gevaarlijke en/of schadelijke stoffen» en «het doorlaten van niet schadelijke of gevaarlijke stoffen». Er geldt een voorhands verbod voor het openbaar ministerie en de politie een bewaakte aflevering te organiseren wanneer het gaat om producten die schade kunnen veroorzaken of gevaarlijk zijn voor de gezondheid en de veiligheid van de bevolking. Dergelijke operaties behoren niet tot de mogelijkheden dan in volstrekt uitzonderlijke gevallen en met naleving van strikte voorwaarden en onder een versterkt toezicht.

— ***Gecontroleerde aflevering:*** in dit geval bezitten en vervoeren de agenten de verboden goederen. Ze zorgen zelf voor de levering(2). Deze methode waarin ook de Franse drugswetgeving voorziet, is niet dezelfde als de bewaakte aflevering. Wanneer politieagenten immers de gecontroleerde aflevering gebruiken, volgen zij niet alleen meer het vervoer van de goederen, maar treden zij actiever op bij de levering door zelf drugs te kopen, te bezitten of te vervoeren en door de levering een bepaalde richting uit te sturen. Bijgevolg worden zij ertoe gebracht strafbare feiten te plegen(3).

Als vorm van internationale samenwerking wordt deze methode geregeld in de artikelen 1, g) en 11 van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen (Wenen, 19 december 1988, *Tractatenblad*, 1989, blz. 97, goedgekeurd bij de wet van 6 augustus 1993, *Belgisch Staatsblad* van 21 maart 1996) en in artikel 73

(1) Ch. De Valkeneer, *Les opérations sous couverture et la recherche proactive dans les instruments internationaux*, op. cit., blz. 362; zie tevens Ch. Joubert, *Undercover policing. A comparative study*, European journal of Crime, Criminal law and Criminal justice, 1994-1, blz. 20; Vermeulen, G., Vander Beken, T., Zanders, P. en De Ruyver, B., op. cit., blz. 85-88.

(2) Trackingsystemen bieden de mogelijkheid om de verplaatsingen van een persoon zeer nauwgezet te volgen.

(3) Ch. De Valkeneer, *Les opérations sous couverture et la recherche proactive dans les instruments internationaux*, op. cit., blz. 362.

l'article 73 de la Convention d'application de l'Accord de Schengen du 19 juin 1990 (approuvé par la loi du 18 mars 1993, *Moniteur belge* du 15 octobre 1993) qui s'inspire de la convention précitée(1).

(1) Voir l'article 73 de la Convention d'application des Accords de Schengen du 19 juin 1990:

«1. Conformément à leur Constitution et à leur ordre juridique national, les parties contractantes s'engagent à prendre des mesures aux fins de permettre les livraisons surveillées dans le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes.

2. La décision de recourir à des livraisons surveillées sera prise dans chaque cas d'espèce sur la base d'une autorisation préalable de chaque partie contractante concernée.

3. Chaque partie contractante garde la direction et le contrôle de l'opération sur son territoire et est habilitée à intervenir.»

Notons que, si la version française du texte utilise le terme de «livraison surveillée», la version néerlandaise, qui semble refléter la volonté réelle des États contractants, parle de «gecontroleerde aflevering». La circulaire interministérielle du 16 mars 1995 des ministres de la Justice et de l'Intérieur sur l'incidence de la Convention de Schengen en matière de contrôle frontalier et de coopération policière et judiciaire (*Moniteur belge* du 28 mars 1995) utilise dans sa version française le terme de «livraison contrôlée» et dans sa version néerlandaise le terme correspondant de «gecontroleerde aflevering». (Voir sur ce problème, Ch. De Valkeneer, *Les opérations sous couverture et la recherche proactive dans les instruments internationaux*, dans *La justice pénale et l'Europe*, Bruxelles, Bruylant, 1996, pp. 359-372).

Voir encore l'article 1, g) et l'article 11 de la Convention de Vienne, approuvée par la loi belge du 5 août 1993 (*Moniteur belge* du 21 mars 1996) et ratifiée par la Belgique le 25 octobre 1995 (entrée en vigueur à l'égard de la Belgique le 23 janvier 1996):

Article 1, g): «L'expression «livraison surveillée» désigne les méthodes consistant à permettre le passage par le territoire d'un ou de plusieurs pays de stupéfiants ou de substances psychotropes, de substances inscrites au Tableau I ou II annexé à la présente Convention, ou de substances qui leurs sont substituées, expédiées illicitement ou suspectées de l'être, au su et sous le contrôle des autorités compétentes desdits pays, en vue d'identifier les personnes impliquées dans la commission des infractions établies conformément au paragraphe 1 de l'article 3 de la Convention.»

Article 11 : Livraisons surveillées:

«1. Si les principes fondamentaux de leurs systèmes juridiques le permettent, les parties prennent les mesures nécessaires, compte tenu de leurs possibilités, pour permettre le recours approprié aux livraisons surveillées à l'échelon international, sur la base d'accords ou d'arrangements qu'elles auront conclus, en vue d'identifier les individus impliqués dans des infractions établies conformément au § 1 de l'article 3 et d'engager les poursuites à leur encontre.

2. La décision de recourir à des livraisons surveillées est prise dans chaque cas d'espèce et peut, le cas échéant, tenir compte d'arrangements et d'ententes financiers quant à l'exercice de leur compétence par les parties intéressées.

3. Les expéditions illicites dont il est convenu de surveiller la livraison peuvent, avec le consentement des parties intéressées, être interceptées et autorisées à poursuivre leur acheminement soit telles quelles, soit après que les stupéfiants ou leur substances psychotropes en aient été soustraits ou aient été remplacés en tout ou en partie par d'autres produits.»

van de Schengenuitvoeringsovereenkomst van 19 juni 1990 (goedgekeurd bij de wet van 18 maart 1993, *Belgisch Staatsblad* van 15 oktober 1993), dat op het voormalde verdrag voortbouwt(1).

(1) Cf. artikel 73 van de Overeenkomst ter uitvoering van de akkoorden van Schengen van 19 juni 1990:

«1. Overeenkomstig hun Grondwet en hun nationale rechtsorde verbinden de overeenkomstsluitende partijen zich ertoe, dat de gecontroleerde aflevering bij illegale handel in verdovende middelen en psychotrope stoffen kan worden toegepast.

2. De beslissing om gecontroleerde aflevering te doen plaatsvinden wordt voor ieder geval afzonderlijk genomen op grond van voorafgaande toestemming van elk der betrokken overeenkomstsluitende partijen.

3. De leiding en de bevoegdheid tot ingrijpen berust bij de autoriteiten van de overeenkomstsluitende partij op wier grondgebied de actie plaatsvindt.»

Wij wijzen erop dat de Nederlandse tekst, die de werkelijke bedoeling van de verdragsluitende partijen lijkt weer te geven het heeft over «gecontroleerde aflevering», in tegenstelling tot de Franse tekst die de woorden «livraison surveillée» gebruikt. De interministeriële circulaire van de minister van Justitie en diens collega van Binnenlandse Zaken van 16 maart 1995 over de gevolgen van de Schengen-overeenkomst in het domein van de grenscontrole en de politieke en gerechtelijke samenwerking (*Belgisch Staatsblad* van 28 maart 1995) gebruikt in de Franse tekst de termen «livraison contrôlée» en in de Nederlandse tekst de daarmee overeenstemmende termen «gecontroleerde aflevering». (Cf. over dit probleem: Ch. De Valkeneer, «Les opérations sous couverture et la recherche proactive dans les instruments internationaux», in *La justice pénale et l'Europe*, Brussel, Bruylant, 1996, blz. 359-372).

Zie ook artikel 1, g) en artikel 11 van het Verdrag van Wenen, goedgekeurd bij de Belgische wet van 6 augustus 1993 (*Belgisch Staatsblad* van 21 maart 1996) en door België bekraftigd op 25 oktober 1995 (met inwerkingtreding voor België vanaf 23 januari 1996):

Artikel 1, g): «Gecontroleerde aflevering» betekent de methode waarbij wordt toegelaten dat clandestiene of verdachte zendingen van verdovende middelen, psychotrope stoffen, stoffen in Tabel I of II bij dit Verdrag, of stoffen die deze vervangen, het grondgebied van een of meer landen uit-, door- of ingaan terwijl de bevoegde autoriteiten van die landen hiervan op de hoogte zijn en er toezicht op houden, teneinde personen te identificeren die betrokken zijn bij het plegen van in overeenstemming met artikel 3, eerste lid, van het Verdrag strafbaar gestelde feiten.»

Artikel 11 : Gecontroleerde aflevering

«1. Indien geoorloofd volgens de grondbeginselen van hun onderscheiden nationale rechtsstelsels nemen de Partijen de nodige maatregelen, binnen hun mogelijkheden, om gepast gebruik van gecontroleerde aflevering op internationaal niveau mogelijk te maken, op basis van overeenkomsten of regelingen waarmee wederzijds is ingestemd, teneinde personen te identificeren die zijn betrokken bij in overeenstemming met artikel 3, eerste lid, strafbaar gestelde feiten en gerechtelijke stappen tegen hen te ondernemen.

2. Beslissingen om van gecontroleerde aflevering gebruik te maken, worden van geval tot geval genomen en daarbij kan, indien noodzakelijk, rekening worden gehouden met financiële regelingen en afspraken ten aanzien van de uitoefening van de rechtsbevoegdheid door de betrokken Partijen.

3. Clandestiene zendingen waarvoor gecontroleerde aflevering is overeengekomen, kunnen,wanneer de betrokken Partijen hiermee instemmen, worden onderschept en vervolgens worden doorgelaten terwijl de verdovende middelen of psychotrope stoffen intact zijn of nadat zij geheel of gedeeltelijk zijn verwijderd of vervangen.»

La livraison contrôlée, qui n'est pas distinguée de la livraison surveillée dans la circulaire ministérielle du 24 avril 1990, a été utilisée dans 7 enquêtes en 1996, dans la lutte contre la criminalité organisée(1).

Dans leur réponse collective, les autorités judiciaires insistent sur l'importance des techniques de livraison contrôlée et de livraison surveillée dans le contexte international (article 73 de la Convention d'application des Accords de Schengen, en matière de stupéfiants et de substances soporifiques). Les effectifs qui peuvent être engagés sont limités et consacrent la majeure partie de leur temps à l'accomplissement des missions rogatoires internationales. On constate également que, si la Belgique demande effectivement des garanties d'intervention à l'étranger, elle ne dispose d'aucun recours au cas où le pays en question s'abstiendrait d'intervenir.

Enfin, ils relèvent que la technique de la livraison contrôlée n'est organisée dans la circulaire ministérielle du 24 avril 1990 que pour les deux services nationaux de police, alors que les douanes ont également, en matière de stupéfiants, une compétence spécifique basée sur l'article 7 de la loi du 24 février 1921 sur les substances stupéfiantes. La question mérite d'être examinée, car les services de douane disposent d'un réseau de correspondants performant et de possibilités très souples d'échange d'informations qui ont été définies dans la Convention de Naples (*cf. supra*, p. 7, note 6).

— ***La rom (reconnaissance opérationnelle du milieu)*** est une forme particulière d'infiltration à court terme visant à obtenir un maximum d'informations qui serviront à la préparation d'une enquête subséquente, combinée ou non à d'autres méthodes particulières de recherche. Elle est souvent assimilée à l'étude d'un milieu (*cf. infra*, p. 42).

Cette méthode, qui n'est pas mentionnée dans la circulaire ministérielle du 24 avril 1990, a été utilisée dans 3 enquêtes en 1996, concernant la lutte contre la criminalité organisée»(2).

Selon certains procureurs du Roi, elle devrait connaître un regain d'intérêt dans le cadre de la recherche proactive. Il s'agit en effet d'une technique qui permet d'obtenir des renseignements concrets et fiables. Elle requiert toutefois un effort important en termes de moyens et de personnel. C'est principalement en raison de ces facteurs que cette technique est rarement utilisée. Il est évident, dès lors, qu'il faut d'urgence des moyens supplémentaires.

De gecontroleerde aflevering, die niet onderscheiden wordt van de bewaakte aflevering in de ministeriële circulaire van 24 april 1990, werd in 1996 in 7 onderzoeken ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit toegepast(1).

In hun collectief antwoord wijzen de justitiële overheden op het belang van methoden als gecontroleerde aflevering en bewaakte aflevering in de internationale context (artikel 73 van de Overeenkomst ter uitvoering van de Schengen-akkoorden, dat betrekking heeft op verdovende middelen en psychotrope stoffen). Het inzetbare personeel is beperkt en besteedt het merendeel van zijn tijd aan de uitvoering van internationale rogatoire opdrachten. Men stelt ook vast dat België garanties vraagt opdat er in het buitenland zou worden ingegrepen, doch geen verhaal heeft indien het aangezochte land in gebreke blijft.

Zij merken tenslotte op dat de gecontroleerde aflevering als methode in de ministeriële circulaire van 24 april 1990 slechts geregeld wordt voor de twee nationale politiediensten, terwijl ook de douane op het gebied van de verdovende middelen een specifieke bevoegdheid heeft, gebaseerd op artikel 7 van de drugswet van 24 februari 1921. Deze kwestie verdient aandacht aangezien de douaneldiensten beschikken over een performant netwerk van correspondenten alsmede over de soepele informatieuitwisselingsmogelijkheden omschreven in het Verdrag van Napels (zie *supra*, blz. 7, voetnoot nr. 6).

— ***Derom (operationele milieuverkenning)*** is een bijzondere vorm van korttermijninfiltratie met het oog op een maximale informatiewinning in voorbereiding op een navolgend onderzoek al dan niet in combinatie met andere bijzondere opsporingsmethoden. Zij wordt dikwijls gelijkgesteld met de milieuverkenning (zie *infra*, blz. 42).

Deze methode die niet vermeld wordt in de ministeriële circulaire van 24 april 1990, werd in 1996 gebruikt in drie onderzoeken ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit(2).

Volgens sommige procureurs des Konings zou ze opnieuw aan belang kunnen winnen in het kader van de proactieve recherche. Het is immers een techniek die concrete en betrouwbare inlichtingen kan opleveren. Deze methode vergt echter een bijzondere inspanning inzake personeel en middelen. Het zijn voornamelijk deze factoren die verantwoordelijk zijn voor de zeldzame toepassing ervan. Het moet dan ook duidelijk zijn dat er dringend een groter aantal middelen nodig zijn.

(1) Rapport annuel 1997, crime organisé 1996, p. 64.

(2) Rapport annuel 1997, crime organisé 1996, p. 64.

(1) Jaarrapport 1997, georganiseerde criminaliteit 1996, blz. 79.

(2) Jaarrapport 1997, georganiseerde criminaliteit 1996, blz. 79.

1.b) Opérations d'infiltration à long terme

— **Le frontstore:** cette technique consiste à permettre à un fonctionnaire de police agissant sous une fausse identité de rendre des services à l'organisation criminelle (pendant une longue période) pour contribuer par son action à récolter des informations et fournir des preuves(1). Les firmes-écrans (agents de change, entreprises de transport, etc.) servent de véritables couvertures.

Elle est définie plus exactement par le collège des P.G. néerlandais(2) comme: «La création ou l'exploitation, par les services de police, sous l'autorité du ministère public, pour le bénéfice d'une organisation criminelle, d'une société-écran ou d'une structure de sociétés-écran aidant ladite organisation en lui offrant des biens et des services au moment où elle le demande.» (*traduction*)

En Belgique, cette technique n'est actuellement pas autorisée par la circulaire ministérielle, qui ne permet que les infiltrations de courte durée. Son application est cependant réclamée par les services de police qui considèrent qu'elle est particulièrement efficace dans la lutte contre certains types de criminalités organisées et, particulièrement, celle de type économico-financier(3).

Dans leur réponse collective, le collège des procureurs généraux, la gendarmerie et la police judiciaire ont confirmé que, cette technique n'étant pas visée par la circulaire ministérielle, les services de police n'étaient pas autorisés à constituer des *frontstores* dans notre pays.

Selon eux, cette méthode devrait pouvoir être utilisée en combinaison avec l'infiltration. Comme les criminels utilisent les biens et les services proposés, l'on peut se faire une meilleure idée à leur sujet.

Une base légale semble indispensable pour conclure des accords avec les autorités (administration du fisc, tribunal de commerce, etc.) en ce qui concerne la création et le fonctionnement des *frontstores*.

2. Méthodes d'observation

— **L'observation:** Il s'agit d'une technique particulière de recherche utilisée par un service de police,

(1) Rapport annuel 1997, crime organisé 1996, p. 71.

(2) *Opsporingsmethoden en opsporingsmiddelen*. Voorlopige uitgangspunten van het (Nederlandse) college van procureurs-generaal met betrekking tot de inzet van (bijzondere) opsporingsmethoden en -middelen, Arnhem, décembre 1996, p. 29.

(3) J.P. Doraene, directeur de l'OCDEFO, audition, 18 avril 1997-pm, p. 33/30.

1.b) Operaties van langetermijninfiltratie

— **Frontstore:** deze methode bestaat erin een politieambtenaar onder een verdichte identiteit diensten te laten leveren aan de criminale organisatie (gedurende een langere periode) om zo bij te dragen tot het verzamelen van informatie en het aanleveren van bewijzen(1). Nepfirma's (wisselkantoren, transportbedrijven, ...) fungeren als het ware als «dekmantelondernemingen».

Het Nederlandse college van procureurs-generaal geeft de volgende definitie(2): «Het, door of vanwege de politie, onder gezag van het openbaar ministerie, ten behoeve van een criminale organisatie opzettend en/of exploiteren van een coverbedrijf of een structuur van coverbedrijven, door middel waarvan facilitaire ondersteuning in de vorm van goederen of diensten, aan de criminale organisatie wordt aangeboden, op het moment dat die organisatie daar om vraagt.»

In België valt deze methode thans niet onder de regeling van de ministeriële circulaire. Die staat slechts kortstondige infiltraties toe. De politiediensten, die ervan uitgaan dat deze methode buitenewoon doeltreffend is in de strijd tegen sommige soorten georganiseerde criminaliteit en in het bijzonder tegen de economische en financiële criminaliteit(3), vragen nochtans dat ze zou worden toegepast.

In hun gezamenlijk antwoord hebben het college van procureurs-generaal, de rijkswacht en de gerechtelijke politie bevestigd dat deze methode niet aan bod komt in de ministeriële circulaire en bijgevolg is het de politiediensten verboden frontstores op te zetten in ons land.

Volgens hen zou die methode moeten kunnen worden toegepast samen met de infiltratie. Doordat de criminelen gebruik maken van de aangeboden goederen en diensten, kan men van hen een beter beeld krijgen.

Een wettelijke basis lijkt onontbeerlijk om met de overheid (bestuur der belastingen, rechbank van koophandel,...) afspraken te maken voor de oprichting en de werving van frontstores.

2. Observatiemethoden

— **Observatie:** het gaat om een bijzondere opsporingsmethode die door een politiedienst gebruikt

(1) Jaarrapport 1997, georganiseerde criminaliteit 1996, blz. 88.

(2) *Opsporingsmethoden en opsporingsmiddelen*. Voorlopige uitgangspunten van het (Nederlandse) college van procureurs-generaal met betrekking tot de inzet van (bijzondere) opsporingsmethoden en -middelen, Arnhem, december 1996, blz. 29.

(3) J.P. Doraene, directeur van de CDGEFID, hoorzitting, 18 april 1997-pm, blz. 33/30.

où un ensemble de personnes ou de moyens est mis en œuvre en vue de recueillir, de manière discrète, des informations ou des éléments de preuve concernant certaines personnes ou certaines affaires(1).

Elle est définie par le collège des procureurs généraux néerlandais comme une surveillance, à l'aide de moyens techniques ou non, de personnes, d'objets et de situations en vue de recueillir des informations»(2).

L'observation peut être effectuée soit de manière dynamique, auquel cas elle s'apparente à la filature, soit de manière statique, lorsqu'elle se fait à partir d'un point d'observation fixe.

Cette méthode se distingue de l'infiltration par l'absence d'interaction avec les personnes observées, mais doit néanmoins être classée parmi les techniques spéciales d'enquête dans la mesure où elle autorise le recours à des appareils qui joueront, tout comme l'agent infiltrant, un rôle de surveillance portant souvent atteinte à la vie privée.

L'observation transfrontalière, forme particulière de filature, trouve déjà une base légale dans l'article 40 de la Convention d'application des Accords de Schengen et doit inciter les États membres à adopter une réglementation précise de cette technique. En effet, l'article 40 prévoit que l'opération transfrontalière devra être menée dans le respect des règles en vigueur dans l'État où l'opération se poursuit.

Selon la circulaire ministérielle du 24 avril 1990, l'observation peut accompagner les autres techniques réglées par la circulaire ou faire l'objet d'opérations distinctes.

La circulaire ministérielle s'applique aux différentes formes d'observation suivantes :

1° *L'observation prolongée*, qui est définie comme l'observation qui s'exécute pendant une période de plus de cinq jours consécutifs, quelle que soit la fréquence des opérations d'observation au cours de cette période, ou pendant plus de cinq jours non consécutifs répartis sur une période d'un mois.

Les observations plus courtes échappent dès lors à toute réglementation spécifique, si elles ne s'accompagnent pas de moyens techniques spécifiques.

(1) Circulaire du ministre de la Justice du 24 avril 1990 sur les techniques particulières de recherche pour combattre la criminalité grave ou organisée, telle que modifiée par la circulaire du 5 mars 1992; voir aussi article 35 de la proposition de loi relative aux techniques particulières de recherche, déposée par M. Coveliers le 22 juin 1992, doc. Chambre, session extraordinaire de 1991-1992, n° 540/1.

(2) *Opsporingsmethoden en opsporingsmiddelen*, op. cit., p. 32.

wordt en waarbij personen of middelen ingezet worden om op discrete wijze inlichtingen of bewijselementen te verzamelen met betrekking tot bepaalde personen of bepaalde zaken(1).

Het Nederlandse college van procureurs-generaal définitieert deze techniek als volgt: «Het, al dan niet met behulp van technische hulpmiddelen, gadeslaan van bepaalde personen, objecten en situaties teneinde informatie te verzamelen»(2).

Observatie kan dynamisch zijn, en staat dan gelijk aan schaduwing, of statisch, wanneer de observatie vanuit een vast waarnemingspunt gebeurt.

Deze methode onderscheidt zich van de infiltratie door het feit dat er geen interactie bestaat met de geobserveerde personen maar ze moet niettemin bij de bijzondere opsporingsmethoden ingedeeld worden. Hier wordt immers het gebruik toegestaan van toestellen die, zoals de infiltrerende agent, personen surveilleren, waardoor vaak een inbreuk wordt gepleegd op hun persoonlijke levenssfeer.

De grensoverschrijdende observatie die een bijzondere vorm van schaduwing is, vindt zijn wettelijke grondslag in artikel 40 van het Verdrag ter uitvoering van de Schengen-akkoorden, dat de lidstaten ertoe aanzet deze techniek duidelijk te regelen. Artikel 40 bepaalt immers dat de grensoverschrijdende operaties moeten worden uitgevoerd met inachtneming van de regels die gelden in de Staat waar de operatie plaatsheeft.

Luidens de ministeriële circulaire van 24 april 1990 kan de observatie andere in de circulaire geregelde methoden ondersteunen of een autonome operatie zijn.

De ministeriële circulaire is van toepassing op de volgende verschillende observatievormen :

1° *De langdurige observatie* die gedefinieerd wordt als een observatie van meer dan vijf opeenvolgende dagen, ongeacht de frequentie van de observatie-operaties tijdens die periode, of van meer dan vijf niet-opeenvolgende dagen, gespreid over een periode van een maand.

Voor de kortstondige observaties bestaat er derhalve geen eigen regelgeving indien zij niet gepaard gaan met de inzet van specifieke technische middelen.

(1) Circulaire van de minister van Justitie van 24 april 1990 betreffende de bijzondere opsporingstechnieken om de zware of georganiseerde criminaliteit te bestrijden, gewijzigd bij de circulaire van 5 maart 1992; zie ook artikel 35 van het wetsvoorstel betreffende de bijzondere opsporingstechnieken, ingediend door de heer Coveliers op 22 juni 1992, Stuk Kamer, buitengewone zitting 1991-1992, nr. 540/1.

(2) *Opsporingsmethoden en opsporingsmiddelen*, op. cit., blz. 32.

Cette analyse est confirmée par un procureur du Roi qui précise que cette technique est utilisée dans presque tous les dossiers relatifs à la drogue. Il s'agit de plus souvent d'observations de courte durée qui sont effectuées par les policiers chargés de l'enquête. Dans beaucoup de cas, l'observation permet d'avoir rapidement un aperçu de la situation sans trop de formalités administratives. Les observations qui tombent sous le coup de la circulaire sur les techniques policières particulières sont plus rarement utilisées.

2^o L'observation technique, qui nécessite la mise en œuvre de moyens techniques de captation ou d'enregistrement d'image ou de son (par ex.: installation d'une camera de jour ou de nuit pendant une longue période, installation d'appareils de «tracking»(1)), à l'exception de moyens optiques normaux.

L'utilisation de ces appareils est un moyen de limiter le coût (essentiellement en personnel) et le caractère dangereux de ces opérations. Ces appareils permettent en outre de rassembler un meilleur matériel probatoire.

Les unités spéciales de la gendarmerie disposent notamment des moyens techniques suivants, et pourront soit installer soit utiliser ces moyens qui requièrent une certaine connaissance technique :

- appareillage de localisation et de surveillance;
- appareils spéciaux pour l'enregistrement d'images;
- explosifs — sweeping(2);
- audio — sweeping (contrôle de la présence d'émetteurs permanents ou d'écoutes téléphoniques);
- enregistrements sonores et mise en place d'équipements de surveillance des lignes téléphoniques;
- amélioration des enregistrements sonores;
- détecteurs de métaux.

3^o L'observation internationale comprend :

- a) l'observation réalisée en Belgique à la demande d'autorités judiciaires étrangères avec la participation éventuelle de policiers étrangers;
- b) l'observation effectuée à l'étranger par des services de police belges.

(1) Qui permettent de surveiller très précisément les déplacements d'une personne.

(2) Mesure consistant à passer un endroit au peigne fin en vue de détecter la présence d'explosifs. Cette opération est effectuée à l'aide de chiens dressés spécialement et d'appareils capables de détecter armes et munitions.

Dat wordt bevestigd door een procureur des Konings die erop wijst dat in bijna elk dossier over drugshandel deze techniek wordt toegepast, zij het meestal zeer kortstondig door de onderzoekende politiemensen zelf. Het is in vele gevallen een snelle en administratief eenvoudige methode om een eerste inzicht in het gebeuren te krijgen. Observaties die vallen onder de toepassing van de circulaire op de bijzondere politietechnieken zijn zeldzamer.

2^o De technische observatie vergt de inzet van technische middelen voor het opvangen en het opnemen van beelden of geluiden (bijvoorbeeld installatie van een camera overdag of 's nachts gedurende een langere periode, installatie van «trackingapparatuur»(1)), met uitzondering van normale optische middelen.

Die apparatuur is een middel om de kosten (vooral personeelskosten) te drukken en het gevaar van die operaties enigszins te beperken. Bovendien maakt zij het mogelijk geschikter bewijsmateriaal te verzamelen.

De speciale rijkswachteenheden beschikken onder meer over de volgende technische middelen en kunnen die middelen, die enige technische kennis vergen, installeren of gebruiken :

- lokalisatie- en bewakingsapparatuur;
- bijzondere beeldregistratieapparatuur;
- explosievensweeping(2);
- audiosweeping (controleren of permanente zenders aanwezig zijn en/of de telefoon wordt afgeluisterd);
- verrichten van geluidsopnames en installatie van telefoonbewakingsapparatuur;
- verbeteren van geluidsopnamen;
- metaaldetectoren.

3^o De internationale observatie omvat :

- a) de observatie in België op verzoek van buitenlandse justitiële overheden, eventueel met medewerking van buitenlandse politiemensen;
- b) de observatie in het buitenland door Belgische politiediensten.

(1) Maakt het mogelijk de verplaatsingen van een persoon nauwgezet in de gaten te houden.

(2) Maatregel waarbij een plaats wordt uitgekamd op de aanwezigheid van explosieven. Dat kan met behulp van daartoe getrainde honden en toestellen waarmee wapens en munitie kunnen worden gedetecteerd.

4^o *L'observation spécialisée*, qui est réalisée par des unités spéciales de la gendarmerie [ESI(1) et POSA(2)] ou de la police judiciaire (de la 23^e Brigade — GSO(3) et les groupes ROTOR(4)].

Selon les moyens techniques utilisés, la gendarmerie distingue :

— *L'observation statique*, qui se réalise à partir d'un point fixe. Ce type d'opération est en principe menée par les unités territoriales, qui reçoivent cependant un soutien technique en cas d'observations statiques de longue durée qui nécessitent l'utilisation de moyens techniques particuliers. Elle pourra cependant être exécutée par les unités spéciales lorsqu'elle relève de leurs missions.

— *L'observation dynamique ou mobile*: la personne à observer est suivie à pied ou en voiture, en bateau ou en avion.

En ce qui concerne la gendarmerie, c'est en principe le BCR qui désigne celui qui doit exécuter la mission. Normalement, les observations mobiles en voiture sont exécutées par les unités spéciales. Toutefois, les unités territoriales peuvent appliquer elles-mêmes cette méthode dans trois cas bien définis : en situation d'extrême urgence, dans l'attente de l'intervention des unités spéciales ou lorsqu'il y a lieu de procéder à des observations mobiles de courte durée, uniquement en vue d'une localisation ou d'une identification. Enfin, elles pourront, moyennant le respect de certaines conditions, mener des observations mobiles en voiture dans des cas de petite criminalité, pour lesquels on ne peut pas faire appels aux unités spéciales (ex.: transactions sur la voie publique ne relevant pas de la criminalité organisée).

Les observations mobiles à pied, dans le cadre de la lutte contre la petite criminalité, qui relève de priorités locales et a lieu dans des espaces relativement limités (on pense notamment aux transactions qui se déroulent dans une rue, sur une place ou dans un dancing, aux vols à l'étalage,...), sont menées par les unités territoriales.

— *La contre-observation* a pour objectif de déterminer si le milieu criminel observé n'a pas mis en œuvre une observation. Ce type d'observation est exécutée par les unités spéciales qui agissent éventuellement en collaboration avec les unités territoriales.

La circulaire ministérielle soumet la mise en œuvre d'une observation au respect des conditions générales de proportionnalité et de subsidiarité.

(1) Escadron spécial d'intervention.

(2) Peloton d'observation, de surveillance et d'arrestation.

(3) Groupe de surveillance et d'observation.

(4) Régional observatieteam/team d'observation régional.

4^o *De gespecialiseerde observatie* wordt uitgevoerd door bijzondere eenheden van de rijkswacht [SIE(1) en POSA(2)] of van de gerechtelijke politie [GSO van de 23ste brigade(3) en de ROTOR-groepen(4)].

Naar gelang van de gebruikstechnische middelen onderscheidt de rijkswacht :

— *De statische observatie* vanuit een min of meer vast waarnemingspunt. Dit soort operaties wordt in principe uitgevoerd door de territoriale eenheden die evenwel technische steun ontvangen bij langdurige statische observaties die het gebruik van bijzondere technische middelen vergen. De statische observatie kan evenwel worden uitgevoerd door de bijzondere eenheden wanneer zij tot hun opdracht behoort.

— *De dynamische of mobiele observatie*: de te observeren personen of goederen worden gevolgd te voet, per wagen, per boot of per vliegtuig.

Wat de rijkswacht betreft, beslist het CBO in begin-sel wie de operatie moet uitvoeren. Normalerwijze worden de mobiele observaties per wagen uitgevoerd door de bijzondere eenheden. In drie welomschreven situaties mogen de territoriale eenheden echter zelf deze methode toepassen, namelijk in spoedeisende gevallen, in afwachting van de interventie door bijzondere eenheden, of wanneer het gaat om kortstondige mobiele observaties die uitsluitend een lokalisa-tie of identificatie tot doel hebben. Tenslotte kunnen zij onder bepaalde voorwaarden mobiele observaties per wagen uitvoeren in kleinere criminale zaken waarvoor de bijzondere eenheden niet kunnen worden opgeroepen (bijvoorbeeld deals op de openbare weg die niet onder het begrip georganiseerde criminaliteit vallen).

De mobiele observaties te voet, ter bestrijding van de minder zware criminaliteit die tot de plaatselijke prioriteiten behoort en zich voordoet op vrij beperkte plaatsen — men denke bijvoorbeeld aan het dealen in een bepaalde straat, op een bepaald plein of in een dancing, winkeldiefstallen — worden uitgevoerd door de territoriale eenheden.

— *De contra-observatie* heeft tot doel te ontdekken of het geobserveerde criminale milieu zelf geen observatie uitvoert. Dit soort observatie wordt uitgevoerd door de bijzondere eenheden die eventueel handelen in samenwerking met de territoriale eenhe-den.

De ministeriële circulaire bepaalt dat bij het uitvoeren van een observatie voldaan moet zijn aan de alge-mene proportionaliteits- en subsidiariteitsvereisten.

(1) Speciaal interventie-eskadron.

(2) Peleton observatie, steun en arrestatie.

(3) Groep schaduwning en observatie.

(4) Régional observatieteam/team d'observation régional.

Elle prévoit en outre qu'une observation ainsi définie ne peut se faire que dans le cadre d'une recherche ou d'une enquête orientée vers des activités criminelles ou vers des personnes à l'égard desquelles existent des éléments objectifs qui font présumer qu'elles commettent des délits ou crimes graves ou sont sur le point de le faire.

L'observation ne peut faire appel à des moyens qui sont interdits par la loi.

Selon la gendarmerie, l'observation pourra avoir comme finalité, soit de rassembler des informations quand les techniques classiques d'investigation ne fournissent pas de résultat (on parlera alors d'observation défensive : il s'agit alors uniquement de rassembler des informations), soit de déclencher une intervention au moment le plus favorable (on parlera alors d'observation offensive : la mission doit déboucher sur une intervention).

La circulaire ministérielle prévoit que le service de police qui décide de procéder à une observation doit en informer, au préalable, par un rapport écrit et confidentiel, le procureur du Roi et éventuellement le juge d'instruction. Lorsque l'urgence des opérations n'a pas permis cette information, le magistrat doit être informé le plus rapidement possible. Le rapport doit préciser notamment les éléments qui justifient l'opération et le type d'observation que l'on envisage.

Le magistrat national est préalablement informé de toute observation internationale.

Les magistrats précités pourront interdire l'observation ou y mettre fin s'ils estiment que la vie privée de certaines personnes est ou serait troublée de manière inacceptable.

Afin d'éviter les actions inopportunnes, la gendarmerie et la police judiciaire doivent se concerter avant toute observation envisagée.

La circulaire ministérielle précise que les corps de police (communale) urbaine qui souhaitent recourir à une observation technique, internationale ou spécialisée, s'adressent pour sa réalisation au chef de service de la gendarmerie ou de la police judiciaire.

En ce qui concerne la réalisation de l'opération, la circulaire ministérielle prévoit que les renseignements recueillis devront être mis à la disposition des tribunaux, mais que l'anonymat des policiers engagés doit être préservé. L'ensemble des constatations sont consignées dans des rapports d'observation journaliers (éphémérides). Les documents techniques (photos et bandes audio ou vidéo) sont joints à ces rapports. Le procès-verbal est rédigé par le chef de service, si l'observation produit des éléments de preuve indispensables à la manifestation de la vérité.

Zij bepaalt daarenboven dat een als dusdanig gedefinieerde observatie slechts kan worden toegepast in het kader van opsporingen of onderzoeken naar misdadige activiteiten of naar personen over wie objectieve gegevens bestaan op grond waarvan men kan veronderstellen dat zij zware wanbedrijven of misdaaden plegen of zeer binnenkort zullen plegen.

Bij observaties mag geen beroep worden gedaan op technische middelen die bij wet zijn verboden.

Volgens de rijkswacht kan observatie tot doel hebben informatie in te winnen wanneer de klassieke onderzoeksmethoden falen (dit is de defensieve observatie : het gaat dan uitsluitend om het inwinnen van informatie) of om de interventie op een zo gunstig mogelijk ogenblik in te zetten (dit is de offensieve observatie : de opdracht mondert uit in een interventie).

De ministeriële circulaire bepaalt dat de politiedienst die besluit over te gaan tot observatie, vooraf de procureur des Konings en eventueel de onderzoeksrechter hierover moet inlichten door middel van een schriftelijk en vertrouwelijk verslag. Indien een dergelijke kennisgeving, gelet op het spoedeisend karakter van de operatie niet mogelijk is, moet de magistraat ten spoedigste worden bericht. Het verslag moet o.m. de beweegredenen voor de actie alsook voor het type observatie vermelden.

De nationaal magistraat wordt vooraf geïnformeerd over elke internationale observatie.

De bovenvermelde magistraten kunnen de observatie verbieden of stopzetten indien zij van mening zijn dat het privé-leven van bepaalde personen op onaanvaardbare wijze wordt verstoord.

Teneinde ongepaste acties te vermijden, moeten de rijkswacht en de gerechtelijke politie overleg plegen alvorens een observatie te organiseren.

De ministeriële circulaire bepaalt dat de stedelijke (gemeentelijke) politiekorpsen die een technische, internationale of gespecialiseerde observatie wensen uit te voeren, zich moeten wenden tot de dienstchef van de rijkswacht of van de gerechtelijke politie.

Wat de uitvoering van de operatie betreft, bepaalt de ministeriële circulaire dat de ingewonnen inlichtingen beschikbaar moeten zijn voor de rechtkant, maar dat de anonimiteit van de betrokken politieambtenaren moet gewaarborgd blijven. Alle vaststellingen worden vermeld in dagelijkse observatieverslagen (journaals). De documenten van technische aard (foto's en audio- of videobanden) worden bij die verslagen gevoegd. Het proces-verbaal wordt opgesteld door het diensthoofd indien de observatie bewijsmiddelen oplevert die onontbeerlijk zijn om de waarheid aan het licht te brengen.

L'observation, sans plus de précisions quant aux modalités adoptées, a été utilisée dans 83 enquêtes en 1996, dans la lutte contre la criminalité organisée(1).

Selon la réponse collective du collège des procureurs généraux, de la gendarmerie et de la police judiciaire, la gendarmerie et la police judiciaire mènent annuellement 850 observations dynamiques au total.

Plusieurs procureurs du Roi constatent qu'il est absolument nécessaire d'étoffer le matériel technique existant ainsi que les effectifs des services spécialisés tels que POSA(2) et GSO(3). Il arrive que des informations importantes sur des faits criminels soient inutilisables par manque d'équipes ou de caméras d'observation. En la matière, le parquet est tout à fait dépendant de la capacité opérationnelle des services de police. En fait, ce sont les services de police qui fixent les priorités.

À cet égard, un procureur du Roi observe : « Même lorsqu'un magistrat du parquet donne son accord pour appliquer une technique policière particulière, c'est le BCR de la gendarmerie qui a le pouvoir de décider en dernière instance si l'on peut utiliser une technique donnée. C'est aussi ce service qui décide si le budget y alloué est suffisant. Est-ce que cela ne revient pas à donner une trop grande puissance et un trop grand pouvoir de décision à un service qui ne doit fournir, en fait, qu'un appui ? »

Les autorités interrogées soulignent en outre le fait qu'en raison notamment de l'obligation d'accéder aux requêtes d'assistance judiciaire qui émanent de l'étranger (article 40 de la Convention d'application de l'Accord de Schengen) à ce sujet, on se trouve confronté à des problèmes de capacité qui nécessitent des choix douloureux pour ce qui est des priorités.

Il y a lieu d'arrêter un règlement relatif aux faits punissables qu'un agent de police commet dans le cadre d'une opération d'observation (par exemple, le fait de provoquer un accident de la circulation qui engage la responsabilité civile).

Enfin, il y a lieu aussi d'arrêter un règlement relatif à la destination des rapports d'observation. Les rapports d'observation qui ne donnent pas lieu à des poursuites pénales ne sont pas transmis automatiquement au ministère public. Or, il le faut, si l'on veut que le ministère public puisse en contrôler la légitimité.

In 1996 werd in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit in 83 onderzoeken gebruik gemaakt van de observatiemethode (zonder verdere verduidelijking van de wijze waarop dat is gebeurd)(1).

In het collectieve antwoord van het college van procureurs-generaal, de rijkswacht en de gerechtelijke politie wordt gewag gemaakt van 850 dynamische observaties die jaarlijks door de rijkswacht of de gerechtelijke politie worden uitgevoerd.

Verscheidene procureurs des Konings stellen vast dat er een absolute nood is aan uitbreiding van het beschikbaar technisch materieel en personeel voor de gespecialiseerde diensten zoals POSA(2) en GSO(3). Soms blijft ernstige informatie over criminale feiten onbruikbaar bij gebrek aan observatieploegen of camera's. Het parket is hiervoor volledig afhankelijk van de operationele capaciteit van de politiediensten. *De facto* worden de prioriteiten terzake door de politiediensten gelegd.

In dit verband heeft een procureur des Konings het volgende opgemerkt : « Zelfs als een parketmagistraat akkoord gaat om een bijzondere politietechniek toe te passen, dan nog heeft de rijkswacht-CBO de uiteindelijke beslissingsmacht of een techniek aangewend kan worden. Het is ook deze dienst die beslist of het hiervoor vastgestelde budget voldoende groot is of niet. Is dat uiteindelijk niet wat veel macht en beslissingsbevoegdheid schenken aan een dienst die eigenlijk alleen ondersteuning moet verlenen ? »

De ondervraagde gezagsdragers beklemtonen bovendien dat mede door de verplichting in te gaan op internationale rechtshulpverzoeken (artikel 40 van de Overeenkomst ten uitvoering van de Schengen-akkoorden) er dienaangaande capaciteitsproblemen rijzen die moeilijke keuzes inzake prioriteiten vereisen.

Er is nood aan een regeling voor de strafbare feiten die tijdens de observaties door de politieambtenaar worden gepleegd (zoals het veroorzaken van een verkeersongeval waarbij de burgerlijke aansprakelijkheid betrokken is).

Ten slotte moet er ook een regeling komen betreffende de bestemming van de observatieverslagen. Observatieverslagen in zaken die niet uitmonden in een strafvervolging, worden niet automatisch aan het openbaar ministerie toegezonden. Dit is nochtans nodig, wil het openbaar ministerie toezicht uitoefenen op de rechtmatigheid ervan.

(1) Rapport annuel 1997, crime organisé 1996, p. 79.

(2) Peloton d'observation, de surveillance et d'arrestation.

(3) Groupe de surveillance et d'observation.

(1) Jaarrapport 1997, georganiseerde criminaliteit 1996, blz. 79.

(2) Peloton observatie, steun en arrestatie.

(3) Groep schaduwning en observatie.

L'observation peut notamment inclure le recours aux moyens techniques suivants :

— **L'écoute directe**: «Le fait d'écouter ou d'enregistrer directement une conversation grâce à un moyen technique autre que le piratage d'un réseau de télécommunication sans participer à cette conversation et sans agir à la demande ou avec l'accord d'un tel participant» (*traduction*)(1), par exemple en plaçant des micros dans des lieux publics ou privés.

Aux Pays-Bas, le recours à cette technique est proscrit, en l'absence de législation spécifique en la matière(2).

En Belgique, l'écoute directe réalisée au moyen d'un appareil est visée sous le terme de «communication privée» et entre dès lors dans le champ d'application de la loi du 30 juin 1994 relative à la protection de la vie privée contre les écoutes, la prise de connaissance et l'enregistrement de communications et de télécommunications privées tant en ce qui concerne le principe de l'interdiction (dont la violation est sanctionnée par les articles 259bis et 314bis du Code pénal) que dans les articles 90ter et suivants du Code d'instruction criminelle qui organisent, par exception, la procédure d'écoutes, moyennant l'autorisation du juge d'instruction(3).

Lors de l'examen du projet de loi en question au Sénat, le ministre de la Justice avait cependant souligné devant la commission de la Justice : «concernant la possibilité d'ordonner la mesure à l'égard des lieux de résidence habituels, il faut souligner qu'il n'est pas dérogé au principe de l'inviolabilité du domicile. Il n'est dès lors pas autorisé de pénétrer physiquement dans un domicile privé à l'insu du résident ou sans son consentement, afin d'y placer, par exemple, un microphone(4)».

Lors de l'audition de M. Vandoren, magistrat national, par la Commission de la Justice du Sénat, un commissaire avait fait observer «que dans le texte du projet, les écoutes semblent toujours porter sur des communications qui passent par un réseau de communication. Quelle est la procédure que devra suivre le juge d'instruction lorsqu'il désirera utiliser des micros qui devraient être installés au domicile privé du suspect sans le consentement de ce dernier? Le Conseil d'État a suggéré que le projet précise les règles à observer en la matière.(5)»

(1) *Opsporingsmethoden en opsporingsmiddelen*, op. cit., p. 28.

(2) *Ibidem*, p. 28.

(3) Rapport de M. Erdman, doc. Sénat, n° 843-1, 1992-1993, exposé introductif du ministre de la Justice, pp. 8 et 10 et discussion générale, spéc. pp. 37 et 38.

(4) Rapport Erdman, p. 15.

(5) Rapport Erdman, p. 64.

Bij observatie kan onder meer een beroep worden gedaan op de volgende technische hulpmiddelen :

— **Direct afluisteren**: «Het met behulp van een technisch hulpmiddel (anders dan door middel van het aftappen van een telecommunicatienetwerk (...)) direct afluisteren en/of opnemen van een gesprek zonder deelnemer te zijn aan dat gesprek en anders dan in opdracht of met toestemming van zo een deelnemer»(1), bijvoorbeeld door het plaatsen van micro's in openbare of private gebouwen.

In Nederland is het verboden deze techniek toe te passen bij gebreke van aangepaste regelgeving(2).

In België valt het direct afluisteren met apparatuur onder het begrip «privé-communicatie» waarop de wet van 30 juni 1994 ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer tegen het afluisteren, kennismeten en opnemen van privé-communicatie en -telecommunicatie van toepassing is. Dat geldt zowel voor het beginselverbod, waarvan de overtreding wordt bestraft in de artikelen 259bis en 315bis van het Strafwetboek, als voor de artikelen 90ter e.v. van het Wetboek van strafvordering, die bij wijze van uitzondering afluisterprocedures toestaan met de toestemming van de onderzoeksrechter(3).

Bij de behandeling van het betrokken wetsontwerp in de Senaat, heeft de minister van Justitie in de commissie voor de Justitie evenwel op het volgende gewezen : «Inzake de mogelijkheid de maatregel te bevelen ten aanzien van de gewoonlijke verblijfplaats, moet worden benadrukt dat hiermee geen afbreuk wordt gedaan aan de onschendbaarheid van de woning. Het is dus niet geoorloofd om buiten medeweten van de bewoner of zonder zijn toestemming fysiek in zijn privé-woning binnen te dringen teneinde daar bijvoorbeeld een microfoon te plaatsen(4)».

Tijdens de hoorzitting met de heer Vandoren, nationaal magistraat, in de Senaatscommissie voor de Justitie heeft een lid opgemerkt dat het afluisteren blijkens het wetsontwerp steeds gesprekken betreft die over een telecommunicatienetwerk verlopen. Welke procedure dient de onderzoeksrechter toe te passen wanneer hij gebruik wenst te maken van microfoons die zonder de toestemming van de verdachte in diens privé-woning zouden moeten worden geplaatst? De Raad van State heeft gesuggereerd het wetsontwerp op dit punt nader uit te werken»(5).

(1) *Opsporingsmethoden en opsporingsmiddelen*, op. cit., blz. 28.

(2) *Ibidem*, blz. 28.

(3) Verslag van de heer Erdman, Stuk Senaat, 1992-1993, nr. 843-2, inleidende uiteenzetting van de minister van Justitie, blz. 8 en 10 en algemene besprekking, meer bepaald blz. 37 en 38.

(4) Verslag-Erdman, blz. 15.

(5) Verslag-Erdman, blz. 64.

(...)

«M. Vandoren convient qu'il y a lieu de régler ce problème. Il rappelle que dans la lutte contre la criminalité organisée, on recourt souvent à des taupes équipées, pour des raisons de sécurité, d'équipements de transmission corporels. Un problème peut se poser lorsque ces enquêteurs pénètrent dans un domicile privé. Il déclare par ailleurs être partisan d'une réglementation des appareils d'écoute»(1).

Dans le premier rapport d'évaluation de la loi sur les écoutes téléphoniques (couvrant la période du 3 février 1995 au 31 décembre 1995), il est précisé: «La loi du 30 juin 1994 ne s'applique pas uniquement à l'écoute des communications téléphoniques. La loi règle l'interception de communications en général; la mesure peut donc être ordonnée tant pour des communications verbales directes (par exemple, le placement de microphones dans des habitations), que pour des télécommunications ou radiocommunications.» Cette interprétation inexacte de la loi est confirmée par le second rapport d'évaluation de la loi (annexé au rapport de la commission de la Justice de la Chambre, qui contient la discussion du projet de loi modifiant la loi du 30 juin 1994 relative aux écoutes téléphoniques)(2)(3).

À l'heure actuelle, on a perdu de vue que la loi sur les écoutes, même si elle vise les écoutes directes, ne permet pas la pose de micros dans des habitations privées. Cette confusion résulte du fait que la loi sur les écoutes, essentiellement consacrée aux écoutes de télécommunications, n'est toutefois pas adaptée à la technique des écoutes directes.

On est en droit de se demander si cette mesure particulièrement attentatoire aux libertés individuelles ne devrait pas être régie par une législation plus spécifique et précise, qui distinguerait notamment ses conditions de mise en œuvre selon que les micros sont placés dans des lieux publics ou dans des lieux privés et a fortiori dans une habitation. Il convient en effet de respecter la disposition de l'article 15 de la Constitution qui stipule que «le domicile est inviolable; aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit» et de veiller au respect de l'article 8 de la CEDH,

(...)

«De heer Vandoren beaamt dat deze kwestie moet worden geregeld. Hij herinnert eraan dat in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit dikwijls infiltranten worden ingeschakeld die uit veiligheidsoverwegingen met bodytransmitters zijn uitgerust. Hier kan een probleem rijzen wanneer deze speurders een privé-woning betreden. Voorts verklaart hij voorstander te zijn van een reglementering betreffende afluisterapparatuur»(1).

In het eerste evaluatierapport over de wet op de telefoontaps voor de periode van 3 februari 1995 tot 31 december 1995 staat het volgende te lezen: «De tapwet is niet enkel van toepassing op het afluisteren van telefoongesprekken, maar reglementeert het onderscheppen van communicatie in het algemeen. De maatregel kan dus zowel voor mondelijke rechtstreekse communicatie worden bevolen (bijvoorbeeld het plaatsen van microfoons in woningen), als voor het onderscheppen van telecommunicatie of radio-communicatie.» Deze foute interpretatie van de wet krijgt bevestiging in het tweede evaluatierapport van de wet (bijlage bij het verslag van de Kamercommissie voor de Justitie houdende de bespreking van het wetsontwerp ingediend op 12 juni 1997 houdende wijziging van de telefoontapwet van 30 juni 1994)(2)(3).

Bij de huidige stand van zaken werd uit het oog verloren dat de tapwet betrekking heeft op het direct afluisteren maar niet toestaat dat er microfoons worden geplaatst in privé-woningen. Deze verwarring is te wijten aan het feit dat de tapwet in hoofdzaak handelt over het afluisteren van telecommunicatie maar niet is aangepast aan de techniek van het direct afluisteren.

De vraag rijst of deze maatregel, die de individuele vrijheden grondig aantast, niet onder een meer specifieke en preciezere wetgeving moet komen, die een onderscheid invoert onder meer naargelang de microfoons worden geplaatst in openbare dan wel in privéplaatsen en a fortiori in een woning. Men behoort op dit punt immers artikel 15 van de Grondwet na te leven, volgens hetwelk de woning onschendbaar is en geen huiszoeking kan plaatshebben dan in de gevallen die de wet bepaalt en in de vorm die zij voorschrijft. Tevens dient men ook toe te zien op de naleving van artikel 8 EVRM, dat geen afwijking van het beginsel

(1) Rapport Erdman, p. 64.

(2) Rapport d'évaluation concernant la loi du 30 juin 1994 relative à la protection de la vie privée contre les écoutes, la prise de connaissance et l'enregistrement de communications et de télécommunications privées — année 1996, établi par le Service de politique criminelle, le 3 novembre 1997, Doc. Chambre, 1996-1997, n° 1075-9, p. 56.

(3) «The use of audio equipment by law enforcement agencies can be for evidential purposes, under the same conditions as the interception of communications.» (Europol, *Operational practices and techniques relating to drugs matters in the European Union*, 12 août 1996, p. 13).

(1) Verslag-Erdman, blz. 64.

(2) Evaluatierapport van de wet van 30 juni 1994 ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer tegen het afluisteren, kennismeten en opnemen van privé-communicatie en -telecommunicatie — dienstjaar 1996, opgesteld door de Dienst voor het strafrechtelijk beleid, op 3 november 1997, Stuk Kamer, 1996-1997, nr. 1075-9, blz. 49.

(3) «The use of audio equipment by law enforcement agencies can be for evidential purposes, under the same conditions as the interception of communications.» (Europol, *Operational practices and techniques relating to drugs matters in the European Union*, 12 augustus 1996, blz. 13).

qui ne permet de dérogation au principe de l'inviolabilité du domicile que moyennant une loi suffisamment claire et précise.

La technique de l'écoute directe, sans autre précision quant aux modalités pratiques utilisées, a été appliquée à quinze reprises en 1996 dans la lutte contre la criminalité organisée(1).

Dans leur réponse collective adressée à la commission, le collège des procureurs généraux, la gendarmerie et la police judiciaire signalent uniquement que les services de police belge ne disposent pas de micros directionnels. On utilise cependant des micros cachés à l'occasion des infiltrations, des observations ou des pseudo-achats.

Un procureur du Roi précise que l'écoute directe est rarement utilisée seule. Elle accompagne l'intervention de pseudo-achat ou de pseudo-livraison. Elle a donc lieu là où des agents se trouvent et a parfois pour finalité principale la protection de l'agent infiltrant.

Un autre procureur du Roi signale que ce procédé est utilisé de temps à autre, généralement dans des affaires d'extorsion. Ces écoutes ont lieu soit dans un lieu public soit dans des habitations.

Enfin, un troisième procureur du Roi signale l'utilisation à trois reprises de cette technique, dont deux fois en combinaison avec des caméras cachées; dans le troisième cas, le micro avait été dissimulé dans une chambre d'hôtel.

La question de la légalité de la technique utilisée ne semble même plus se poser.

— L'identification, le repérage et l'interception de télécommunications

Il s'agit de techniques d'enquête qui présentent toutes les caractéristiques d'une technique spéciale d'enquête et doivent dès lors y être assimilées. Mais contrairement aux autres techniques énumérées, le repérage des communications et les écoutes téléphoniques ont déjà fait l'objet d'une législation stricte (article 88bis pour le repérage et articles 90ter à 90decies du CIC, en ce qui concerne les écoutes téléphoniques).

van de onschendbaarheid van de woning toestaat dan bij een voldoende duidelijke en precieze wet.

Bij de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit is de techniek van het direct afluisteren in 1996 vijftien maal toegepast zonder dat wordt gepreciseerd hoe dat in de praktijk is gebeurd.

In hun gemeenschappelijk antwoord aan de commissie wijzen het college van procureurs-generaal, de rijkswacht en de gerechtelijke politie er uitsluitend op dat de Belgische politiediensten niet over richtmicrofoons beschikken. Verborgen microfoons worden wel gebruikt bij infiltratie, observatie en pseudokoop.

Een procureur des Konings wijst erop dat het direct afluisteren zelden alleen wordt gebruikt. Het gaat samen met pseudokoop of pseudolevering. Deze methode wordt dus gebruikt op de plaats waar de agenten zich bevinden en heeft soms voornamelijk tot doel de infiltrerende agent te beschermen.

Een andere procureur des Konings merkt op dat deze werkwijze soms wordt gebruikt en dan meestal in afpersingszaken. Het afluisteren gebeurt ofwel in een openbare plaats ofwel in een woning.

Een derde procureur des Konings verklaart dat deze methode driemaal is gebruikt, waarvan tweemaal samen met verborgen camera's; in het derde geval werd de microfoon verborgen in een hotelkamer.

De vraag of de aangewende techniek wettig is, lijkt zelfs niet meer aan de orde.

— Identificatie, opsporen en opvangen van telefoongesprekken

Deze onderzoekstechnieken vertonen alle kenmerken van een bijzondere opsporingsmethode en moeten er dan ook mee gelijkgesteld worden. Maar in tegenstelling tot de andere methoden die hier vermeld worden, zijn het opsporen van telefonische mededelingen en het afluisteren van telefoongesprekken reeds aan een strenge wet onderworpen (artikel 88bis van het Wetboek van strafvordering voor het opsporen en de artikelen 90ter tot 90decies van hetzelfde Wetboek voor het afluisteren van telefoongesprekken).

(1) Rapport annuel 1997, crime organisé 1996, p. 64.

(1) Jaarrapport 1997, georganiseerde criminaliteit 1996, blz. 79.

À noter cependant que, si le recours au zoller est la technique spéciale qui a été la plus utilisée en 1996 dans la lutte contre la criminalité organisée(1), l'écoute téléphonique, en raison de la complexité de la procédure, est relativement peu utilisée(2).

Le gouvernement a dès lors déposé, le 12 juin 1997, à la Chambre des représentants, un projet de loi(3) visant à assouplir les conditions de réalisation de l'écoute, notamment en permettant à l'OPJ désigné de sélectionner, parmi la masse des communications interceptées, celles qui sont pertinentes pour l'instruction et qui dorénavant seront seules retranscrites (article 8 du projet)(4).

Afin d'insister sur le fait que le juge d'instruction porte la responsabilité finale pour l'application de la mesure d'instruction visée à l'article 90ter du Code d'instruction criminelle, le Sénat a remplacé l'article 90sexies par la disposition suivante :

«Sans préjudice de la sélection par l'officier de police judiciaire visé à l'alinéa précédent, le juge apprécie quelles sont, parmi toutes les informations, communications ou télécommunications recueillies, celles qui sont pertinentes pour l'instruction. Dans la mesure où ces informations, communications ou télécommunications n'ont pas été transcrives ou traduites conformément à l'alinéa premier, elles seront trans-

(1) Les appareils Zoller et Malicieux permettent de connaître le nombre d'appels téléphoniques, l'heure et la durée des appels, ainsi que le numéro des abonnés qui appellent un numéro donné (Malicieux) et des abonnés que l'on appelle à partir de ce numéro (Zoller). Ils ne permettent cependant pas de connaître le contenu des conversations téléphoniques. Cette technique a été utilisée à 70 reprises en 1996, dans la lutte contre la criminalité organisée (Rapport annuel 1996, crime organisé, p. 64). Actuellement, l'on utilise l'appareil baptisé ELMI, qui combine les possibilités du Zoller et du Malicieux.

(2) Cette technique a été utilisée à 26 reprises en 1996, dans la lutte contre la criminalité organisée (Rapport annuel 1996, crime organisé, p. 64).

(3) Projet de loi modifiant la loi du 30 juin 1994 relative à la protection de la vie privée contre les écoutes, la prise de connaissance et l'enregistrement de communications et de télécommunications privées, déposé à la Chambre des représentants le 12 juin 1997, Doc. Chambre, 1996/1997, nos 1075/1 à 14 et *Annales* des 9, 11 et 18 décembre 1997; doc. Sénat, 1997-1998, nos 1-828/1 à 7 et *Annales* des 31 mars et 2 avril 1998. Le projet de loi amendé par le Sénat a été transmis à la Chambre pour nouvel examen le 2 avril 1998.

(4) Aux Pays-Bas non plus, les comptes rendus des écoutes ne doivent pas contenir l'intégralité des conversations (*Hoge Raad*, 17 septembre 1979, *NJ*, 1980, 22; *Hoge Raad*, 23 mars 1982, *NJ*, 1982, 632). Ce que l'on estime dénué de pertinence pour l'enquête doit être détruit au plus vite, ou effacé s'il s'agit de bandes sonores (*Hoge Raad*, 20 avril 1993, *NJ*, 1994, 33).

De bijzondere opsporingsmethode die in 1996 het meest werd toegepast in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit is het gebruik van de zoller(1). Het afluisteren van telefoongesprekken gebeurt relatief weinig vanwege de ingewikkelde procedure(2).

Daarom heeft de regering op 12 juni 1997 bij de Kamer van volksvertegenwoordigers een wetsontwerp ingediend dat ertoe strekt soepeler voorwaarden op te leggen voor de toepassing van deze methoden(3). Met name wordt het de aangewezen officier van gerechtelijke politie toegestaan uit de massa opgevangen communicaties die te selecteren die hij nuttig acht voor het onderzoek, waarna alleen die communicaties nog worden overgeschreven (artikel 8 van het ontwerp)(4).

Om te beklemtonen dat de onderzoeksrechter de eindverantwoordelijkheid draagt voor de toepassing van de in artikel 90ter van het Wetboek van strafvordering bedoelde onderzoeksmaatregel, heeft de Senaat artikel 90sexies, tweede lid, vervangen door de volgende bepaling :

«Onverminderd de selectie door de officier van gerechtelijke politie bedoeld in het vorige lid, beoordeelt de rechter welke van alle opgevangen inlichtingen, communicaties of telecommunicaties van belang zijn voor het onderzoek. In zoverre deze inlichtingen, communicaties of telecommunicaties niet overgeschreven of vertaald zijn overeenkomstig het eerste lid, moeten zij bijkomend overgeschreven en vertaald

(1) De Zoller- en Malicieuxapparaten maken het mogelijk het aantal telefoongesprekken te kennen, het uur en de duur ervan alsmede het nummer van zowel degenen die een bepaald nummer oproepen (Malicieux) als degenen die vanuit dat bepaald nummer worden opgeroepen (Zoller). Men kan er echter niet de inhoud van de gesprekken mee achterhalen. Deze methode werd in 1996 70 keer gebruikt in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit (Jaarrapport 1997, georganiseerde criminaliteit 1996, blz. 79). Thans wordt het toestel ELMI gebruikt dat de mogelijkheden van de Zoller en de Malicieux combineert.

(2) Deze methode werd in 1996 26 keer gebruikt in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit (Jaarrapport 1997, georganiseerde criminaliteit 1996, blz. 79).

(3) Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 30 juni 1994 ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer tegen het afluisteren, kennisnemen en opnemen van privé-communicatie en -telecommunicatie, ingediend in de Kamer van volksvertegenwoordigers op 12 juni 1997, Stukken Kamer, 1996/1997, nrs. 1075/1 tot 14 en *Handelingen* van 9, 11 en 18 december 1997; Stukken Senaat, 1997-1998, nrs. 1-828/1 tot 7 en *Handelingen* van 31 maart en 2 april 1998. Het door de Senaat gemaakte wetsontwerp werd op deze laatste datum voor verdere behandeling naar de Kamer teruggezonden.

(4) Ook in Nederland behoeven de tapjournaals niet de volledige inhoud van het gegevensverkeer weer te geven (*Hoge Raad*, 17 september 1979, *NJ*, 1980, 22; *Hoge Raad*, 23 maart 1982, *NJ*, 1982, 632). Wat niet van betekenis voor het onderzoek wordt geacht, moet zo spoedig mogelijk worden vernietigd of als het geluidsbanden aangaat, is dit op te vatten als uitgewist (*Hoge Raad*, 20 april 1993, *NJ*, 1994, 33).

crites et traduites à titre additionnel. Le juge en fait dresser procès-verbal.» (cf. le rapport de M. Vandenberghe, doc. Sénat, 1997-1998, n° 1-828/3, pp. 32-33 et n° 1-828/7, p. 5).

Par ailleurs, le projet (article 6) ajoute à la liste des infractions pour lesquelles le recours aux écoutes téléphoniques est possible certaines infractions en matière de trafic et d'usage d'hormones. Le Gouvernement veut en réalité combattre par cette mesure une nouvelle forme de criminalité organisée qui s'est révélée être particulièrement bien implantée dans notre pays et qui n'hésite pas à recourir à la violence pour se protéger. Il convient de souligner à cet égard que les organisations criminelles et toutes les personnes qui y sont pénalement impliquées, peuvent faire l'objet des mesures de surveillance visées à l'article 90ter du Code d'instruction criminelle. En séance du 2 avril 1998, le Sénat a en effet adopté une version amendée du projet de loi relative aux organisations criminelles transmis par la Chambre et l'a renvoyé à celle-ci. En vertu de l'article 5 de ce projet, la mise sur écoute de conversations téléphoniques peut être ordonnée pour les infractions visées aux articles 324bis et 324ter du Code pénal, qui contiennent respectivement la définition de l'organisation criminelle et la qualification pénale des différentes formes d'implication dans une telle organisation(1).

Le projet de loi modifiant la loi du 30 juin 1994 sur les écoutes téléphoniques a enfin le grand mérite d'adapter la législation en fonction des nombreuses évolutions techniques que le domaine des télécommunications a connues ces dernières années (GSM, télécopieur, réseaux informatiques, internet...) et de réglementer l'interception ou le repérage des communications véhiculées par ces nouveaux modes de télécommunication.

Si l'interception de certains nouveaux modes de télécommunication (GSM, télécopieur) était légalement possible sous l'empire de l'actuel article 90ter, elle était très difficile voire impossible à réaliser dans

(1) Doc. Chambre, 1996-1997, n° 954/1 à 9 et *Annales* des 4 et 5 juin 1997, doc. Sénat, 1996-1997, n° 1-662/1 et 1997-1998, n° 1-662/2 à 6 et *Annales* des 31 mars et 2 avril 1998.

worden. De rechter laat daarvan proces-verbaal opmaken» (cf. verslag van de heer Vandenberghe, Stuk - Senaat, 1997-1998, nr. 1-828/3, blz. 32-33 en nr. 1-828/7, blz. 5).

Daarnaast voegt het ontwerp (artikel 6) aan de lijst van strafbare feiten waarvoor een maatregel tot het afluisteren van communicatie gewettigd is, bepaalde misdrijven toe met betrekking tot het verhandelen en het gebruik van hormonen. In feite wil de regering met deze maatregel een nieuwe vorm van georganiseerde criminaliteit bestrijden, die helaas vaste grond heeft verworven in dit land en die niet aarzelt om geweld te gebruiken om zich af te schermen. In dat verband moet worden aangestipt dat criminale organisaties en al degene die daar op strafbare wijze bij betrokken zijn, het voorwerp kunnen uitmaken van de in artikel 90ter van het Wetboek van strafvordering bedoelde bewakingsmaatregel. De Senaat heeft immers op 2 april 1998 het door de Kamer overgezonden wetsontwerp betreffende criminale organisaties in geamendeerde vorm aangenomen en naar de Kamer teruggezonden. Krachtens artikel 5 van dit ontwerp kan de telefoontap ook worden bevallen voor de strafbare feiten vermeld in de artikelen 324bis en 324ter van het Strafwetboek, die respectievelijk de definitie van een criminale organisatie bevatten en de strafbaarstelling van de verschillende vormen van betrokkenheid bij een dergelijke organisatie(1).

Tenslotte is de grootste verdienste van het wetsontwerp tot wijziging van de telefoontapwet van 30 juni 1994 dat de wetgeving wordt aangepast aan de jongste technologische ontwikkelingen op het vlak van telecommunicatie (GSM, fax, computernetwerken, internet...) en dat het onderscheppen en het opsporen van communicatie via deze nieuwe telecommunicatiemiddelen wordt gereglementeerd.

Ook al is het wettelijk toegestaan met het thans geldende artikel 90ter om nieuwe vormen van telecommunicatie (GSM, fax) op te vangen, toch is dat in bepaalde gevallen zeer moeilijk, zelfs onmogelijk

(1) Stukken Kamer, 1996-1997, nrs. 954/1-9 en *Handelingen* van 4 en 5 juni 1997, stukken Senaat, 1996-1997, nr. 1-662/1 en 1997-1998, nrs. 1-662/2-6 en *Handelingen* van 31 maart en 2 april 1998.

certains cas. L'article 46bis du CIC(1) tel qu'il a été amendé par le Sénat, répond dès lors à une autre préoccupation des enquêteurs concernant les difficultés qu'ils rencontraient pour intercepter ou repérer certaines communications en raison de l'existence de numéros secrets, ou de la difficulté qu'ils avaient à identifier le titulaire d'un numéro connu. À cet effet, le projet crée un cadre légal pour l'identification de numéros secrets et, inversement, pour l'identification des titulaires de numéros connus. À l'heure actuelle, cette technique est déjà utilisée quotidiennement dans pratiquement tous les arrondissements judiciaires.

En ce qui concerne le repérage, il subsiste le problème qui est évoqué dans la réponse collective adressée à la commission par le collège des procureurs généraux, la gendarmerie et la police judiciaire ainsi que par plusieurs procureurs du Roi, en ce qui concerne l'utilisation, sans contrôle, de cartes d'appel (Tempo et proxi-go) pour les GSM, puisqu'aucun lien ne peut alors être établi entre l'utilisateur et un abonné déterminé. Contrairement aux Pays-Bas, par exemple, où les opérateurs de réseaux doivent pouvoir procéder à tout moment à l'identification d'un numéro d'appel, on ne maîtrise pas la situation en Belgique.

L'écoute GSM a été utilisée, dans la lutte contre la criminalité organisée, à six reprises en 1996(2). Ces interceptions n'ont parfois pu être réalisées que grâce à la location d'appareils allemands très coûteux.

Les autorités concernées considèrent qu'elles ne disposent pas d'un matériel suffisant pour mettre en œuvre ces techniques. Elles considèrent que des investissements supplémentaires sont indispensables.

(1) Article 2 du projet: «Art. 46bis. — § 1^{er}. En recherchant les crimes et les délits, le procureur du Roi peut par une décision motivée et écrite requérir l'opérateur d'un réseau de télécommunication ou le fournisseur d'un service de télécommunication:

1^o d'identifier l'abonné ou l'utilisateur habituel d'un service de télécommunication;

2^o de communiquer les données d'identification relatives aux services de télécommunication auxquels une personne déterminée est abonnée ou qui sont habituellement utilisés par une personne déterminée.

En cas d'extrême urgence, chaque officier de police judiciaire peut, avec l'accord oral et préalable du procureur du Roi, et par une décision motivée et écrite requérir ces données. L'officier de police judiciaire communique cette décision motivée et écrite ainsi que les informations recueillies dans les 24 heures au procureur du Roi et motive par ailleurs l'extrême urgence.

§ 2 (...)» (doc. Sénat, n° 1-828/7).

(2) Rapport annuel 1997, crime organisé 1996, p. 64.

gebleken. Het door de Senaat geamendeerde artikel 46bis van het Wetboek van strafvordering(1) komt tegemoet aan de wens van de speurders die problemen ondervonden bij het opvangen of opsporen van sommige telefoongesprekken wegens het bestaan van geheime nummers of wegens de moeilijkheden om de houder van een bekend nummer te identificeren. Het wetsontwerp schept daarom een wettelijk kader voor het identificeren van geheime nummers en ook voor het identificeren van de houders van een bekend nummer. Praktisch alle arrondissementen passen die techniek vrijwel dagelijks toe.

Wat de identificatie en het opsporen betreft, blijft nog het probleem dat werd aangekaart in het gemeenschappelijk antwoord van het college van procureurs-generaal, de rijkswacht en de gerechtelijke politie aan de commissie, alsook door verscheidene procureurs des Konings, namelijk het niet-gecontroleerd gebruik van telefoonkaarten (Tempo en proxi-go) voor GSM-toestellen omdat er dan geen enkel verband kan worden gelegd tussen de gebruiker en een bepaalde abonnee. In tegenstelling tot bijvoorbeeld Nederland, dat de netwerkoperatoren kan verplichten te allen tijde een identificatie van een oproepnummer uit te voeren, is in België een wildgroei vast te stellen.

Bij de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit werden GSM-toestellen zesmaal afgeluisterd in 1996(2). Dat kon soms slechts door het huren van zeer kostbare Duitse toestellen.

De betrokken instanties oordelen dat zij niet over voldoende materieel beschikken om die technieken te kunnen toepassen. Zij achten bijkomende investeringen dan ook onvermijdelijk.

(1) Art. 2 van het ontwerp: «Art. 46bis. — § 1. Bij het opsporen van de misdaden en wanbedrijven kan de procureur des Konings bij een gemotiveerde en schriftelijke beslissing van de operator van een telecommunicatiennetwerk of van de verstrekker van een telecommunicatiedienst vorderen:

1^o de abonnee of de gewoonlijke gebruiker van een telecommunicatiedienst te identificeren;

2^o de identificatiegegevens mee te delen met betrekking tot telecommunicatiediensten waarop een bepaald persoon geabonneerd is of die door een bepaald persoon gewoonlijk gebruikt worden.

In geval van uiterst dringende noodzakelijkheid kan iedere officier van gerechtelijke politie, na mondelinge en voorafgaande instemming van de procureur des Konings, bij een gemotiveerde en schriftelijke beslissing deze gegevens opvorderen. De officier van gerechtelijke politie deelt deze gemotiveerde en schriftelijke beslissing en de verkregen informatie binnen 24 uur mee aan de procureur des Konings en motiveert tevens de uiterst dringende noodzakelijkheid.

§ 2 (...)» (Stuk Senaat, nr. 1-828/7).

(2) Jaarrapport 1997, Georganiseerde criminaliteit 1996, blz. 79.

On a, par ailleurs, eu recours, dans la lutte contre la criminalité organisée, à l'interception de télécopies à cinq reprises en 1996(1).

Plusieurs procureurs du Roi observent que le fait que l'interception de communications téléphoniques soit subordonnée à l'autorisation du juge d'instruction exclut que cette technique puisse être utilisée dans le cadre d'une recherche proactive, ce qu'ils jugent regrettable.

Enfin, un procureur du Roi considère qu'il conviendrait de supprimer l'exigence de l'autorisation préalable du parquet général pour tous frais judiciaires supérieurs à la somme de 10 000 francs, étant donné que les frais afférents à de telles mesures dépassent toujours ce montant.

— La surveillance par caméras

La circulaire ministérielle dispose uniquement que l'observation technique inclut la mise en œuvre de moyens techniques de captation ou d'enregistrement d'image ou de son. Elle stipule par ailleurs que l'observation ne peut faire appel à des moyens techniques interdits par la loi.

Cette réglementation est tout à fait insuffisante et est propre à permettre des violations difficilement décelables de la vie privée.

Au niveau de l'Union européenne, le système belge est présenté comme suit: «*The use of cameras and video is not regulated by law but is regarded as an acceptable technique. Evidence obtained by this method is treated in the same way as that obtained by observations*»(2).

Il semble indispensable d'élaborer un projet de loi réglant les compétences relatives aux techniques spéciales d'enquête, afin de donner à l'observation un fondement légal et d'en limiter les possibilités d'application.

À titre comparatif, aux Pays-Bas, on distingue les formes suivantes de surveillance par caméra:

- a) avec vue sur la voie publique(3);
- b) avec vue sur un endroit fermé (tel que défini à l'article 441, b), du Code pénal néerlandais)(4);

(1) Rapport annuel 1997, crime organisé 1996, p. 74.

(2) Europol, *Operational practices and techniques relating to drugs matters in the European Union*, The Hague, 12 août 1996, p. 13.

(3) Dans ce cas, la nécessité de la mesure doit au préalable être soumise à l'appréciation du ministère public (*Opsporingsmethoden en opsporingsmiddelen*, *op. cit.*, p. 19).

(4) Dans ce cas, en plus des critères de proportionnalité et de subsidiarité, le ministère public doit vérifier la conformité de la mesure avec le prescrit de l'article 441, b), du Code pénal (*ibidem*, p. 19).

In 1996 zijn er ook vijfmaal faxberichten onderschept in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit(1).

Verscheidene procureurs des Konings betreuren dat het onderscheppen van telefoongesprekken bij proactieve onderzoeken uitgesloten is aangezien de onderzoeksrechter daartoe vooraf zijn toestemming moet verlenen.

Tenslotte meent een procureur des Konings dat de voorafgaande toestemming van het parket-generaal voor alle gerechtskosten boven 10 000 frank afgeschaft dient te worden omdat de kosten verbonden aan een dergelijke maatregel dit bedrag steeds overstijgen.

— Videocamera's

De ministeriële circulaire bepaalt alleen dat technische observatie ook slaat op het gebruik van technische middelen voor het opvangen of opnemen van beeld of geluid. Voorts bepaalt ze dat bij observatie geen gebruik mag worden gemaakt van bij wet verboden technische middelen.

Deze regels zijn volstrekt ontoereikend en laten de deur open voor moeilijk op te sporen aantastingen van de persoonlijke levenssfeer.

Bij de Europese Unie wordt de Belgische regeling omschreven als volgt: «*The use of cameras and video is not regulated by law but is regarded as an acceptable technique. Evidence obtained by this method is treated in the same way as that obtained by observations*»(2).

Een wetsontwerp tot regeling van de bijzondere opsporingsbevoegdheden teneinde de observatie een wettelijke grondslag te geven en de toepasselijkheidsmogelijkheid ervan te beperken, lijkt onontbeerlijk.

Bij wijze van vergelijking onderscheidt men in Nederland volgende vormen van toezicht met videocamera's:

- a) met zicht op de openbare weg(3);
- b) met zicht in besloten ruimten (overeenkomstig artikel 441, b), van het Nederlands Wetboek van strafrecht)(4);

(1) Jaarrapport 1997, georganiseerde criminaliteit 1996, blz. 79.

(2) Europol, *Operational practices and techniques relating to drugs matters in the European Union*, The Hague, 12 augustus 1996, blz. 13.

(3) In dit geval moet het openbaar ministerie vooraf de noodzakelijkheid van dit middel toetsen (*Opsporingsmethoden en opsporingsmiddelen*, *op. cit.*, blz. 19).

(4) In dit geval dient het openbaar ministerie naast de proportionaliteit en subsidiariteit de inzet van dit middel te toetsen aan artikel 441, b), van het Wetboek van strafrecht (*ibidem*, blz. 19).

- c) avec vue sur des hangars (*loods*)(1);
- d) avec entrée dans des hangars(2);
- e) avec vue sur une habitation (*met zicht op woning*) (tel que définie à l'article 139, *f*), du Code pénal néerlandais)(3);
- f) avec vue sur une habitation présentant un intérêt particulier (au sens de l'article 139, *f*), du Code pénal néerlandais): cette hypothèse est à distinguer de la précédente dans la mesure où il existe des immeubles ou des bâtiments où les personnes préfèrent ne pas être signalées. Par exemple une maison de passe ou un sexclub;
- g) avec vue dans une habitation(4).

Interrogés sur ces différentes formes de surveillance par caméra, le collège des procureurs généraux, la gendarmerie et la police judiciaire belges ont fourni la réponse particulièrement succincte suivante: «Les formes de surveillance a) à f) sont utilisées dans le respect des principes généraux relatifs aux techniques spéciales d'enquête. Elles sont signalées systématiquement au parquet, qui procède aux vérifications requises.»

Plusieurs procureurs du Roi confirment qu'ils ont déjà autorisé, notamment dans le cadre de recherches proactives, la pose de caméra avec vue sur des habitations privées.

Un procureur du Roi relève que cette technique fréquemment utilisée dans son arrondissement, permet une économie de personnel et peut être mise en œuvre pendant une période prolongée. La caméra peut être dirigée vers la voie publique, mais aussi vers un espace fermé (généralement une habitation ou un entrepôt). On peut également placer une caméra dans des endroits librement accessibles (hôpitaux, commerces, ...)(5).

(1) «En ce qui concerne la possibilité de recueillir des informations sensibles par rapport au respect de la vie privée, le ministère public doit ici préalablement vérifier s'il est question d'un intérêt légitime au sens de l'art. 139, *f*, *d*) du Code pénal néerlandais. Si l'on suspecte l'existence d'une ou plusieurs infractions graves (à commettre) et qu'il n'y a aucune autre possibilité raisonnable pour enquêter (subsidiarité), la violation de (son) intérêt légitime ne saurait raisonnablement être invoquée (avec succès)» (*ibidem*, p. 19).

(2) Cette technique n'est autorisée que lorsque la loi le prévoit (par exemple, article 9, Opiumwet) et moyennant le respect des dispositions prévues en matière de «kijkoperaties» (*ibidem*, p. 19).

(3) Cette technique doit être soumise au contrôle préalable du ministère public (*ibidem*, p. 19).

(4) «Cette méthode doit être appliquée avec la plus grande réserve, en égard au risque accru de violation du respect de la vie privée. Outre la vie privée et l'intérêt légitime, la proportionnalité et la subsidiarité jouent ici fortement.» (*ibidem*, p. 20).

(5) Les vestiaires du personnel ne sont pas publics (Cour d'Amsterdam, 27 mars 1994, *NJ*, 1994, p. 478).

- c) met zicht in loods(1);
- d) met betreden loods(2);
- e) met zicht op woning (overeenkomstig artikel 139, *f*), van het Nederlands Wetboek van strafrecht)(3);
- f) met zicht op woning plus privacy-belang (overeenkomstig artikel 139, *f*), van het Nederlands Wetboek van strafrecht): deze hypothese verschilt in die zin van de vorige dat er nu eenmaal panden of huizen zijn waar men liever niet gesigneerd wordt. Bijvoorbeeld een sekshuis of seksclub.
- g) met zicht in een woning(4).

Op vragen over deze verschillende vormen van bewaking met videocamera's heeft het Belgische college van procureurs-generaal, de rijkswacht en de gerechtelijke politie wel bijzonder beknopt geantwoord: «De vormen van toezicht a) tot en met f) worden gebruikt mits de algemene principes inzake bijzondere opsporingsmethoden worden nageleefd. Er geschieht stelselmatig melding bij het parket dat tot de vereiste toetsing overgaat.»

Verscheidene procureurs des Konings bevestigen dat zij toestemming hebben gegeven, vooral bij proactieve onderzoeken, tot het plaatsen van een camera met zicht op een privé-woning.

Een procureur des Konings wijst erop dat deze techniek, die in zijn arrondissement vaak wordt toegepast, personeelsbesparend is en dat er in een lange periode geïnvesteerd kan worden. De camera kan zowel met zicht op de openbare weg, als met zicht op een besloten ruimte (meestal woning of opslagplaats) worden geplaatst. Ook in vrij toegankelijke ruimten (ziekenhuizen, handelszaken,...) kan een camera worden geplaatst(5).

(1) «In verband met de mogelijkheid van verkrijging van privacy-gevoelige informatie moet het openbaar ministerie hier vooraf toetsen of er sprake is van een rechtmatig belang in de zin van artikel 139, *f*, *d*) van het Wetboek van strafrecht. Indien er verdenking is van een of meer (te plegen) ernstige strafbare feiten en er is geen ander redelijk opsporingsalternatief (subsidiariteit) kan in redelijkheid geen (succesvol) beroep gedaan worden op schending van (zijn) rechtmatig belang.» (*ibidem*, blz. 19).

(2) Deze methode is alleen toegestaan in gevallen bepaald door de wet (bijvoorbeeld artikel 9, Opiumwet) en met inachtneming van de bepalingen uit de handleiding «kijkoperaties» (*ibidem*, blz. 19).

(3) Deze methode moet vooraf door het openbaar ministerie worden getoetst (*ibidem*, blz. 19).

(4) Deze methode moet zeer terughoudend worden toegepast in verband met het grotere risico van schending van het privacy-belang. Proportionaliteit en subsidiariteit spelen hier — naast het privacy- en rechtmatigheidsbelang — sterk. (*ibidem*, blz. 20).

(5) De kleedruimte voor personeel is niet openbaar (Hof Amsterdam, 27 maart 1994, *NJ*, 1994, blz. 478).

— *L'utilisation d'appareils photos (avec télé-objectifs) ou de lunettes d'approche*

La circulaire ministérielle dispose uniquement que l'observation technique inclut la mise en œuvre de moyens techniques de captation ou d'enregistrement d'image ou de son. Elle stipule par ailleurs que l'observation ne peut faire appel à des moyens techniques interdits par la loi.

L'observation peut se faire au moyen de lunettes de nuit, de caméras, d'appareils de repérage et de caméras video.

Dans leur réponse collective, le collège des procureurs généraux, la gendarmerie et la police judiciaire précisent uniquement que l'on utilise ces appareils d'enregistrement visuel pour faciliter l'observation classique.

— *Les capteurs de mouvements*

Il s'agit d'appareils de détection qui captent et/ou enregistrent si un sujet ou un objet est statique ou en mouvement (moyens éventuels: capteur de mouvements ou détecteur vidéo)(1).

La circulaire ministérielle n'envisage pas l'utilisation de ce type d'appareils.

Dans leur réponse collective à la commission, les autorités susvisées précisent que l'on utilise des moyens techniques, tels que les «*motion-detectors*» ou les «*time laps*», pour faciliter les observations. On peut utiliser les appareils un peu partout, à condition de respecter l'inviolabilité du domicile (*sic*).

La gendarmerie et la police judiciaire utilisent ces moyens dans le cadre de leurs observations.»

Un procureur du Roi fait cependant observer qu'actuellement, on ne peut utiliser ce type d'appareils dans les lieux privés, ce qui pose problème. Il suggère dès lors qu'une loi autorise l'utilisation moyennant un mandat du juge d'instruction (qui peut également ordonner une perquisition). L'inconvénient serait alors qu'on ne pourrait pas y recourir dans le cadre des enquêtes proactives.

À titre comparatif, aux Pays-Bas, les conditions de mise en œuvre de ce type de techniques d'observation dépendent de l'endroit où l'appareil est installé.

(1) *Opsporingsmethoden en opsporingsmiddelen*. Voorlopige uitgangspunten van het (Nederlandse) college van procureurs-generaal met betrekking tot de inzet van (bijzondere) opsporingsmethoden en -middelen, Arnhem, december 1996, p. 28.

— *Gebruik van fototoestellen (met telelens) of verrekijkers*

De ministeriële circulaire bepaalt alleen dat technische observatie ook slaat op het gebruik van technische middelen voor het opvangen of opnemen van beeld en geluid. Voorts verordent ze dat er bij observatie geen gebruik mag worden gemaakt van bij wet verboden technische middelen.

De observatie kan worden gedaan met behulp van nachtkijkers, camera's, peilzenders en videocamera's.

In hun gemeenschappelijk antwoord wijzen het college van procureurs-generaal, de rijkswacht en de gerechtelijke politie er uitsluitend op dat «deze beeldregistratieapparatuur wordt gebruikt als hulpmiddel voor de klassieke observatie».

— *Bewegingsmelder*

Het gaat om «een detectieapparaat dat meldt en/of registreert of een subject/object statisch of in beweging is (eventuele middelen: bewegingssensor of videodetectie)»(1).

De ministeriële circulaire rept met geen woord van het gebruik van dit soort toestellen.

In hun gemeenschappelijk antwoord aan de commissie delen de hiervoor vermelde instanties het volgende mee: «Technische middelen worden gebruikt om observaties te vergemakkelijken, zoals het gebruik van «*motion-detectors*» of «*time laps*». De apparaten kunnen op allerlei plaatsen worden gebruikt mits de onschendbaarheid van de woning wordt gerespecteerd (*sic*).»

Deze middelen worden door de rijkswacht en de gerechtelijke politie gebruikt bij observaties.»

Een procureur des Konings merkt echter op dat dit soort apparaat niet in particuliere ruimten opgesteld kan worden, wat een hinderpaal betekent. Hij stelt derhalve voor dat een wet in die mogelijkheid zou voorzien mits de onderzoeksrechter (die ook een huiszoeking kan bevelen) toestemming daartoe verleent. Nadeel is wel dat dit apparaat niet gebruikt kan worden bij proactieve onderzoeken.

In Nederland is het zo dat de voorwaarden voor het gebruik van deze methode afhangen van de plaats waar het apparaat is opgesteld.

(1) *Opsporingsmethoden en opsporingsmiddelen*. Voorlopige uitgangspunten van het (Nederlandse) college van procureurs-generaal met betrekking tot de inzet van (bijzondere) opsporingsmethoden en -middelen, Arnhem, december 1996, blz. 28.

De même, les Pays-Bas ont réglementé précisément l'utilisation d'appareils permettant de suivre les déplacements d'un véhicule ou d'un objet. On mentionnera à cet égard les types d'appareils suivants utilisés aux Pays-Bas :

— « *Kermittaken* » : Déetecte uniquement les mouvements d'un véhicule/d'un objet. Cette balise émettrice peut être placée sur un véhicule ou un objet, c'est-à-dire y être incorporée ou fixée. L'on détecte les mouvements grâce à des récepteurs (à placer). Ce moyen ne donne aucune information de fond(1).

— « *Argosbaken et appareils du même genre* » : Déetecte uniquement les mouvements — avec des pauses de 2 à 4 heures — grâce à un satellite et donne immédiatement les résultats sous la forme de coordonnées. L'on utilise ce moyen pour les transports de longue durée (maritimes, par exemple) (...). Il ne donne aucune information de fond(2).

— « *Geotach* » : Déetecte uniquement les mouvements, avec éventuellement des pauses très courtes (5 à 10 minutes), les résultats étant obtenus par la suite sous la forme de coordonnées. Jusqu'à présent, le placement du geotach sur le véhicule/l'objet, ainsi que l'obtention d'informations requièrent un acte physique(3).

— « *OT-Baken* » : Dès que l'on engage l'équipe d'observation « OT », celle-ci peut utiliser des balises émettrices, par exemple l'*« OT-baken »* ou la *« Kermittaken »*. Les balises utilisées par le groupe d'observation ne détectent que les mouvements et permettent de suivre un objet à distance. La plupart du temps, l'*« OT-peilbaken »* peut être placé de manière rapide et aisée sur un véhicule(4).

Il résulte de la réponse collective adressée par le collège des procureurs généraux, la gendarmerie et la police judiciaire à la commission que des appareils similaires (notamment les appareils gonio) sont utilisés en Belgique, comme techniques de soutien d'une opération d'observation. L'utilisation de tels appareils permet de faire des économies de personnel et de diminuer les risques que l'agent ne soit découvert. Elle requiert des capacités techniques telles qu'une centralisation des services de recherche est conseillée. Comme les pays européens utilisent des systèmes différents, des problèmes de compatibilité se posent.

(1) *Opsporingsmethoden en opsporingsmiddelen*, op. cit., p. 22.

(2) *Ibidem*, p. 22.

(3) *Ibidem*, p. 22.

(4) *Ibidem*, p. 23. L'*« OT-baken »* est un terme générique désignant un récepteur fixé à une voiture. L'équipe d'observation peut alors suivre à distance cette voiture à l'aide d'un récepteur. L'*« OT-baken »* diffère donc du *« Kermittaken »*, qui enregistre passivement qu'une voiture a dépassé la balise, ce qui ne nécessite pas le recours à une *« OT-team »*.

Nederland heeft ook duidelijke regelgeving voor het gebruik van apparaten die de bewegingen van een voertuig, schip of vliegtuig of van een voorwerp kunnen volgen. In dit verband zijn er in Nederland de volgende soorten apparaten :

— « *Kermittaken* » : « Stelt alleen bewegingen van een voertuig/voorwerp vast. Dit baken kan op/aan het voertuig/voorwerp geplakt worden c.q. daarin ingebouwd of daarin aangebracht worden. De detectie vindt plaats door middel van (te plaatsen) ontvangers. Het middel geeft geen inhoudelijke informatie(1). »

— « *Argosbaken en soortgelijke apparatuur* » : Stelt alleen — met tussenpozen van 2-4 uur — bewegingen vast met behulp van satellietondersteuning en geeft de resultaten onmiddellijk in coördinaten weer. Het middel wordt ingezet bij langdurende transpoten (bijvoorbeeld scheepvaart) (...). Het middel geeft geen inhoudelijke informatie(2).

— « *Geotach* » : « Stelt alleen, met eventueel zeer korte tussenpozen (5-10 minuten) bewegingen vast, waarvan de resultaten achteraf in coördinaten worden verkregen. Tot heden vereist de plaatsing van het middel, alsook de verkrijging van de informatie een fysieke handeling bij/aan het voertuig/voorwerp(3). »

— « *OT-Baken* » : « Zodra het observatieteam « OT » wordt ingezet kan dit, ter ondersteuning van zijn werkzaamheden, bakens gebruiken, bijvoorbeeld het OT- of Kermittaken. Bakens gebruikt door het OT stellen alleen bewegingen vast en maken het mogelijk om een object op afstand te volgen. Meestal kan het OT-peilbaken snel en gemakkelijk aan een voertuig worden aangebracht(4). »

Uit het collectieve antwoord van het college van procureurs-generaal, de rijkswacht en de gerechtelijke politie aan de commissie blijkt dat dergelijke apparaten (onder meer de gonio-apparaten) in België gebruikt worden ter ondersteuning van observaties. Met dergelijke apparaten moet minder personeel worden ingezet en verminderd het risico dat de agent ontdekt wordt. De toepassing ervan vereist een dergelijke technische vaardigheid dat centralisatie bij de opsporingsdiensten raadzaam is. Aangezien verschillende systemen binnen Europa gangbaar zijn, rijzen er problemen inzake compatibiliteit.

(1) *Opsporingsmethoden en opsporingsmiddelen*, op. cit., blz. 22.

(2) *Ibidem*, blz. 22.

(3) *Ibidem*, blz. 22.

(4) *Ibidem*, blz. 23. Het *« OT-baken »* is een generieke term voor een zender die aan een wagen wordt bevestigd. Het observatieteam kan dan met een ontvanger deze wagen op afstand volgen. Aldus verschilt het OT-baken van het Kermittaken dat passief registreert dat een wagen het baken is voorbijgereden. Hierdoor is de inzet van een OT-team niet nodig.

— *L'interception de courrier*

La circulaire ministérielle ne contient aucune disposition particulière à cet égard.

Aux Pays-Bas, on considère que l'interception de correspondance peut avoir lieu avec ou sans violation du secret de la correspondance.

Il y a violation du secret de la correspondance lorsque des paquets, des lettres, des documents ou autres messages confiés à la poste, au télégraphe ou à un autre organisme de transport sont ouverts et que l'on prend connaissance de leur contenu.

Par contre, il n'y a pas violation du secret de la correspondance lorsque l'on recueille uniquement des informations relatives au parcours du courrier (expéditeur-destinataire) et qui n'ont pas trait à son contenu(1). Cette position peut faire l'objet de controverses en Belgique.

Cette technique est réglementée par les articles 100 à 102 du Code pénal néerlandais.

En Belgique, à l'heure actuelle, les deux techniques ont déjà été utilisées par les services de police sans base légale; seule l'ouverture de courrier a été subordonnée à un mandat du juge d'instruction.

À nouveau, il conviendrait que la Belgique clarifie cette matière en se dotant d'une réglementation précise quant aux techniques admissibles et quant aux conditions à respecter lors de leur mise en œuvre(2).

— *L'étude d'un milieu (milieuverkenning):* «Consiste à dresser un inventaire des contacts et des usages en observant les personnes et les situations du milieu(3).» Cette méthode est assimilée à la ROM en Belgique(4).

— *L'«inkijkoperatie» (l'inspection des lieux):* Cette technique venue des Pays-Bas est définie comme suit: «À l'insu des ayants droit et sans leur autorisation, le fonctionnaire de police pénètre, sans occasionner de dégâts, dans des entrepôts, hangars, box de garage... (mais non dans des habitations ou dépen-

(1) *Opsporingsmethoden en opsporingsmiddelen*, op. cit., p. 25.

(2) Van den Wyngaert, Chr., *Strafrecht en strafprocesrecht in hoofdlijnen*, Anvers, Maklu, 1994, pp. 653-654. Voir également Frowein, J.A., et Peukert, W., *Europäische Menschenrechtskonvention: EMRK-Kommentar*, 2. Auflage, Kehl am Rhein, N.P. Engel Verlag, 1996, pp. 362-364.

(3) *Opsporingsmethoden en opsporingsmiddelen*, op. cit., p. 32.

(4) Voir *supra*, p. 24.

— *Onderscheppen van post*

De ministeriële circulaire bevat geen enkele bijzondere bepaling op dat stuk.

In Nederland gaat men ervan uit dat het onderscheppen van post met of zonder schending van het briefgeheim kan geschieden.

Het briefgeheim wordt geschonden wanneer pakketten, brieven, stukken en andere berichten die aan de post, de telegraaf of een andere instelling van vervoer zijn toevertrouwd, worden geopend en kennis wordt genomen van hun inhoud.

Er is daarentegen geen schending van het briefgeheim wanneer men alleen gegevens verzamelt met betrekking tot de weg die de post heeft afgelegd (verzender-ontvanger) en die niets te maken hebben met de inhoud(1). In België kan dat standpunt aanleiding geven tot controverses.

Deze methode wordt in Nederland gereglementeerd door de artikelen 100 tot 102 van het Wetboek van strafrecht.

Beide technieken zijn in België al gebruikt door de politiediensten, evenwel zonder wettelijke grondslag. Alleen voor het openen van de post is een bevel van de onderzoeksrechter vereist.

Andermaal zou België klarheid moeten brengen in deze aangelegenheid door precieze regels in te voeren over de toegestane technieken en de bij hun gebruik na te leven voorwaarden(2).

— *Milieuverkenning:* «Het in kaart brengen van contacten en gebruiken door in het milieu personen en situaties gade te slaan(3).» In België wordt deze methode gelijkgesteld met de ROM(4).

— *Inkijkoperatie:* Deze uit Nederland afkomstige techniek krijgt de volgende definitie mee: «De politieambtenaar betreedt zonder kennis en toestemming van de rechthebbenden en zonder het veroorzaken van schade, opslagplaatsen,loodsen,garageboxen,... (doch geen woningen of aanhorigheden van de

(1) *Opsporingsmethoden en opsporingsmiddelen*, op. cit., blz. 25.

(2) Van den Wyngaert, Chr., *Strafrecht en strafprocesrecht in hoofdlijnen*, Antwerpen, Maklu, 1994, blz. 653-654. Zie ook Frowein, J.A., en Peukert, W., *Europäische Menschenrechtskonvention: EMRK-Kommentar*, 2. Auflage, Kehl am Rhein, N.P. Engel Verlag, 1996, blz. 362-364.

(3) *Opsporingsmethoden en opsporingsmiddelen*, op. cit., blz. 32.

(4) Zie *supra*, blz. 24.

dances d'habitations car pour cela un mandat est requis afin de se rendre compte de la situation de l'intérieur».

Le collège des procureurs généraux néerlandais l'a définie comme suit: «Le fait pour la police de pénétrer secrètement dans des lieux, autres que les domiciles ou constructions assimilés, agissant sous l'autorité du ministère public en vertu d'une habilitation légale, afin d'établir si ces lieux recèlent des indices pouvant s'avérer utiles à la recherche de délits graves(1)».

En Belgique, la gendarmerie et la police judiciaire utilisent exceptionnellement cette technique pour des délits relativement graves, et toujours avec l'accord d'un magistrat du parquet.

Le pouvoir de pénétrer implique bien entendu aussi le pouvoir moins étendu d'observer à l'intérieur, même si, pour ce faire, il faut par exemple percer une ouverture dans une paroi ou un toit (Hoge Raad, 31 mai 1994, *NJ*, 1995, 29; Hoge Raad, 19 décembre 1995, *NJ*, 1996, p. 249).

Un procureur du Roi précise que l'on peut éventuellement observer un espace privé avec des moyens techniques (par exemple, un endoscope), sans pénétrer dans l'espace lui-même.

3. Recours aux informateurs

— **L'utilisation d'informateurs:** L'informateur pourrait se définir comme la personne qui, sous couvert de l'anonymat, fournit de manière régulière à la police des informations à propos des infractions commises ou en préparation ou à propos de leurs auteurs.

La circulaire ministérielle du 24 avril 1990 contient des directives relatives aux rapports que les services de police peuvent entretenir avec les indicateurs et concernant le traitement de l'information.

Ces directives concernent uniquement les informateurs ou indicateurs(2) «dont on peut ou on doit considérer qu'ils participent eux-mêmes à des activités du milieu criminel organisé ou qu'ils ont obtenu autrement que par hasard des informations provenant de ce milieu ou au sujet de celui-ci».

D'autre part, ces directives visent uniquement les indicateurs qui fournissent des informations qui doivent avoir pour finalité de découvrir des auteurs d'infractions et de rassembler des preuves. Il semble dès

woning waarvoor een huiszoekingsbevel vereist is om binninnen de situatie in ogenschouw te nemen».

Het Nederlandse college van procureurs-generaal geeft de volgende omschrijving: «Het onder het gezag van het openbaar ministerie op basis van wettelijke bevoegdheidstoedeling door de politie heimelijk betreden en «bezichtigen» van ruimte, niet zijnde woningen, of daarmee gelijk te stellen gebouwen, om vast te stellen of zich in die ruimten aanwijzingen bevinden, die dienstig kunnen zijn voor de opsporing van bepaalde ernstige strafbare feiten(1)».

In België wordt deze techniek vrij uitzonderlijk door de rijkswacht en de gerechtelijke politie gebruikt voor zwaardere misdrijven, en steeds met het akkoord van een parketmagistraat.

De bevoegdheid tot binnentrede brengt uiteraard ook de minder vergaande bevoegdheid tot naar binnen kijken mee, zelfs wanneer daar toe bijvoorbeeld een opening in een wand of dak moet worden aangebracht (Hoge Raad, 31 mei 1994, *NJ*, 1995, 29; Hoge Raad, 19 december 1995, *NJ*, 1996, blz. 249).

Een procureur des Konings merkt op dat inkijken in een private ruimte, zonder de ruimte zelf te betreden, eventueel kan gebeuren met technische hulpmiddelen (bv. endoscoop).

3. Inschakelen van informanten

— **Gebruik van informanten:** de informant kan omschreven worden als de anoniem blijvende persoon die de politie geregeld informatie bezorgt over misdrijven die gepleegd zijn of voorbereid worden of over hun daders.

De ministeriële circulaire van 24 april 1990 bevat richtlijnen over de omgang met informanten en de verwerking van de informatie.

Deze richtlijnen gelden alleen voor tipgevers of informanten(2) van wie «kan of moet worden aangenomen dat zij zelf deelnemen aan activiteiten van het georganiseerde misdadige milieu of dat zij op een andere dan toevallige manier inlichtingen uit of over dat milieu vernomen hebben».

De richtlijnen zijn verder uitsluitend van toepassing op de tipgevers die informatie verstrekken waarvan het inzamelen en de verwerking tot doel hebben de daders van misdrijven te ontdekken en de bewijzen

(1) *Opsporingsmethoden en opsporingsmiddelen*, op. cit., p. 31.

(2) Les deux termes sont utilisés de façon équivalente, même si, dans certains cas, ils ne se réfèrent pas nécessairement aux mêmes personnes.

(1) *Opsporingsmethoden en opsporingsmiddelen*, op. cit., blz. 31.

(2) De beide termen worden op gelijkwaardige wijze gebruikt, zelfs wanneer zij in bepaalde gevallen niet noodzakelijk dezelfde personen betreffen.

lors que la récolte d'informations dites «douces» n'entre pas dans le champ d'application de la circulaire.

Par contre, la directive s'applique indépendamment du fait que :

- les indicateurs espèrent obtenir un quelconque avantage en échange de l'information fournie;
- qu'ils fournissent les informations spontanément ou sur demande;
- qu'ils soient connus dans le milieu criminel sous leur nom ou sous un nom d'emprunt.

On peut se demander si cette dernière hypothèse ne permet pas dans une certaine mesure aux services de police de travailler avec des infiltrants civils, alors que cette technique est en principe interdite.

À cet égard, un procureur du Roi observe qu'actuellement, la relation entre l'informateur et les services de police et les limites de leur action sont insuffisamment réglementées et restent vagues. En effet, comment distinguer l'utilisation active d'un informateur et l'infiltration d'un informateur dans une organisation criminelle ?

- qu'ils souhaitent ou non garder l'anonymat vis-à-vis des services de police.

On peut se demander comment le contrôle de ces informateurs demeurant anonymes vis-à-vis des services de police pourra être opéré.

À titre comparatif, aux Pays-Bas, l'informateur est défini comme une personne autre qu'un témoin⁽¹⁾ qui, moyennant certaines garanties sur le respect de son anonymat, fournit à un enquêteur, sur demande ou spontanément, des informations sur une infraction qui a été commise ou qui est sur le point de l'être⁽²⁾. Une distinction est par ailleurs opérée entre l'informateur «spontané» («*informant sec*»)⁽³⁾ et l'informa-

(1) Puisque l'anonymat de l'informateur ne peut, selon une jurisprudence bien établie aux Pays-Bas, être abandonné, le collège des procureurs généraux néerlandais considère que les informations ainsi fournies ne pourront pas être utilisées pour établir la culpabilité du prévenu (*Opsporingsmethoden en opsporingsmiddelen*). Voorlopige uitgangspunten van het college van procureurs-generaal met betrekking tot de inzet van (bijzondere) opsporingsmethoden en -middelen, Arnhem, december 1996, pp. 11-12). Sur le problème de la valeur probatoire des déclarations d'un informateur, voir développements *infra*.

(2) *Ibidem*, p. 11.

(3) Dans ce cas, le ministère public doit donner son accord pour que l'on puisse inscrire l'informateur, et appréciera annuellement si l'on peut poursuivre les contacts avec cet informateur: il vérifiera notamment si cet informateur n'a pas commis d'infraction dans l'affaire en question (*ibidem*, p. 13).

ervan te verzamelen. Deze circulaire heeft dus blijkbaar geen betrekking op de zogenaamde «zachte informatie».

De richtlijnen zijn daarentegen wel van toepassing ongeacht of :

- de informant een of ander voordeel hopen te krijgen in ruil voor de informatie;
- zij hun informatie spontaan of op verzoek leveren;
- zij in het milieu bekend zijn onder hun naam of onder een aangenomen naam.

Men kan zich afvragen of dat in feite niet neerkomt op het inschakelen van burgerinfiltranten, een techniek die in principe verboden is.

In dit verband merkt een procureur des Konings op dat de verhouding tussen de informant en de politiediensten en de grenzen aan hun optreden op dit ogenblik gebrekkig geregeld en te vaag zijn. Waar ligt de grens tussen het sturen van een informant en het infiltreren van een informant in een criminale organisatie ?

- ze al dan niet anoniem willen blijven tegenover de politiediensten.

Men kan zich afvragen hoe de politiediensten deze anonieme informant(en) kunnen controleren.

Ter vergelijking: in Nederland wordt de informant gedefinieerd als «iemand die onder zekere waarborging van diens anonimitet, anders dan als getuige,⁽¹⁾ aan een opsporingsambtenaar, al dan niet gevraagd, inlichtingen verstrekt over een gepleegd of nog te plegen strafbaar feit»⁽²⁾. In Nederland wordt verder een onderscheid gemaakt tussen de spontane informant («*informant sec*»)⁽³⁾ en de informant aan

(1) Aangezien volgens een vaste rechtspraak in Nederland niet kan worden getornd aan de anonimitet van de informant, vindt het Nederlandse college van procureurs-generaal dat de aldus verkregen inlichtingen niet kunnen worden gebruikt om de schuld van de verdachte te bewijzen (*Opsporingsmethoden en opsporingsmiddelen*). Voorlopige uitgangspunten van het college van procureurs-generaal met betrekking tot de inzet van (bijzondere) opsporingsmethoden en -middelen, Arnhem, december 1996, blz. 11-12). Over het probleem van de bewijskracht van de verklaringen van een informant, zie *infra*.

(2) *Ibidem*, blz. 11.

(3) In dat geval moet het openbaar ministerie toestemming geven voor het inschrijven van de informant en jaarlijks bekijken of de contacten met die informant kunnen worden voortgezet: hij ziet er met name op toe dat de informant in de betreffende zaak geen strafbare feiten heeft gepleegd (*ibidem*, blz. 13).

teur à qui la police ou le ministère public demande de recueillir des informations(1).

La circulaire ministérielle prévoit un système de protection de l'anonymat des informateurs; à cet effet, elle prévoit que tous les rapports et documents concernant les informateurs ne mentionneront qu'un numéro local d'identification de l'informateur. Le procureur du Roi ne pourra exiger que lui soit communiquée l'identité de l'informateur que s'il estime que cet élément est indispensable à l'exercice des attributions qui lui sont conférées par la présente circulaire. Dans ce cas, l'identité de l'informateur ne pourra cependant pas être divulguée au tribunal.

Il n'en demeure pas moins que l'officier de police judiciaire peut garder secrète l'identité de l'informateur, même à l'égard de son supérieur hiérarchique (notamment le procureur du Roi) s'il a promis le secret. Le principe de loyauté s'applique non seulement dans l'intérêt de l'inculpé, mais aussi dans celui de l'informateur ou de l'indicateur. Il va de soi que les renseignements ainsi obtenus ne peuvent être utilisés comme moyen de preuve (pas plus qu'ils ne possèdent de valeur probante).

Plusieurs procureurs du Roi relèvent que cet anonymat de principe est tout à fait insuffisant pour assurer la protection de l'informateur et de ses proches. L'organisation d'un système de protection adéquat s'impose dès lors spécialement en matière de lutte contre la criminalité organisée.

Les rapports avec les indicateurs sont organisés à un double niveau: local et national.

Au niveau local, la circulaire prévoit que dans chaque unité (district de gendarmerie, brigade de police judiciaire ou corps de police communale), un «gestionnaire des indicateurs» est désigné; il est responsable de la manière dont les contacts avec les indicateurs sont entretenus et du traitement des rapports établis à la suite de ces contacts. Il encadre les policiers dans leurs contacts avec les indicateurs et veille à leur intégrité. Il est en outre chargé de vérifier de façon approfondie les antécédents de chaque indicateur et les raisons pour lesquelles celui-ci souhaite fournir des informations. Le résultat de ces vérifications doit être consigné dans un rapport écrit.

Le policier qui entretient des contacts avec les indicateurs est dénommé «policier de contact». Il est toujours assisté d'un deuxième policier de contact qui

(1) Dans ce cas, on considère qu'il y a plus de risques que l'informateur soit un infiltrant; dès lors, cette méthode ne pourra être utilisée qu'après la mise au courant du ministère public qui appréciera tous les mois si l'on peut poursuivre avec cet informateur (*ibidem*, p. 13).

wie de la police ou du ministère public demande de recueillir des informations(1).

De ministériële circulaire bevat een regeling voor de bescherming van de anonimiteit van de informant; alle rapporten en documenten die op hen betrekking hebben, vermelden alleen een lokaal identificatienummer van de informant. De procureur des Konings kan eisen dat de identiteit van een informant hem wordt meegedeeld, maar alleen als hij meent dat dit noodzakelijk is voor de uitoefening van de bevoegdheden die hem door deze circulaire zijn toegekend. Ook in dat geval mag de identiteit van de informant niet aan de rechtbank worden meegedeeld.

Toch blijft de opvatting overeind dat de opsporingsambtenaar de identiteit van de informant mag gehoorzamen, zelfs ten overstaan van zijn hiërarchische meerdere (onder meer de procureur des Konings) indien hij de gehoorzaamheid heeft beloofd. Het loyaalheidsspel speelt niet alleen in het belang van de verdachte, maar ook van de informant of de aangever. Het is evident dat de aldus verkregen inlichtingen niet bruikbaar zijn als bewijsmiddel (of geen bewijswaarde bezitten).

Verscheidene procureurs des Konings wijzen erop dat deze principiële anonimiteit volstrekt ontoereikend is om de bescherming van de informant en zijn verwanten te garanderen. Er moet dus een adequate beschermingsregeling worden opgesteld, vooral met het oog op de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit.

De betrekkingen met de informant zijn op een tweedelig niveau georganiseerd: lokaal en nationaal.

Voor het lokale niveau bepaalt de circulaire dat in elke eenheid (district van de rijkswacht, brigade van de gerechtelijke politie of gemeentelijk politiekorps) een «informantenbeheerder» wordt aangewezen. Hij is verantwoordelijk voor de wijze waarop de contacten met de informant worden onderhouden en voor de verwerking van de rapporten opgesteld naar aanleiding van deze contacten. Hij begeleidt de politieambtenaren in hun contacten met de informant en waakt over hun onkreukbaarheid. Verder voert hij een grondig achtergrondonderzoek uit over elke informant en gaat na waarom hij informatie wil verstrekken. De resultaten van dit onderzoek worden opgenomen in een schriftelijk verslag.

De politieambtenaar die contacten onderhoudt met een informant, wordt «contactambtenaar» genoemd. Hij wordt bijgestaan door een tweede

(1) In dat geval gaat men ervan uit dat er meer risico is dat de informant een infiltrant blijkt te zijn; daarom kan deze methode alleen worden aangewend mits het openbaar ministerie vooraf op de hoogte werd gebracht. Het openbaar ministerie bekijkt dan elke maand of men verder kan werken met deze informant (*ibidem*, blz. 13).

veillera à ce que toute manipulation du policier de contact soit évitée et assurera à l'indicateur une permanence de contact.

Chaque contact avec l'indicateur doit faire l'objet d'un «rapport de contact» à usage interne adressé au gestionnaire des indicateurs, de manière à lui permettre d'en assurer la supervision. Ces rapports mentionnent uniquement le numéro local d'identification de l'indicateur, dont l'identité est uniquement connue des policiers de contact et du gestionnaire des indicateurs.

Le gestionnaire des indicateurs veille à rassembler tous les renseignements concernant un indicateur, y compris les primes payées. Il évalue la fiabilité des informations communiquées par l'indicateur.

Le gestionnaire des indicateurs est chargé du contrôle de tous les indicateurs concernés par ces directives avec lesquels un membre de son service est en contact. Ce contrôle est effectué par «codage» accès codé à un système informatique central. L'encodage doit permettre au gestionnaire de vérifier si le code n'a pas déjà été enregistré précédemment par une autre unité locale et s'il n'est pas assorti d'une mention «n'est plus actif» ou «non fiable».

Si l'indicateur est considéré comme non fiable, plus aucune initiative ne peut être prise pour entrer en contact avec lui. Par contre, si celui-ci fournit spontanément des informations à une unité locale, le gestionnaire des indicateurs qui a traité le dossier, devra décider d'y donner suite ou non. Lors de la transmission de ces informations au parquet, il doit être précisé si elles proviennent d'un indicateur considéré auparavant comme non fiable.

En ce qui concerne le traitement des informations au niveau local, la circulaire stipule que si l'information obtenue à la suite d'un contact avec un indicateur est en rapport avec la grande criminalité ou la criminalité organisée, le policier de contact rédige un «rapport d'information» destiné au gestionnaire des informateurs. Ce rapport mentionne uniquement le numéro d'identification local de l'indicateur.

Le gestionnaire des informateurs de la gendarmerie et celui de la police judiciaire se transmettent immédiatement une copie de chaque rapport d'information, sans faire mention de l'identité de l'indicateur ni de son numéro local d'identification.

En ce qui concerne la police communale, le gestionnaire local des informateurs transmet une copie de chaque rapport d'information aux gestionnaires des indicateurs de la gendarmerie ou de la police judiciaire.

Au niveau national, la circulaire crée un système national d'encodage des indicateurs, dénommé le

contactambtenaar, die hem beschermt tegen pogingen tot manipulatie door de informant en die waakt voor de bereikbaarheid.

Elk contact met de informant wordt vermeld in een intern «contactrapport» gericht aan de informantbeheerder, zodat deze laatste toezicht kan uitoefenen. In het rapport wordt alleen gebruik gemaakt van het lokale identificatienummer van de informant, wiens identiteit enkel gekend is door de contactambtenaren en de informantenbeheerder.

De informantenbeheerder verzamelt alle inlichtingen met betrekking tot een informant, inclusief de betaalde tipgelden. Hij evalueert de betrouwbaarheid van de door de informant medegedeelde informatie.

De informantenbeheerder is belast met het controleren van alle informanten die onder deze richtlijnen vallen en die contact hebben met een lid van zijn dienst. Deze controle geschiedt door middel van «codering», een gecodeerde toegang tot een centraal computersysteem. Deze codering moet de beheerder in staat stellen na te gaan of de code nog niet eerder geregistreerd is door een andere lokale eenheid en zij geen vermelding bevat als «is niet meer actief» of «niet betrouwbaar».

Indien de informant als niet-betrouwbaar wordt beschouwd, mag geen enkel initiatief meer worden genomen om met hem in contact te treden. Indien hij echter spontaan informatie verschafft aan een lokale eenheid, moet de informantenbeheerder die het dossier behandeld heeft, beslissen of hierop wordt ingegaan. Wanneer hij deze informatie aan het parket overzendt, moet worden vermeld of deze afkomstig is van een informant die vroeger als niet-betrouwbaar beschouwd werd.

Wat de informatieverwerking op lokaal niveau betreft, vermeldt de circulaire dat indien de informatie verkregen uit een contact met een informant betrekking heeft op zware of georganiseerde criminaliteit, de contactpersoon bij de politie een «informatierapport» opstelt ten behoeve van de informantenbeheerder. Dit rapport vermeldt uitsluitend het lokale identificatienummer van de informant.

De informantenbeheerders van de rijkswacht en de gerechtelijke politie wisselen onmiddellijk onderling een kopie uit van elk informatierapport, zonder melding te maken van de identiteit van de informant of van zijn plaatselijk identificatienummer.

Wat de gemeentepolitie betreft, zendt de lokale informantenbeheerder een kopie van elk informatierapport aan de informantenbeheerders van de rijkswacht of de gerechtelijke politie.

Voor het nationaal niveau creëert de circulaire een nationaal systeem voor de codering van de informan-

«système de contrôle». Ce système est placé sous la direction du magistrat national.

L'objectif de ce système de contrôle est d'informer les policiers concernés par les contacts avec les indicateurs :

- qu'un indicateur se présente ou s'est présenté successivement chez plusieurs policiers;
- qu'un indicateur est jugé non fiable ou n'est plus actif.

Dans le but de préserver l'anonymat de l'indicateur, seuls les numéros de code sont enregistrés dans ce système.

Au niveau national, les informations fournies par les indicateurs sont gérées par le BCR pour la gendarmerie et par le commissariat général et la 23^e brigade pour la police judiciaire, qui désignent chacun à cet effet un «gestionnaire national de l'information».

Ces services nationaux d'information sont placés sous l'autorité des magistrats nationaux. Ils traitent essentiellement les rapports qui leur sont transmis par les gestionnaires des indicateurs à propos d'affaires non localisables ou ayant un caractère supra-local ou international démontrable. Ils doivent échanger systématiquement leurs données et entretenir des contacts réciproques. Ils traitent et analysent l'information qui leur est envoyée et veillent à sa diffusion en maintenant le contact avec les gestionnaires locaux des indicateurs.

Le commissaire général de la police judiciaire, Christian De Vroom, a précisé à la commission que contrairement à ce qui est prévu par la circulaire, l'échange d'informations communiquées par les indicateurs ne se fait pas en raison du principe «*need to know*» motivé par la nécessité de protéger la source(1).

En outre, en raison des rapports tendus entre les deux corps, l'échange des icônes (codes), ainsi que de la liste noire des informateurs(2), a été interrompu pendant au moins six mois entre le BCR et la 23^e brigade(3).

(1) Police judiciaire, Réponses écrites aux questions de la commission parlementaire chargée d'enquêter sur la criminalité organisée en Belgique, 11 décembre 1996, p. 35.

(2) C'est-à-dire la liste des informateurs considérés comme non fiables.

(3) Voir l'audition de M. De Vroom, commissaire général de la police judiciaire, 11 décembre 1996, p. 15/7.

ten, het zogenaamde «controlesysteem». Dat systeem staat onder de leiding van de nationaal magistraat.

Doel van het controlesysteem is aan de betrokken politieambtenaren die bij de contacten met informant betrokken zijn, mee te delen :

- dat een informant zich aanmeldt of zich achter-eenvolgens aangemeld heeft bij verschillende politieambtenaren;
- dat een informant niet betrouwbaar geacht wordt of niet meer actief is.

Om de anonimitet van de informant te beschermen worden in dit systeem alleen de codenummers geregistreerd.

Op nationaal niveau wordt de door de informant verstrekte informatie beheerd door het CBO voor de rijkswacht en door het commissariaat-generaal en de 23e brigade voor de gerechtelijke politie, die daarvoor elk een «nationale informantbeheerder» aanwijken.

Deze nationale informatiediensten staan onder het gezag van de nationaal magistraten. Ze verwerken hoofdzakelijk de rapporten die hun overgezonden worden door de informantbeheerders met betrekking tot zaken die niet lokaliseerbaar zijn en die een aanwijsbaar supralokaal of internationaal karakter hebben. Zij moeten systematisch hun gegevens uitwisselen en onderling contact houden. Ze verwerken en analyseren de hun toegezonden informatie, ze zorgen voor de verspreiding ervan en houden contact met de lokale informantbeheerders.

De commissaris-generaal van de gerechtelijke politie, Christian De Vroom, heeft de commissie medegedeeld dat in tegenstelling tot wat in de circulaire bepaald is, de uitwisseling van informatie die door informant verstrekt wordt, niet geschiedt wegens het principe «*need to know*» dat zijn grond vindt in de nood aan bronafscherming(1).

Bovendien werd de uitwisseling van de iconen (codes) alsmede van de zwarte lijst van informanten(2) gedurende ten minste zes maanden onderbroken wegens de gespannen verhouding tussen het CBO en de 23e brigade(3).

(1) Gerechtelijke politie, Schriftelijke antwoorden op de vragen van de parlementaire commissie van onderzoek naar de georganiseerde criminaliteit in België, 11 december 1996, blz. 41.

(2) D.i. de lijst van de als onbetrouwbaar beschouwde informant.

(3) Zie de hoorzitting met de heer De Vroom, commissaris-generaal van de gerechtelijke politie, 11 december 1996, blz. 15/7.

Les services nationaux d'information reçoivent les rapports d'information envoyés par les services étrangers.

Cette technique a été utilisée, en Belgique, à 51 reprises en 1996, dans la lutte contre la criminalité organisée(1).

La circulaire ministérielle du 24 avril 1990 règle les conditions dans lesquelles des primes sont payées aux indicateurs.

La prime est définie comme «une rétribution qui est payée en argent aux personnes qui ont fourni des informations ayant permis d'identifier ou de capturer les auteurs d'une infraction ou de retrouver le butin d'une infraction.»

Le principe général qui doit guider les services de police dans le paiement de primes est d'éviter que ce paiement n'ait pour conséquence que des activités criminelles soient organisées dans le seul but de bénéficier de ces primes ou que des activités criminelles qui pourraient être évitées ne perdurent.

Les primes sont en principe prélevées sur un fonds spécial du ministère de la Justice, géré par les magistrats nationaux.

Les primes sont en général payées uniquement *a posteriori* à des informateurs qui ont fourni des renseignements permettant l'identification d'un auteur ou la récupération d'un butin(2).

À l'heure actuelle, il semble que le ministère public ne soit averti du paiement d'une prime que si celle-ci dépasse 20 000 francs.

Les autorités compétentes considèrent, à cet égard, qu'il n'y a pas suffisamment d'uniformité dans les tarifs appliqués par les services de police. D'autre part, le montant des primes est relativement peu élevé, en particulier si on le compare aux montants versés dans les pays voisins.

Certains procureurs du Roi regrettent, en outre, que rien ne soit prévu pour couvrir les frais courants (notamment l'essence, le téléphone, ...) de l'informateur durant le cours de l'affaire. De plus, comme on ne récompense que l'information réactive, il est difficile d'obtenir des renseignements qui permettent d'appréhender la réalité. En outre, le système de récompense rend difficile l'utilisation active des informateurs. Pour l'avenir, il faudrait en tout cas développer de nouveaux systèmes légaux permettant de récompenser les informateurs (réduction de peine, etc.).

(1) Rapport annuel 1997, crime organisé 1996, p. 64.

(2) Réponse collective adressée le 30 janvier 1998 à la commission par le collège des procureurs généraux, la gendarmerie et la police judiciaire.

De nationale informatiediensten ontvangen informatierapporten die door de buitenlandse diensten worden overgezonden.

Deze techniek werd in 1996 51 maal gebruikt in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit(1).

De ministeriële circulaire van 24 maart 1990 regelt onder welke voorwaarden tipgelden betaald worden aan informant(en).

Tipgeld wordt gedefinieerd als «een vergoeding die in geld wordt uitbetaald aan personen die inlichtingen hebben verstrekt die ertoe hebben geleid dat daders van een misdrijf worden geïdentificeerd of gevat of dat de buit van een misdrijf wordt gevonden».

Als algemeen beginsel bij het uitbetalen van tipgelden geldt dat de politiediensten moeten vermijden dat ten gevolge van deze betaling criminale activiteiten worden opgezet met als enig doel deze tipgelden te verkrijgen of dat criminale activiteiten die voorkomen hadden kunnen worden voortgezet.

De tipgelden worden in principe betaald met een speciaal fonds van het ministerie van Justitie dat beheerd wordt door de nationaal magistraten.

In de regel wordt het tipgeld uitsluitend *a posteriori* betaald aan informant(en) die inlichtingen hebben verstrekt waardoor de dader kan worden geïdentificeerd of de buit teruggevonden(2).

Het ziet ernaar uit dat het openbaar ministerie enkel wordt ingelicht wanneer het tipgeld meer dan 20 000 frank bedraagt.

De bevoegde instanties menen dat de tarieven van de politiediensten op dat punt niet eenvormig genoeg zijn. Voorts is het bedrag van het tipgeld vrij laag, vooral wanneer men het vergelijkt met de bedragen die in de buurlanden worden betaald.

Sommige procureurs des Konings betreuren dat geen geld beschikbaar is om courante kosten (benzine, telefoon, ...) van de informant in de loop van het onderzoek te dekken. Bovendien wordt enkel de reactieve informatie beloond hetgeen tot gevolg heeft dat beeldvormende informatie moeilijk te krijgen is. Bovendien maakt het beloningssysteem de actieve sturing van de informant(en) moeilijk. Naar de toekomst toe zouden alleszins nieuwe wettelijke systemen ontwikkeld moeten worden teneinde de informant(en) te kunnen belonen (bijvoorbeeld strafvermindering en dergelijke).

(1) Jaarrapport 1997, georganiseerde criminaliteit 1996, blz. 79.

(2) Gemeenschappelijk antwoord van het college van procureurs-generaal, de rijkswacht en de gerechtelijke politie aan de commissie op 30 januari 1998.

Il se peut également que des personnes morales ou physiques préjudiciées, telles des compagnies d'assurance, décident du paiement d'une prime. La circulaire ministérielle recommande aux services de police de ne pas intervenir dans ces opérations ou à tout le moins de se limiter au rôle de « boîte aux lettres ».

Au cours des auditions auxquelles elle a procédé, la commission a été étonnée du nombre peu élevé d'informateurs actifs codés. Elle n'a pu obtenir à cet égard aucune explication satisfaisante.

Diverses raisons peuvent cependant expliquer cet état de choses.

La première tient au double rôle de l'informateur. Celui-ci ne fournit pas uniquement à la police des informations relatives à des infractions et à leurs auteurs (qu'on qualifie d'informations dures), mais est encore à l'origine d'un flux de renseignements généraux (qualifiés d'informations douces) qui ne sont pas toujours utilisables comme telles.

La deuxième tient au fait que l'encodage n'est réellement un passage obligé, aux yeux de certains policiers, que si l'information doit être monnayée par le paiement d'une prime prélevée sur les fonds spéciaux. En effet, les primes ne peuvent être payées qu'à des informateurs codés et moyennant l'autorisation des magistrats nationaux.

Le paiement de primes apparaît comme un système subsidiaire dans la récolte des informations fournies par les indicateurs.

La commission n'a jamais pu obtenir de réponse précise quant à la nature des autres compensations éventuelles qui seraient accordées aux informateurs, dont il est établi qu'ils ne parlent pas par altruisme ou dans l'intérêt général.

Un procureur du Roi a signalé que les autres compensations souvent demandées par les informateurs sont des réductions de peine mais qu'aucune promesse préalable n'est jamais faite. On se limite à signaler à l'autorité compétente pour prendre la décision le rôle décisif qu'a joué un informateur, si cela a été le cas.

Un collègue rappelle une autre solution : le classement sans suite, en faveur d'un informateur « utile », d'un dossier de petite criminalité.

La commission constate que le système de codage tel qu'il est actuellement pratiqué ne permet pas d'opérer un contrôle satisfaisant des informateurs et que ce contrôle est matériellement irréalisable lorsque l'information ne concerne pas un fait précis, une personne précise ou une affaire précise.

Een andere mogelijkheid bestaat erin dat rechtspersonen of natuurlijke personen die schade hebben geleden, zoals verzekeringsmaatschappijen, beslissen tipgeld te betalen. De ministeriële circulaire raadt de politiediensten aan zich niet te mengen in dergelijke operaties of althans zich te beperken tot de rol van doorgeefluik.

Tijdens de hoorzittingen heeft de commissie met verwondering vastgesteld dat er zo weinig gecodeerde actieve informanten bestaan. Over dat punt heeft zij geen bevredigende uitleg kunnen krijgen.

Aan deze toestand kunnen evenwel verscheidene redenen ten grondslag liggen.

De eerste reden houdt verband met de dubbele taak van de informant. Deze verstrekt immers aan de politie niet alleen informatie over misdrijven en de daders (de zogeheten harde informatie) maar brengt ook een stroom van algemene informatie op gang (de zogeheten zachte informatie), die als dusdanig niet altijd bruikbaar is.

De tweede reden verwijst naar het feit dat volgens een aantal politiemensen de codering niet verplicht is tenzij de informatie verzilverd wordt via de betaling van tipgeld ten laste van de bijzondere fondsen. Tipgeld wordt immers alleen aan gecodeerde informanten betaald en dan nog met de toestemming van de nationaal magistraten.

Het betalen van tipgeld komt over als een bijkomstigheid bij het inwinnen van informatie die door informanten wordt aangebracht.

De commissie heeft nooit een precies antwoord kunnen krijgen over de aard van andere eventuele compensaties voor informant van wie nochtans met zekerheid is geweten dat zij niet uit altruïsme of voor het algemeen belang optreden.

Een procureur des Konings heeft erop gewezen dat de andere compensaties er vaak in bestaan dat informanten strafvermindering vragen maar dat er vooraf nooit beloften worden gedaan. Men beperkt er zich toe de instantie die een beslissing moet nemen, op de hoogte te brengen van de beslissende rol die een informant eventueel heeft gespeeld.

Een collega verwijst naar een andere oplossing : het seponeren van kleine criminaliteit ten voordele van een « nuttige » informant.

De commissie stelt vast dat er met het coderingssysteem, zoals het thans wordt toegepast, geen voldoende controle op informanten kan worden uitgeoefend en dat deze controle in de praktijk niet haalbaar is wanneer de informatie niet op een precies feit slaat, op een bepaalde persoon of op een bepaalde zaak.

4. Méthodes d'analyse criminelle (*sensu lato*)

— **L'enquête patrimoniale**(1) : il s'agit d'une enquête portant sur le patrimoine du suspect, qui doit permettre de déterminer la provenance et l'importance de son patrimoine criminel, en vue de le saisir; cette technique trouve sa base légale dans la loi du 17 juillet 1990 modifiant les articles 42, 43 et 505 du Code pénal et insérant un article 43bis dans ce même Code (*Moniteur belge* du 15 août 1990) et consiste notamment en des vérifications des données cadastrales. Elle s'opère toujours sous le contrôle d'un magistrat(2).

— **L'enquête financière**: «peut-être définie comme une approche dans laquelle il est fait usage de connaissances, de méthodes et de techniques financières, économiques et comptables dans le but, d'une part, de contribuer à recueillir des preuves et, d'autre part, d'établir la provenance et la destination de patrimoines obtenus illégalement en vue de les saisir(3)».

Ces deux techniques ont gagné en intérêt suite à la loi du 20 mai 1997 concernant la coopération internationale en matière d'exécution des saisies et des confiscations, et compte tenu de divers mécanismes de coopération internationale (Convention de Vienne contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, du 20 décembre 1988, approuvée par la loi du 6 août 1993; Convention en matière de blanchiment, faite à Strasbourg le 8 novembre 1990).

Plusieurs procureurs du Roi relèvent un manque de personnel spécialisé. En outre, ils signalent que la rétribution des experts-comptables est beaucoup trop basse, ce qui fait que l'on ne parvient pas à désigner des experts compétents.

Un procureur du Roi relève en outre les problèmes suivants :

- l'absence d'une procédure judiciaire spéciale permettant de déterminer le montant du patrimoine illicite;
- l'absence de réglementation relative à la saisie conservatoire et à sa gestion;

(1) Cette technique a été utilisée à 37 reprises en 1996, dans la lutte contre la criminalité organisée (Rapport annuel 1997, crime organisé 1996, p. 64).

(2) Audition du ministre de la Justice par la commission, le 21 octobre 1997, p.m., p. 55/17.

(3) Rapport annuel 1997, crime organisé 1996, p. 72.

4. Methoden van misdaadanalyse (*sensu lato*)

— Het vermogensoronderzoek(1) : het betreft het onderzoek van het vermogen van de verdachte met als doel de herkomst en de omvang van diens criminale vermogen na te gaan met het oog op de verbeurdverklaring ervan. De wettelijke grondslag van deze techniek vindt men in de wet van 17 juli 1990 tot wijziging van de artikelen 42, 43 en 505 van het Strafwetboek en tot invoeging van een artikel 43bis in hetzelfde Wetboek (*Belgisch Staatsblad* van 15 augustus 1990) en bestaat onder meer in het natrekken van de kadastrale gegevens. Het onderzoek verloopt altijd onder toezicht van een magistraat(2).

— **Financieel onderzoek**: «dit kan worden omschreven als een onderzoeksaanpak waarbij gebruik wordt gemaakt van kennis, methoden en technieken op financieel, economisch en boekhoudkundig gebied, met als doel enerzijds een bijdrage te leveren aan het verzamelen van bewijzen en anderzijds de herkomst en bestemming van wederrechtelijk verkregen vermogens aan te tonen met het oog op de ontneming ervan»(3).

Deze twee technieken hebben aan belang gewonnen ingevolge de wet van 20 mei 1997 betreffende de internationale samenwerking inzake de tenuitvoerlegging van inbeslagnemingen en verbeurdverklaringen en ook via allerlei mechanismen van internationale samenwerking (het sluikhandelverdrag van Wenen van 19 december 1988, goedgekeurd bij de wet van 6 augustus 1993, en de witwasovereenkomst van Straatsburg van 8 november 1990).

Verscheidene procureurs des Konings wijzen op het gebrek aan gespecialiseerd personeel. Zij merken op dat de vergoedingen voor boekhoudkundige experts veel te laag zijn, zodat men geen bekwame deskundigen kan aanstellen.

Bovendien vestigt een procureur des Konings de aandacht op de volgende problemen :

- het ontbreken van een afzonderlijke gerechte lijke procedure voor het bepalen van het wederrechtelijk vermogen;
- het ontbreken van een regeling van bewarend beslag en het beheer ervan;

(1) Bij de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit werd deze techniek in 1996 37 maal gebruikt (Jaarrapport 1997, georganiseerde criminaliteit 1996, blz. 79).

(2) Hoorzitting met de minister van Justitie van 21 oktober 1997, p.m., blz. 55/17.

(3) Jaarrapport 1997, georganiseerde criminaliteit 1996, blz. 89.

- la nécessité de renverser la charge de la preuve;
- le caractère facultatif de la saisie prononcée par le juge, conformément à l'article 42, 3^o, du Code pénal.

— *L'analyse criminelle opérationnelle*(1)

L'analyse criminelle opérationnelle permet de relier entre elles toutes sortes de données dans le but d'identifier les auteurs d'une infraction ou d'une série d'infractions.

Cette technique est utilisée sous diverses formes :

1. l'analyse de l'affaire : on place les actes des intéressés sur une «ligne du temps»;
2. l'analyse comparative : on compare une série d'infractions de même type afin de déterminer si elles n'ont pas été commises par un même auteur ou un même groupe d'auteurs;
3. l'analyse d'un groupe d'auteurs : on ordonne et on compare les données disponibles relatives à un auteur ou groupe d'auteurs donné en vue de comprendre la structure de l'auteur ou du groupe d'auteurs et le rôle de chacun dans la structure — on utilise pour ce faire des schémas relationnels;
4. l'analyse spécifique du profil : grâce aux données de l'enquête, on tente d'établir une description des auteurs.

La gendarmerie et la police judiciaire disposent d'une centaine d'analystes auxquels on fait principalement appel pour les hold-ups, les infractions en matière de stupéfiants et les vols de véhicules.

Les autorités judiciaires interrogées par la commission ont relevé, en ce qui concerne cette technique, les difficultés suivantes :

- le manque d'analystes;
- le coût du système (informatique);
- le risque de multiplier les liens au point de ne plus pouvoir maîtriser l'enquête.

— *L'étude de phénomènes* («*fenomeenonderzoek*») : étude de certaines formes de criminalité en fonction d'un groupe de population, d'une branche professionnelle, etc.

(1) Reprise dans le Rapport annuel dans la catégorie «autres»; voir Rapport annuel 1997, crime organisé 1996, p. 64 (catégorie «autres»).

- de noodzaak van de omkering van de bewijslast;

— het facultatief karakter van de verbeurdverklaring door de rechter overeenkomstig artikel 42, 3^o, van het Strafwetboek.

— *Operationele misdrijfanalyse*(1)

De operationele misdrijfanalyse brengt allerlei gegevens met elkaar in verband gericht op het oplossen van een bepaald misdrijf of een reeks misdrijven.

Deze techniek wordt in uiteenlopende vormen gebruikt :

1. zaakanalyse : door middel van een zogenaamde tijdlijn worden de achtereenvolgende handelingen van de betrokkenen weergegeven;
2. zaakvergelijkende analyse : een aantal gelijksortige misdrijven worden vergeleken teneinde te achterhalen of ze al dan niet door eenzelfde dader of dadergroep werden gepleegd;
3. dadergroepanalyse : beschikbare gegevens over een bepaalde dader of dadergroep worden gestructureerd en vergeleken met het doel de structuur van de dader of dadergroep inzichtelijk te maken en de rol van elke dader afzonderlijk te achterhalen — er wordt daarbij gebruik gemaakt van relatieschema's;
4. specifieke profielanalyse : aan de hand van de gegevens uit het onderzoek wordt getracht een beschrijving te maken van de daders.

De rijkswacht en de gerechtelijke politie beschikken over een honderdtal analisten die voornamelijk ingezet worden voor hold-ups, drugsmisdrijven en diefstal van voertuigen.

Daarover ondervraagd door de commissie hebben de justitiële overheden, wat deze techniek betreft, op de volgende moeilijkheden gewezen :

- het tekort aan misdrijfanalisten;
- de kostprijs van het systeem (informatica);
- het risico dat de verbanden dermate toenemen dat het onderzoek niet meer te beheersen valt.

— *Fenomeenonderzoek* is het doorlichten van bepaalde criminaliteitsvormen naar bevolkingsgroep, werkbranche, enz.

(1) Jaarrapport 1997, georganiseerde criminaliteit 1996, blz. 79 (categorie «andere») en blz. 82.

On utilise peu cette technique en raison d'un grave problème de capacité. La police judiciaire, par exemple, ne dispose que de six analystes stratégiques.

Un procureur du Roi fait observer que ces techniques sont surtout utilisées dans le cadre de la recherche proactive. Des réunions de coordination organisées par le parquet permettent de faire le point sujet par sujet. On attend cependant des services de police qu'ils donnent loyalement les informations «douces» qu'ils possèdent.

Deze techniek wordt weinig gebruikt wegens een prangend capaciteitsprobleem. Bij wijze van voorbeeld kan worden vermeld dat de gerechtelijke politie over slechts zes strategische analisten beschikt.

Een procureur des Konings merkt op dat deze technieken in de eerste plaats worden gebruikt in het kader van de proactieve recherche. Per onderwerp wordt een balans opgemaakt tijdens coördinatievergaderingen die het parket organiseert. Verwacht wordt evenwel van de politiediensten dat zij loyaal hun «zachte» informatie doorspelen.

Section 3: Contexte juridique — bases légales

À l'heure actuelle, en Belgique, seul le repérage des communications téléphoniques ainsi que l'écoute, la prise de connaissance et l'enregistrement de communications et de télécommunications privées sont réglés par la loi (art. 88bis et 90ter à 90decies du Code d'instruction criminelle).

Les autres techniques ne sont pas réglées par la loi. Seules certaines d'entre elles sont régies par une circulaire confidentielle du ministre de la Justice du 24 avril 1990, modifiée par une circulaire du 5 mars 1992.

L'absence de base légale suscite certaines critiques :

1. L'obligation de respecter l'article 12, alinéa 2, de la Constitution, qui dispose que «Nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit»(1).

2. Nombre de ces méthodes impliquent une atteinte à la vie privée de la personne qui fait l'objet de la mesure, voire même à celle d'un tiers. Or, la protection de la vie privée est garantie tant par l'article 22 de la Constitution que par l'article 8 de la CEDH. En ne légiférant pas, il est certain que la Belgique s'expose à une condamnation par la Cour européenne des droits de l'homme. En effet, même si la protection fournie au citoyen par l'article 8 de la Convention peut faire

Afdeling 3: Juridische context — wettelijke grondslagen

Thans is in België enkel het opsporen van telefonische mededelingen en het afluisteren, kennismeten en opnemen van privé-communicatie en privé-telecommunicatie bij wet geregeld (artikelen 88bis en 90ter tot 90decies van het Wetboek van strafvoering).

De andere technieken zijn niet bij wet geregeld. Sommige ervan worden geregeld in een vertrouwelijke circulaire van de minister van Justitie van 24 april 1990, gewijzigd door een circulaire van 5 maart 1992.

Het ontbreken van een wettelijke grondslag roept kritiek op :

1. Artikel 12, tweede lid, van de Grondwet moet worden nageleefd: «Niemand kan worden vervolgd dan in de gevallen die de wet bepaalt en in de vorm die zij voorschrijft»(1).

2. Een aantal methoden gaan gepaard met een schending van de persoonlijke levenssfeer, niet alleen van de persoon tegen wie de maatregel is gericht, maar soms ook van derden. De bescherming van de persoonlijke levenssfeer wordt echter gewaarborgd zowel door artikel 22 van de Grondwet als door artikel 8 van het EVRM. Door niet te voorzien in de nodige wetgeving stelt België zich bloot aan een veroordeling door het Europees Hof voor de Rechten

(1) Voir en ce sens H. D. Bosly et Ph. Traest, *Les systèmes pénaux à l'épreuve du crime organisé*, Rapport belge.

(1) Zie in die zin H. D. Bosly en Ph. Traest, *Les systèmes pénaux à l'épreuve du crime organisé*, Belgisch rapport.

l'objet de dérogations, celles-ci doivent se faire par le biais d'une loi(1) et en outre répondre aux critères de nécessité (subsidiarité) et de proportionnalité, tels qu'ils ont été développés par la Cour à propos notamment des écoutes téléphoniques(2)(3). La circulaire ministérielle ne satisfait en tout cas pas à la première exigence. Elle mentionne les exigences de subsidiarité et de proportionnalité. Cependant, la Cour de cassation, rappelant implicitement qu'une telle circulaire est insuffisante au point de vue juridique, a considéré que les principes de proportionnalité et de subsidiarité ne constituent pas des principes généraux du droit en matière répressive et ne doivent dès lors pas être respectés(4).

3. Plus fondamentalement encore, le débat démocratique sur les «sacrifices» que notre société est prête à consentir au regard des libertés individuelles pour mener la lutte contre la criminalité organisée n'a pas eu lieu. La question de savoir pour quels types d'infractions on est prêt à restreindre nos libertés individuelles, à quelles conditions et moyennant quelles garanties, n'a jamais été posée dans un débat parlementaire.

4. Les services de police eux-mêmes souhaiteraient que des dispositions légales claires et précises soient

(1) Même si ce terme est pris par la Cour au sens large, une circulaire ministérielle confidentielle ne peut certainement pas satisfaire aux exigences de la Convention puisqu'elle ne constitue pas une base légale accessible.

(2) Voir notamment les arrêts Klass, Malone, Huvig et Kruslin: il faut: une base légale suffisamment accessible; prévoir avec suffisamment de précision dans quelles circonstances et sous quelles conditions les autorités peuvent recourir à ce genre de techniques; en outre, ce recours doit être nécessaire et proportionné aux objectifs poursuivis.

(3) Ch. De Valkeneer, *L'infiltration et la CEDH*, note sous l'arrêt Lüdi/Suisse du 15 juin 1992, RTDH, 1993, p. 313.

(4) Voir Cass., 16 novembre 1994, *Pas.*, 1994, I, 945: «il n'existe en matière répressive aucun principe général du droit dit «de proportionnalité»; en ce qui concerne le principe de subsidiarité, voir Cass. 17 janvier 1996, *RDP*, 1996, 1110: «Il n'existe pas de principe général du droit suivant lequel la technique de 'pseudo-achat' ou 'undercover' intervient à titre subsidiaire après épuisement des autres moyens de recherche des infractions.» Notons que le nouvel avant-projet de loi de la commission Franchimont prévoit dans sa partie générale la disposition suivante: «Article 1^{er}. Disposition introductory: Le code de procédure pénale s'applique dans le respect des droits fondamentaux consacrés par la Constitution, les conventions internationales et, notamment, la légalité de la procédure pénale, les droits à l'égalité de traitement et à la non-discrimination, le respect de la vie privée, l'inviolabilité du domicile et le secret de la correspondance, les droits de la défense, le droit à un procès équitable et à un jugement rendu dans un délai raisonnable. En conformité avec ces droits, les dispositions du présent code sont appliquées en observant les principes de proportionnalité et de subsidiarité...»

van de Mens. Weliswaar kan in bepaalde omstandigheden worden afgeweken van de bescherming die artikel 8 van dat Verdrag de burger biedt, maar alleen op basis van een wet(1) en mits de criteria worden nageleefd van noodzaak (subsidiariteit) en proportionaliteit, die het Hof heeft ontwikkeld voornamelijk met betrekking tot de telefoontaps(2)(3). De ministeriële circulaire voldoet alleszins niet aan de eerste eis. In de circulaire worden als criteria de subsidiariteit en de proportionaliteit genoemd. Het Hof van Cassatie heeft er echter impliciet aan herinnerd dat een dergelijke circulaire juridisch onvoldoende is toen het oordeelde dat de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit geen algemene rechtsbeginselen zijn in strafzaken en dus niet moeten worden nageleefd(4).

3. Een meer fundamenteel punt van kritiek is dat geen democratisch debat heeft plaatsgevonden over de mate waarin onze maatschappij bereid is individuele vrijheden «op te offeren» in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit. De hamvraag, namelijk voor welke soorten misdrijven en op welke voorwaarden we bereid zijn een deel van onze individuele vrijheden op te geven en welke waarborgen daar dan tegenover moeten staan, is in het Parlement nooit gesteld.

4. De politiediensten vragen zelf om duidelijke en precieze wettelijke bepalingen zodat zij van tevoren

(1) Al vat het Hof deze term in ruime zin op, dan nog voldoet een geheime ministeriële circulaire geenszins aan de eisen van het Verdrag, aangezien dat document geen toegankelijke wettelijke grondslag vormt.

(2) Zie met name de arresten Klass, Malone, Huvig en Kruslin. Vereist zijn: een voldoende toegankelijke wettelijke grondslag; een voldoende precieze afbakening van de voorwaarden waarop en de omstandigheden waarin de autoriteiten dit soort methoden mogen toepassen; bovendien moet het gebruik van deze methoden noodzakelijk zijn en evenredig aan de nagestreefde doeleinden.

(3) Ch. De Valkeneer, *L'infiltration et la CEDH*, noot bij arrest Lüdi/Suisse van 15 juni 1992, RTDH, 1993, blz. 313.

(4) Zie Cass., 16 november 1994, *Arr. Cass.*, 1994, 964: «in strafzaken bestaat er geen algemeen rechtsbeginsel 'van evenredigheid'»; wat het subsidiariteitsbeginsel betreft, zie: Cass., 17 januari 1996, *RDP*, 1996, 1110: «Er bestaat geen algemeen rechtsbeginsel volgens hetwelk de techniek van de 'pseudokoop' of de 'undercovertechniek' subsidiair tussenkomt na uitputting van de andere opsporingsmiddelen van de misdrijven». Het algemeen gedeelte van het nieuwe voorontwerp van wet van de commissie-Franchimont bevat de volgende bepaling: «Artikel 1. Inleidende bepaling: Het Wetboek van strafvordering wordt toegepast met inachtneming van de fundamentele rechten neergelegd in de Grondwet, de internationale overeenkomsten en inzonderheid de legaliteit van de strafprocedure, het recht op gelijke behandeling en non-discriminatie, de eerbied voor het privé-leven, de onschendbaarheid van de woning en het briefgeheim, de rechten van de verdediging, het recht op een eerlijk proces en op een binnen een redelijke termijn gewezen vonnis. De bepalingen van dit Wetboek worden overeenkomstig deze rechten toegepast met inachtneming van het proportionaliteits- en het subsidiariteitsbeginsel...» (eigen vertaling).

adoptées afin qu'ils puissent évaluer si les actes qu'ils posent entraîneront ou non l'irrégularité de l'enquête; de même, le recours aux techniques spéciales implique parfois la commission d'une infraction par les agents de l'autorité, dont il ne peut être exclu, dans l'état actuel des choses, qu'ils doivent en rendre compte devant les juridictions pénales(1) ou les autorités disciplinaires.

5. L'utilisation de ces techniques sans le garde-fou que représentent l'autorisation et le contrôle extérieur peut entraîner des dérives dans le système policier et même des situations d'infraction (utilisation abusive ou à des fins détournées des techniques spéciales).

6. D'un point de vue procédural, l'utilisation de techniques spéciales d'enquête dans l'élaboration de la preuve pénale suscite des problèmes délicats(2). L'absence de réglementation légale ne fait qu'accroître ce caractère et augmente les risques que les preuves soient déclarées incompatibles avec l'article 8 CEDH, le principe de loyauté (problème de la provocation policière), le principe de légalité (incidence des infractions commises par l'agent ou par un tiers sur la régularité de la preuve) ou encore les exigences d'un procès équitable, et plus particulièrement le droit à la contradiction (problème des témoignages anonymes).

Section 4 : Principes qui doivent guider l'élaboration de la législation sur les techniques spéciales d'enquête et leur contrôle

1. Introduction

Il est indispensable que les techniques spéciales d'enquête, qui ne sont que des moyens particuliers de recherche mis en œuvre pour répondre à une criminalité particulière, la criminalité organisée et la grande criminalité, soient incorporées dans notre procédure pénale et demeurent soumises aux principes qui la régissent. En particulier, les principes fondamentaux du droit de la preuve en matière pénale doivent impérativement s'appliquer dans la mesure où tous les renseignements obtenus par le biais des techniques spéciales ont une finalité judiciaire, qu'elle soit immédiate ou non. Les informations qui en sont issues, à supposer même qu'elles ne soient utilisées qu'à titre de simple renseignement, participent au faisceau de présomptions qui entraînera la conviction du juge.

Le principe de la loyauté dans la recherche de la preuve suppose que le juge et la défense aient accès à

(1) Selon C. Van den Wyngaert (*Strafrecht en strafprocesrecht*, Antwerpen, Maklu, 1994, blz. 621), ils pourraient bénéficier des articles 152 et 260 du Code pénal. De manière plus générale, l'état de nécessité pourrait également être invoqué, voir Bruxelles, 30 novembre 1984, RDPC, 1985, 688.

(2) Voir *infra*, point 5 de la présente section.

kunnen inschatten of bepaalde daden zullen leiden tot de onregelmatigheid van het onderzoek; daarnaast houdt het gebruik van bijzondere opsporingsmethoden soms in dat politiemensen strafbare feiten plegen, waarvoor zij bij de huidige stand van zaken ter verantwoording kunnen worden geroepen voor de strafgerichten(1) of tuchtrechtelijke instanties.

5. Het gebruik van deze opsporingsmethoden zonder toestemming en controle van buitenaf kan leiden tot uitwassen in het politiesysteem en zelfs tot strafbare situaties (misbruik of verkeerd gebruik van de bijzondere methoden).

6. Het gebruik van bijzondere opsporingsmethoden bij het opbouwen van het bewijs in strafzaken is delicaat op het vlak van de procedure(2). Het ontbreken van een specifieke wettelijke regeling maakt dit alleen maar erger en verhoogt het risico dat de bewijzen uiteindelijk strijdig worden bevonden met artikel 8 EVRM, met het loyaliteitsbeginsel (probleem van de politieke provocatie), met het legaliteitsbeginsel (impact van de strafbare feiten gepleegd door een agent of door derden op de regelmatigheid van het bewijs) of nog met de eis van de eerlijke procesvoering en in het bijzonder het recht op tegenspraak (probleem van de anonieme getuigenissen).

Afdeling 4: Principes die de grondslag moeten vormen voor de wetgeving betreffende de bijzondere opsporingsmethoden en het toezicht erop

1. Inleiding

Het is onontbeerlijk dat de bijzondere opsporingsmethoden, die slechts specifieke opsporingsmiddelen zijn in de strijd tegen een specifieke vorm van criminaliteit, nl. de georganiseerde criminaliteit en de zware criminaliteit, geïntegreerd worden in onze strafrechtspleging en toegepast worden met inachtneming van de beginselen die eraan ten grondslag liggen. Vooral de grondbeginselen van het bewijsrecht in strafzaken moeten worden toegepast, daar alle inlichtingen die verkregen worden door middel van de bijzondere opsporingsmethoden, een al dan niet onmiddellijk gerechtelijk doel hebben. De informatie die daardoor verkregen wordt, maakt — zelfs al wordt ze enkel gebruikt als inlichting — deel uit van het geheel van vermoedens waarop de rechter steunt om zich een mening te vormen.

Het beginsel van de loyaalheid bij het zoeken naar bewijsmiddelen veronderstelt dat de rechter en de ver-

(1) Volgens C. Van den Wyngaert (*Strafrecht en strafprocesrecht*, Antwerpen, Maklu, 1994, blz. 621) kunnen zij zich berogen op de artikelen 152 en 260 van het Strafwetboek. Daarnaast kan, meer in het algemeen, worden verwezen naar het concept «noodzaak», zie Brussel, 30 november 1984, RDPC, 1985, 688.

(2) Zie *infra*, punt 5 van deze afdeling.

l'ensemble du dossier. Le juge du fond et toutes les parties doivent avoir accès à tous les éléments qui sont utilisés dans l'administration formelle de la preuve (transparence), afin qu'il soit possible de vérifier la mise en œuvre et le déroulement régulier des techniques utilisées.

Ce principe ne peut souffrir aucune exception en faveur des magistrats du parquet et des juges d'instruction, chargés de la constitution du dossier.

Il faut sans doute disposer dans la loi que toutes les informations, y compris les rapports confidentiels, doivent être communiquées au juge d'instruction. Les autorités judiciaires de contrôle doivent, elles aussi, communiquer au juge d'instruction toutes les informations dont elles disposent. On ne pourra pas davantage refuser ces informations au juge du fond, excepté dans les cas où la loi en dispose autrement (par exemple lorsque l'identité d'un informateur doit rester secrète).

Un problème délicat se pose dès lors à l'égard des informations dites « douces », non mentionnées dans un dossier mais effectivement utilisées par les enquêteurs dans leur travail de recherche. Cette question est d'actualité en matière de recherche proactive.

Le respect effectif du principe de loyauté appelle certainement un changement dans la culture policière, mais il nécessite également un contrôle adapté du ministère public. D'un rôle essentiellement récepteur de l'information, le parquet devra passer à une approche plus dynamique de la recherche permettant un contrôle réel des opérations policières menées. Cette nouvelle approche nécessite, outre une adaptation des cadres, une formation spécifique des magistrats du parquet aux techniques d'enquête policière.

2. Conditions liées à la mise en œuvre des techniques spéciales d'enquête

Il s'impose de tenir compte des exigences posées par l'article 8, § 2, de la CEDH et de se conformer aux trois principes suivants :

- le principe de légalité;
- le principe de proportionnalité;
- le principe de subsidiarité.

a) Le principe de légalité

Pour les divers motifs exposés à la section 3, la Belgique doit doter les techniques spéciales d'enquête d'un cadre légal. Pour répondre aux exigences de l'article 8, § 2, de la Convention et aux impératifs de sécurité juridique, cette loi devra être précise et circonstanciée quant aux principes qui doivent régir la mise en œuvre, l'exécution et le contrôle de chacune de ces techniques. Les modalités techniques pour-

dediging toegang hebben tot het volledige dossier. Alles wat gebruikt wordt in de formele bewijsvoering, moet toegankelijk zijn voor de feitenrechter en alle partijen (transparantie) zodat het mogelijk wordt na te gaan of de bewijsmiddelen op een regelmatige wijze zijn verkregen.

Op dit beginsel kunnen geen uitzonderingen worden toegestaan aan de parketmagistraten en de onderzoeksrechters, belast met de samenstelling van het dossier.

Wellicht moet wettelijk worden bepaald dat alle informatie, ook de vertrouwelijke rapporten, moet worden meegedeeld aan de onderzoeksrechter. Ook de justitiële controleorganen dienen de onderzoeksrechters alle informatie door te geven. Deze informatie mag evenmin aan de vonnisrechter worden onthouden tenzij de wet anders bepaalt (bijvoorbeeld de informant van wie de identiteit moet worden verborgen).

Er rijst een delicaat probleem met betrekking tot de zogenaamde « zachte » informatie die niet in een dossier wordt vermeld maar door de speurders wel wordt gebruikt bij hun opsporingswerk. Dit probleem is thans aan de orde bij de proactieve recherche.

Naleving van het loyaalheidbeginsel vergt ongetwijfeld een gewijzigde politiecultuur maar ook een aangepaste controle van het openbaar ministerie. Het parket, dat tot nu toe vooral optrad als ontvanger van informatie, moet zich dynamischer opstellen in het onderzoek en een reële controle uitoefenen op het politieoptreden. Deze nieuwe benadering vergt, behalve een aanpassing van de personeelsformaties, een specifieke opleiding van de parketmagistraten in de politieke opsporingsmethoden.

2. Voorwaarden verbonden aan de uitvoering van de bijzondere opsporingsmethoden

Er moet rekening worden gehouden met de voorwaarden gesteld in artikel 8, § 2, van het EVRM, waarbij de drie volgende beginselen in acht moeten worden genomen :

- het legaliteitsbeginsel,
- het proportionaliteitsbeginsel,
- het subsidiariteitsbeginsel.

a) Het legaliteitsbeginsel

Om uiteenlopende redenen, uiteengezet in afdeeling 3, moet België een wettelijke grondslag geven aan de bijzondere opsporingsmethoden. Teneinde te voldoen aan de voorwaarden gesteld in artikel 8, § 2, van het Verdrag, en aan de eisen inzake rechtszekerheid, moet deze wet duidelijk en omstandig geformuleerd worden met betrekking tot de beginselen die aan de toepassing en de uitvoering van die methoden ten

raient par contre être réglées par voie de circulaires adoptées par le collège des procureurs généraux, ceci afin que l'utilisation de ces techniques s'inscrive dans la politique criminelle et ne soit pas interprétée de manière autonome par les corps de police.

b) Le principe de proportionnalité

La directive ministérielle du 24 avril 1990 stipule à ce sujet qu'«il doit s'agir d'un crime ou d'un délit, soit grave, soit organisé au sens où il est commis dans le cadre de l'activité criminelle d'un groupe d'individus».

Le principe de proportionnalité implique que la méthode choisie soit proportionnée à l'objectif poursuivi; en effet, une restriction des libertés individuelles ne peut être admise que lorsque le trouble social est important. L'application de ce principe pose la double question de savoir à partir de quel moment on peut recourir à une technique spéciale d'enquête et pour quels types d'infractions on peut y recourir.

— La mise en œuvre d'une technique spéciale présuppose-t-elle l'existence de données objectives? Seule une réponse positive permet de vérifier que la méthode choisie est bien proportionnée à l'objectif poursuivi. Il faut disposer d'une information suffisante quant à l'existence ou la préparation d'une infraction ou permettant de supposer que des personnes déterminées ont des activités illégales ou sont sur le point de commettre des infractions(1); il faut veiller à ce que la technique spéciale d'enquête ne devienne pas une technique de collecte d'informations(2). La distinction peut paraître légaliste, mais elle trouve toute sa portée lorsqu'elle est combinée avec la distinction tout aussi délicate entre les actes de police judiciaire et ceux de police administrative. En autorisant les opérations purement exploratoires, on prend le risque que des dérapages se produisent sans qu'aucun contrôle des autorités judiciaires puisse s'exercer en temps utile et que celles-ci se contentent d'exercer un contrôle, a posteriori, afin de cautionner l'opération menée (voir à ce propos le déroulement de l'opération Rebel)(3).

grondslag moeten liggen. Voor de rest moet de mate-rie geregeld worden door circulaires die zijn goedgekeurd door het college van procureurs-generaal zodat de toepassing van die methoden past in het strafrechtelijk beleid en door de politiekorpsen niet op auto-nome wijze wordt geïnterpreteerd.

b) Het proportionaliteitsbeginsel

De ministeriële circulaire van 24 april 1990 bepaalt hierover het volgende: «het moet gaan om een misdaad of een wanbedrijf dat ofwel zwaarwichtig is, ofwel georganiseerd in de zin dat het wordt gepleegd in het kader van de misdadige activiteit van een bende».

Het proportionaliteitsbeginsel impliceert dat de gekozen methode in verhouding staat tot het beoogde doel; een beperking van de individuele vrijheden kan slechts worden toegestaan in geval van ernstige inbreuk op de rechtsorde. De toepassing van dit beginsel doet twee vragen rijzen: wanneer is een bijzondere opsporingsmethode gerechtvaardigd en voor welk soort strafbare feiten?

— Moeten er objectieve gegevens vorhanden zijn voor de toepassing van een bijzondere opsporings-methode? Alleen een positief antwoord maakt het mogelijk te controleren of de gekozen methode wel degelijk in verhouding staat tot het beoogde doel. Men moet beschikken over voldoende informatie over het bestaan of de voorbereiding van een strafbaar feit dan wel over informatie op grond waarvan verondersteld kan worden dat bepaalde individuen illegale activiteiten ontplooien of zeer binnenkort strafbare feiten zullen plegen(1). Men moet ervoor waken dat de bijzondere opsporingsmethode niet ontaardt in een techniek om informatie te verzame- len(2). Het onderscheid kan wettisch lijken maar wordt snel duidelijk wanneer het gecombineerd wordt met het al even moeilijke onderscheid tussen een daad van gerechtelijke politie en een daad van bestuurlijke politie. Door louter verkennende opera-ties toe te staan, loopt men het risico dat opsporingen gebeuren zonder enige vorm van controle door de gerechtelijke instanties (of met slechts een controle achteraf teneinde de uitgevoerde operatie te dekken, cf. de operatie-Rebel)(3).

(1) Voir A. De Nauw, *De toelaatbaarheid van de politie-infiltratie in België*, in *Liber amicorum J. Remelink*, Arnhem, Gouda Quint, 1987, p. 453; Ch. De Valkeneer, *Le droit de la police*, *op. cit.*, pp. 155-156; voir encore Bruxelles, 19 novembre 1984, *Journal des procès*, n° 60, 5 avril 1985, p. 28.

(2) Voir Ch. De Valkeneer, *L'exécution des opérations undercover*, RDP, 1992, p. 896.

(3) Voir Ch. De Valkeneer, *L'infiltration et la CEDH*, RTDH, 1993, pp. 321-322, note sous l'arrêt LÜDI (voir références aux législations française, italienne et danoise).

(1) Zie A. De Nauw, *De toelaatbaarheid van de politie-infiltratie in België*, in *Liber amicorum J. Remelink*, Arnhem, Gouda Quint, 1987, blz. 453; Ch. De Valkeneer, *Le droit de la police*, *op. cit.*, blz. 155-156; zie ook Brussel, 19 november 1984, *Journal des procès*, nr. 60, 5 april 1985, blz. 28.

(2) Zie Ch. De Valkeneer, *L'exécution des opérations undercover*, RDP, 1992, blz. 896.

(3) Zie Ch. De Valkeneer, *L'infiltration et la CEDH*, RTDH, 1993, blz. 321-322, noot bij het arrest-LÜDI (zie verwij-zingen naar de Franse, Italiaanse en Deense wetgeving).

— À quels types d'infractions les techniques spéciales d'enquête doivent-elles être réservées ? Le critère de proportionnalité implique qu'elles soient réservées à des infractions graves. Se pose la question de la définition d'une infraction grave. Le taux de la peine est un critère insuffisant; il faudrait aussi tenir compte des conséquences, du caractère organisé des auteurs, de la répétition des faits ou de leur relation avec d'autres. Seule une combinaison de ces différents critères, appréciés *in concreto*, permettrait de vérifier que le trouble causé à l'ordre social justifie une limitation des droits fondamentaux(1). Cette méthode présente l'avantage de cerner avec plus d'exactitude la notion de grande criminalité; elle présente cependant l'inconvénient majeur de ne pas offrir de sécurité juridique, en soumettant la mise en œuvre de techniques particulièrement sensibles à des appréciations éminemment subjectives. Il semble dès lors qu'il soit préférable d'utiliser la méthode déjà retenue en matière d'écoutes téléphoniques et qui consiste à énumérer de manière limitative les infractions pour lesquelles les techniques spéciales pourront être utilisées.

Le principe de proportionnalité doit en outre conduire à l'exclusion des opérations under-cover de longue durée, car alors, comme ce fut le cas dans l'affaire François, l'agent acquiert une autonomie de plus en plus grande et échappe à un contrôle régulier; les risques de déviance augmentent et entraînent la rupture de l'équilibre entre l'efficacité de la recherche et les atteintes potentielles à la dignité de la Justice(2).

c) *Le principe de subsidiarité*

Selon ce principe, la technique spéciale d'enquête ne pourra être mise en œuvre que si les moyens classiques d'investigation se révèlent inefficaces(3).

La circulaire ministérielle du 24 avril 1990 considère à cet égard qu'« il doit s'agir d'un crime ou d'un délit pour lequel il n'est pas possible de rassembler les preuves nécessaires au moyen d'autres techniques de recherche. »

(1) C'est l'option retenue par la loi hollandaise.

(2) Voir Ch. De Valkeneer, *L'exécution des opérations undercover*, RDP, 1992, p. 896; P.M. Frielink, *Infiltratie in het strafrecht. Een onderzoek naar de materieelrechtelijke aspecten van het opsporen van strafbare feiten door middel van infiltratie*, Politiestudies, Gouda Quint bv, Arnhem, Kluwer rechtswetenschappen, Anvers, 1990, pp. 122-123: cet auteur considère qu'il doit également y avoir proportionnalité entre l'efficacité des recherches et les risques personnels encourus par l'agent.

(3) Voir L. De Wilde, *Anonimiteit in het strafproces*, dans *Actuele problemen van strafrecht*, Anvers, Kluwer, 1988, p. 75; voir par exemple Mons, 5 mai 1992, RDP, 1992, p. 890.

— Voor welke soort misdrijven zijn bijzondere opsporingsmethoden gerechtvaardigd? Het proportionaliteitscriterium implieert dat die methoden slechts voor ernstige misdrijven worden toegepast. Doch dan rijst de vraag naar de definitie van een ernstig misdrijf. De strafmaat is onvoldoende als criterium; men moet ook rekening houden met de gevallen, met het feit of de daders in georganiseerd verband optreden, met de opeenvolging van de feiten of met de samenhang met andere strafbare feiten. Alleen door een combinatie van die criteria, die *in concreto* beoordeeld moeten worden, is het mogelijk na te gaan of de eventuele inbreuk op de rechtsorde van die aard is dat een inperking van de grondrechten verantwoord is(1). Deze methode biedt het voordeel dat het begrip zware criminaliteit nauwkeuriger kan worden afgebakend. Het grote nadeel ervan is evenwel het gebrek aan rechtszekerheid wanneer de toepassing van opsporingsmethoden die bijzonder gevoelig liggen, afhankelijk wordt gemaakt van bij uitstek subjectieve beoordelingen. Het lijkt derhalve verkeerslijker dat men op dezelfde manier tewerkgaat als bij de telefoon-taps en een limitatieve opsomming geeft van de misdrijven waarvoor de bijzondere opsporingsmethoden kunnen worden aangewend.

Het proportionaliteitsbeginsel moet daarenboven leiden tot het uitsluiten van langdurende undercoveroperaties, want dan verwerft de opsporingsambtenaar, zoals in de zaak-François, een steeds grotere zelfstandigheid en ontsnapt hij aan de gewone controle; het gevaar voor ontsporingen wordt groter en leidt tot verstoring van het evenwicht tussen de doeltreffendheid van de opsporing en een mogelijke inbreuk op de waardigheid van het gerecht(2).

c) *Het subsidiariteitsbeginsel*

Luidens dit beginsel mogen de bijzondere opsporingsmethoden slechts worden toegepast als de klassieke onderzoeksmiddelen falen(3).

De ministeriële circulaire van 24 april 1990 gaat ervan uit dat « het moet gaan om een misdaad of een wanbedrijf waarvoor het niet mogelijk is de noodzakelijke bewijzen in te zamelen door middel van andere opsporingstechnieken ».

(1) Dat is de optie van de Nederlandse wetgever.

(2) Zie Ch. De Valkeneer, *L'exécution des opérations undercover*, RDP, 1992, blz. 896; P.M. Frielink, *Infiltratie in het strafrecht. Een onderzoek naar de materieelrechtelijke aspecten van het opsporen van strafbare feiten door middel van infiltratie*, Politiestudies, Gouda Quint bv, Arnhem, Kluwer rechtswetenschappen, Antwerpen, 1990, blz. 122-123: deze auteur meent ook dat de efficiëntie van het onderzoek evenredig moet zijn aan het persoonlijke risico dat de agent loopt.

(3) L. De Wilde, *Anonimiteit in het strafproces*, in *Actuele problemen van strafrecht*, Antwerpen, Kluwer, 1988, blz. 75; zie bijvoorbeeld Bergen, 5 mei 1992, RDP, 1992, blz. 890.

Il semble raisonnable de n'exiger de l'autorité de contrôle qu'une appréciation *in abstracto* de ce critère(1).

3. Conditions à respecter lors de l'application des techniques spéciales d'enquête

Comme on a déjà pu le souligner, les services de police doivent veiller, lors de l'application d'une technique spéciale, au respect des règles qui régissent le droit pénal et la procédure pénale. En particulier, ils doivent veiller à respecter les principes de loyauté et de régularité dans la recherche de la preuve. Il convient dès lors de réaffirmer l'interdiction absolue de recourir à la provocation policière et l'interdiction de principe de commettre des infractions.

a) L'interdiction de la provocation policière

La provocation policière «consiste à faire naître la résolution criminelle, soit à renforcer celle-ci chez celui qui exécutera matériellement l'infraction»(2).

La provocation policière se heurte au principe de loyauté qui domine l'administration de la preuve en matière pénale. La preuve est libre mais doit être administrée de manière légale et loyale. En outre, la provocation policière va à l'encontre même de la finalité de l'action répressive dès lors qu'en l'admettant, cette dernière générerait son propre objet(3).

Après avoir rappelé le principe de loyauté qui doit gouverner la recherche des preuves, la circulaire ministérielle du 24 avril 1990 pose le principe de l'interdiction de la provocation, tout en précisant: «Quand l'intention délictueuse est déjà bien établie chez l'auteur potentiel, il est autorisé de créer par la mise en œuvre d'un stratagème, l'occasion de commettre le crime ou le délit qu'il avait décidé de

(1) Voir en ce sens Ch. De Valkeneer, *L'exécution des opérations undercover*, *op. cit.*, p. 898.

(2) Cass. 7 février 1979, *RDP*, 1979, 394, *RW* 1979-1980, col. 902 et note; Cass. 5 février 1985, *Arr. Cass.*, 1984-1985, n° 337; H.D. Bosly, *La régularité de la preuve en matière pénale*, *JT*, 1992, p. 122.

(3) V. Ch. De Valkeneer, *Limites et importance de la provocation en droit pénal*, note sous Bruxelles, 7 septembre 1994, *Journal des procès*, n° 268, 14 octobre 1994, p. 25; pour Ph. Traest (*Het bewijs in strafzaken*, Gent, Mys & Breesch, 1992, n° 629), le principe de loyauté est une notion trop subjective, relevant plutôt de la déontologie que du droit, et trop limitative dans la mesure où elle ne concerne que la police et pas les particuliers.

Van de controlerende instantie kan redelijkerwijze slechts worden verwacht dat ze dit criterium in *abstracto* beoordeelt(1).

3. Voorwaarden die in acht moeten worden genomen bij de toepassing van bijzondere opsporingsmethoden

Zoals reeds is onderstreept moeten de politiediensten er bij de toepassing van een bijzondere opsporingsmethode voor waken dat zij de regels van het strafrecht en de strafvordering naleven. Vooral het zoeken naar bewijzen moet op loyale en regelmatige wijze geschieden. Het is derhalve raadzaam het absoluut verbod van politieke provocatie en het principieel verbod van het plegen van strafbare feiten te herbevestigen.

a) Verbod van provocatie door de politie

Provocatie door de politie bestaat in «het doen ontstaan van het voornemen om een strafbaar feit te plegen of in het versterken van dat voornemen bij degene die het strafbaar feit daadwerkelijk zal plegen»(2).

Provocatie door de politie is in strijd met het loyaalheidbeginsel, dat de bewijslevering in strafzaken domineert. Het staat eenieder vrij bewijzen aan te brengen maar dat moet op een wettige en loyale manier gebeuren. De politieke provocatie is bovendien strijdig met de finaliteit van de strafvervolging: ze lokt strafbare feiten uit die ze vervolgens zelf bekampt(3).

De ministeriële circulaire van 24 april 1990 beklemtoont het loyaalheidbeginsel dat moet worden toegepast bij het zoeken naar bewijzen en licht het verbod op provocatie als volgt toe: «Wanneer echter bij de potentiële dader het misdadig opzet al vaststaat, is het geoorloofd, door gebruik te maken van listen, deze persoon de gelegenheid te bieden, de voorgenomen misdaden of wanbedrijven te plegen, weliswaar

(1) Zie in die zin Ch. De Valkeneer, *L'exécution des opérations undercover*, *op. cit.*, blz. 898.

(2) Cass. 7 februari 1979, *RDP*, 1979, blz. 394, *RW*, 1979-1980, kol. 902 en noot; Cass. 5 februari 1985, *Arr. Cass.*, 1984-1985, nr. 337; H.D. Bosly, *La régularité de la preuve en matière pénale*, *JT*, 1992, blz. 122.

(3) Zie Ch. De Valkeneer, *Limites et importance de la provocation en droit pénal*, noot bij Brussel, 7 september 1994, *Journal des procès*, nr. 268, 14 oktober 1994, blz. 25; Ph. Traest (*Het bewijs in strafzaken*, Gent, Mys & Breesch, 1992, nr. 629) vindt het loyaalheidbeginsel te subjectief en meent dat het eerder behoort tot het domein van de deontologie dan tot het recht; bovendien is het een te beperkt concept in die zin dat het enkel betrekking heeft op de politie en niet op burgers.

commettre, dans des conditions toutefois bien déterminées et contrôlées, conformément aux présentes directives.»

Si l'on peut admettre, conformément à la jurisprudence actuelle, que pour être illicite, la provocation doit être antérieure à l'infraction et directe⁽¹⁾⁽²⁾, il importe de souligner que le déroulement de l'opération doit être précisément rapporté à l'autorité de contrôle, à savoir le ministère public ou éventuellement le juge d'instruction. Ceux-ci doivent pouvoir avoir accès à toutes les informations relatives à l'opération menée pour pouvoir en vérifier la régularité. En la matière également, il subsiste des divergences de vues quant à la nécessité de révéler l'identité de l'indicateur ou de l'agent infiltrant. D'une part, un contrôle strict reste nécessaire, mais, d'autre part, l'on ne saurait mettre en péril la sécurité de l'indicateur ou de l'agent infiltrant. Qui plus est, la loyauté vis-à-vis du dénonciateur ou de l'informateur veut que l'on respecte la parole donnée, donc que l'on taise son identité.

La loi devra préciser dans quelles conditions strictement définies, les agents pourront encore, pour des raisons impérieuses de sécurité, taire l'identité de l'informateur, voire même de l'agent infiltrant.

En outre, le procureur du Roi doit être à même d'éclairer le juge du fond quant au déroulement de l'opération, lorsqu'il lui en soumettra les résultats. Le juge du fond a l'obligation de ne fonder sa conviction que sur des preuves régulières.

Selon un arrêt de la cour d'appel de Mons, si un prévenu allègue la provocation policière, les règles de preuve en matière de causes de justification sont applicables⁽³⁾. Il suffit dès lors au prévenu d'invoquer, sans que cela ne soit dépourvu de vraisemblance, qu'il a été victime d'une provocation pour que le ministère public doive démontrer le contraire; il lui appartiendra notamment de prouver que l'intention criminelle existait déjà. Selon certains, l'existence d'une provocation ou le défaut pour le ministère public d'établir l'absence de provocation, peut dans

(1) A. De Nauw, *La provocation à l'infraction par un agent de l'autorité*, RDPC, 1980, p. 325.

(2) Par contre, il n'y a pas de provocation policière lorsque l'intervention de la police n'a pas suscité l'infraction mais a consisté uniquement à s'infiltrer dans l'association de malfaiteurs, déjà décidée à délinquer, pour faire échouer ces derniers (Cass., 5 février 1985, Pas., 1985, I, 690, 8 janvier 1986, JL, 1986, p. 231; Mons, 5 mai 1992, RDP, 1992, p. 890 et la note de Ch. De Valkeneer *L'exécution des opérations undercover*).

(3) Voir Mons, 5 mai 1992, RDP, 1992, p. 890 et la note de Ch. De Valkeneer, *L'exécution des opérations undercover*.

onder welbepaalde en gecontroleerde voorwaarden, in overeenstemming met onderhavige richtlijnen.»

Hoewel men luidens de huidige rechtspraak ervan kan uitgaan dat provocatie slechts onwettig is als ze gebeurt vóór het misdrijf en direct is⁽¹⁾⁽²⁾, is het toch van belang te onderstrepen dat over het verloop van de operatie verslag moet worden uitgebracht bij de controlerende instantie, namelijk het openbaar ministerie of eventueel de onderzoeksrechter. Die instanties moeten toegang hebben tot alle informatie over de operatie teneinde de regelmatigheid ervan na te gaan. Ook hier blijven er meningsverschillen bestaan omtrent de noodzaak om de identiteit van de tipgever of van de infiltrerende agent prijs te geven. Enerzijds blijft strenge controle vereist, maar anderzijds mag ook de veiligheid van de tipgever en van de infiltrant niet in gevaar komen. Bovendien vereist de loyaaliteit t.a.v. de aangever of de tipgever de eerbiediging van het gegeven woord inzake verzwijging van hun identiteit.

De wet zal moeten preciseren onder welke strikt omschreven voorwaarden de agenten de identiteit van de informant of zelfs van de infiltrerende agent om dwingende veiligheidsredenen mogen verzwijgen.

Daarenboven moet de procureur des Konings in staat zijn de vonnisrechter uitleg te verschaffen over het verloop van de operatie wanneer hij hem de resultaten voorlegt die daarvan het gevolg zijn. De vonnisrechter mag zich alleen een mening vormen op grond van bewijzen die op een geoorkloofde manier verkregen zijn.

Ingeval een verdachte zich beroept op politieke provocatie zouden, volgens een arrest van het hof van beroep te Bergen, de bewijsregels inzake rechtvaardigingsgronden toepasselijk zijn⁽³⁾. Het zou derhalve voldoende zijn dat een verdachte aanvoert dat hij slachtoffer was van uitlokking, en als deze bewering niet volstrekt ongeloofwaardig voorkomt, moet het openbaar ministerie het tegendeel bewijzen, namelijk dat het voornemen om een misdrijf te plegen reeds eerder bestond. Volgens sommigen kan provocatie of het feit dat het openbaar ministerie niet heeft kunnen

(1) A. De Nauw, *La provocation à l'infraction par un agent de l'autorité*, RDPC, 1980, blz. 325.

(2) Er is daarentegen geen sprake van provocatie door de politie wanneer het politieoptreden het strafbaar feit niet heeft uitgelokt maar enkel bestaat in het infiltreren in een bende die reeds van plan was om strafbare feiten te plegen, met de bedoeling het opzet van de bende te doen mislukken (Cass., 5 februari 1985, Arr. Cass., 1984-1985, nr. 337; Luik, 8 januari 1986, JL, 1986, blz. 231; Bergen, 5 mei 1992, RDP, 1992, blz. 890 en noot van Ch. De Valkeneer, *L'exécution des opérations undercover*).

(3) Zie Bergen, 5 mei 1992, RDP, 1992, blz. 890 en noot van Ch. De Valkeneer, *L'exécution des opérations undercover*.

certaines circonstances, conduire à l'irrecevabilité.(1).

La circulaire ministérielle précise à cet égard que «la simple affirmation d'un policier selon laquelle il n'a pas incité à commettre un crime ou un délit ne suffit pas. La provocation ne se présume certes pas mais si le prévenu donne assez de poids à son argumentation devant le tribunal, il faut que le ministère public puisse réfuter cette allégation grâce au contenu de certaines pièces du dossier, ou, le cas échéant, lors d'une instruction complémentaire à l'audience.»

Le ministère public doit pouvoir opérer cette démonstration, tout en veillant à respecter les impératifs liés à la sécurité des agents, voire de tiers qui ont participé à l'opération. Il doit même, le cas échéant, pouvoir décider en connaissance de cause d'abandonner ce moyen de preuve, voire même les poursuites.

b) L'interdiction pour l'officier de police judiciaire (ou pour le tiers qui travaille sous son contrôle) de commettre des infractions

La circulaire ministérielle du 24 avril 1990 dispose :

«L'utilisation des techniques particulières de recherche visées par la présente circulaire peut impliquer la commission de certaines infractions, par exemple, le fait de prendre une fausse identité... C'est pourquoi l'utilisation de ces techniques est soumise aux principes généraux qui précèdent et le scénario proposé fait l'objet d'un rapport écrit préalable sur lequel portera l'autorisation du ministère public.

Lors de la mise en œuvre de techniques particulières de recherche, la personne qui est engagée dans l'opération peut se trouver confrontée à une situation imprévue qui exige la commission de certaines infractions pour pouvoir exécuter sa mission. Dans ce cas,

(1) À cet égard, Ch. De Valkeneer dans *L'infiltration et la Convention européenne des droits de l'homme*, *op. cit.*, spécialement p. 328, après s'être livré à un examen des décisions de la Commission, conclut : «La Commission semble condamner implicitement, dans ces différentes décisions, la provocation à commettre une infraction ou à faire un aveu. Ce type de manœuvre enlèverait au procès son caractère équitable. On voit mal, en effet, comment une procédure respectant en tout point le prescrit de l'article 6, CEDH pourrait couvrir une telle irrégularité. Étant à l'origine de l'infraction, la provocation vicie l'action pénale dans son principe même. Il serait, dès lors, absurde d'en faire abstraction, et de se contenter d'examiner si, au cours de la procédure, le prévenu a bénéficié d'un procès équitable.» Pour une opinion plus nuancée, tirée d'un examen de droit comparé, voir Ch. Van den Wyngaert, *Strafrecht en strafprocesrecht*, Maklu, 1994, pp. 759 à 765.

bewijzen dat er geen provocatie is, in bepaalde omstandigheden leiden tot de onontvankelijkheid van de vervolging(1).

De ministeriële circulaire preciseert dat «de loutere bewering van een politieambtenaar dat hij niet tot het plegen van een misdaad of wanbedrijf heeft aangezet, niet volstaat. Weliswaar wordt uitlokking niet vermoed, maar als de verdachte voor de rechbank de bewering dienaangaande voldoende kracht bijzet, dan moet het openbaar ministerie in staat zijn om deze bewering te weerleggen, aan de hand van de inhoud van bepaalde stukken van het dossier, of desgevallend tijdens een aanvullend onderzoek op de terechting.»

Het openbaar ministerie moet dergelijke beweringen kunnen weerleggen zonder evenwel de veiligheid van de politieambtenaren of van derden die aan de operatie hebben meegewerkt, in gevaar te brengen. Indien nodig moet hij zelfs met kennis van zaken kunnen beslissen af te zien van dit bewijsmiddel of van strafvervolging.

b) Verbot voor de opsporingsambtenaar (of voor de derde die onder zijn gezag werkt) om misdrijven te plegen

De ministeriële circulaire van 24 april 1990 bepaalt het volgende :

«Het gebruik van de bijzondere opsporingstechnieken bedoeld in onderhavige omzendbrief kan het plegen van misdrijven tot gevolg hebben, bijvoorbeeld het feit van een valse identiteit aan te nemen... Daarom is de toepassing van deze technieken onderworpen aan de hierboven vermelde algemene voorwaarden en maakt het vooropgestelde scenario het voorwerp uit van een voorafgaand schriftelijk verslag dat wordt onderworpen aan de toestemming van het openbaar ministerie.

Tijdens de uitvoering van bijzondere opsporingsmethoden kan de persoon die betrokken is bij de operatie geconfronteerd worden met onvoorzienbare omstandigheden die het plegen van bepaalde strafbare feiten vereisen om de opdracht te volbrengen. In

(1) Na de beslissingen van de Commissie te hebben onderzocht besluit Ch. De Valkeneer in *L'infiltration et la Convention européenne des droits de l'homme*, *op. cit.*, vooral blz. 328, dat de Commissie in die verschillende beslissingen het uitlokken van een misdrijf of van een bekentenis impliciet lijkt te veroordelen. Dat zou verhinderen dat het proces op een eerlijke wijze wordt gevoerd. Een dergelijke manier van werken valt immers moeilijk te rijmen met een procedure die in ieder opzicht moet stroken met het bepaalde in artikel 6, EVRM. Het uitlokken van een misdrijf tast de grondslag van de strafvordering aan. Het zou bijgevolg absurd zijn als men er geen rekening mee hield en enkel zou onderzoeken of de verdachte een eerlijk proces heeft gehad. Voor een meer genuanceerd standpunt, gebaseerd op een studie van vergelijkend recht, zie Ch. Van den Wyngaert, *Strafrecht en strafprocesrecht*, Maklu, 1994, blz. 759 tot 765.

elle n'agira de la sorte que s'il ne lui est pas possible de poursuivre sa mission sans commettre d'infraction. Elle veillera au respect du principe de proportionnalité par rapport aux infractions que l'opération a pour but d'élucider et aux criminels qu'elle a pour but d'identifier ou d'arrêter. Ces faits seront, si possible préalablement, portés sans délai à la connaissance du procureur du Roi.

Il faut veiller à ce que les actes posés ne puissent entraîner la nullité des preuves. »

Contrairement à l'hypothèse de la provocation, l'interdiction de commettre une infraction ne saurait être absolue. Travailant en interaction avec le milieu criminel, l'agent *undercover* est parfois contraint de commettre une infraction soit pour mener à bien sa mission (exemple: dans le cas du pseudo-achat, l'agent sera forcément, à un moment donné, en possession de drogue) soit pour ne pas être démasqué. On aperçoit cependant aisément les dangers de dérives qui guettent l'agent et on en retiendra pour exemple l'affaire François.

Par ailleurs, la commission d'une infraction par l'agent de l'autorité heurte le principe de légalité dans l'administration de la preuve.

Dès lors, il s'impose de maintenir l'interdiction de principe pour l'agent de commettre des infractions. Dans le cadre du plan de mission préalablement soumis à l'approbation du ministère public ou éventuellement du juge d'instruction, cela peut toutefois s'avérer justifié. Ces autorités veilleront à cet égard au respect des principes de proportionnalité et de subsidiarité; les faits sont ainsi justifiés conformément à l'article 70 du Code pénal.

En dehors de cette hypothèse, la commission d'une infraction peut encore être justifiée par le recours à la théorie jurisprudentielle de l'état de nécessité. L'agent en informe immédiatement l'autorité judiciaire chargée du contrôle de la mission. L'objectif poursuivi est d'éviter que les circonstances dans lesquelles les faits ont été commis ne soient présentées différemment. L'autorité judiciaire doit être informée de manière précise du déroulement de la mission et des incidents survenus. Le non-respect de cette obligation d'information immédiate est assorti de sanctions disciplinaires et compromet la preuve de l'état de nécessité.

4. Autorisation, direction et contrôle des techniques spéciales d'enquête

La directive ministérielle du 24 avril 1990, telle qu'adaptée par la directive du 5 mars 1992 prévoit, en

deze gevallen zal de bij de operatie betrokken persoon slechts aldus handelen in de mate dat het hem onmogelijk is de opdracht verder te zetten zonder misdrijven te plegen. Deze handelwijze dient in overeenstemming te zijn met het proportionaliteitsbeginsel rekening houdend met de zwaarwichtigheid van de misdrijven die de operatie tot doel heeft te onderzoeken en met de doelstelling de misdadigers te identificeren of aan te houden. Deze feiten zullen, zo mogelijk vooraf, onverwijd ter kennis gebracht worden van de procureur des Konings.

Er moet voor worden gewaakt dat de gestelde opsporingsdaden niet de nietigheid van de bewijsvoering tot gevolg zouden kunnen hebben. »

In tegenstelling tot provocatie is het verbod om misdrijven te plegen niet absoluut. De undercoveragent die werkt in het criminale milieu, is soms gedwongen een misdrijf te plegen om zijn taak tot een goed einde te brengen (bij pseudo-koop bijvoorbeeld is de agent op een gegeven moment noodgedwongen in het bezit van drugs) of om niet onmaskerd te worden. Het is evenwel duidelijk dat de agent hier aan een zekere verleiding blootstaat: de zaak-François is hiervan een goed voorbeeld.

Het plegen van een misdrijf door een opsporingsambtenaar is bovendien in strijd met het legaliteitsbeginsel dat bij de bewijslevering moet worden geëerbiedigd.

Daarom moet het principiële verbod van het plegen van misdrijven door de opsporingsambtenaar gehandhaafd blijven. Binnen het kader van een vooraf door het openbaar ministerie of eventueel door de onderzoeksrechter goedgekeurd actieplan, kan het wel verantwoord blijken. Deze instanties dienen er ook voor te waken dat het proportionaliteits- en het subsidiariteitsbeginsel in acht worden genomen; op die manier zijn de feiten overeenkomstig artikel 70 van het Strafwetboek gerechtvaardigd.

Het plegen van een misdrijf kan bovendien ook gerechtvaardigd worden door de jurisprudentiële theorie van de noodtoestand. De opsporingsambtenaar brengt dan de gerechtelijke instantie, belast met de controle op de opdracht, onmiddellijk op de hoogte. Hiermee wil men voorkomen dat de omstandigheden waarin de feiten plaatsvonden, anders worden voorgesteld. De gerechtelijke instantie moet nauwkeurig worden geïnformeerd over het verloop van de opdracht en alle daarbij horende gebeurtenissen. Niet-naleven van deze onmiddellijke informatieplicht geeft aanleiding tot tuchtsancties en brengt het bewijs van de noodtoestand in gevaar.

4. Toestemming, leiding en controle over de bijzondere opsporingsmethoden

De ministeriële circulaire van 24 april 1990, aangepast door de circulaire van 5 maart 1992, geeft als

général, que le recours à une technique spéciale d'enquête est subordonnée à l'autorisation préalable et écrite du procureur du Roi compétent ou éventuellement des magistrats nationaux. Les corps de polices ont l'obligation de faire rapport au ministère public quant à l'évolution de l'opération.

Le danger existe cependant que cette directive ne soit pas toujours scrupuleusement observée ou qu'elle le soit de manière tout à fait formelle, le parquet n'ayant pas, pour des motifs divers, la réelle mainmise sur les opérations menées. On constate par ailleurs une volonté plus ou moins ouvertement exprimée des polices de disposer de plus d'autonomie dans le choix des opérations à mener et dans l'exécution de celles-ci(1).

Il importe de souligner qu'il est indispensable, dans une démocratie, de confier l'autorisation, la direction et le contrôle des techniques spéciales à une instance distincte de celle qui exécute l'opération. Dans la mesure où la technique spéciale d'enquête s'inscrit dans l'information, il est logique de confier cette tâche au procureur du Roi compétent qui assume la direction et exerce son autorité sur l'information(2)(3) (ou lorsque l'infraction n'est pas encore

(1) Cf. interview de H. Berkmoes, commandant du BCR, in *Politeia* avril 1996, pp. 29 et suivantes, qui prône plus d'autonomie des polices, notamment en ce qui concerne la mise en œuvre et l'exécution des opérations undercover. Le parquet ne devrait s'occuper que des aspects juridiques de certaines opérations; voir Rapport établi par la gendarmerie à l'occasion de l'audition du commandant de la gendarmerie par la commission d'enquête sur la criminalité organisée, décembre 1996, p. 28; voir encore le rapport de la commission d'enquête parlementaire sur la manière dont la lutte contre le banditisme et le terrorisme est organisée, doc. Chambre, 1989-1990, n° 59/8, pp. 204 à 209.

(2) Article 22 du CIC; voir encore l'article 28bis, § 1^{er}, alinéa 3, du CIC introduit par la loi du 12 mars 1998 relative à l'amélioration de la procédure pénale au stade de l'information et de l'instruction (*Moniteur belge*) du 2 avril 1998, p. 10027): «Indépendamment de ce qui est prévu aux alinéas précédents, l'information est conduite sous la direction et l'autorité du procureur du Roi compétent. Il en assume la responsabilité.»

(3) Voir en ce sens les législations française et italienne autorisant des pratiques sous couverture en matière de trafic de stupéfiants:

— loi n° 91-1264 du 19 décembre 1991 relative au renforcement de la lutte contre le trafic de stupéfiants, *Journal officiel de la République française*, 20 décembre 1991, p. 16593.

— loi du 26 juin 1990, n° 162 «Legge 26 giugno 1990, n. 162. Aggiornamento, modifiche ed integrazioni della legge 22 dicembre 1975, n. 685, recante disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza. *Gazzetta Ufficiale della repubblica italiana*, supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale*, n. 147 del 26 giugno 1990, Serie generale.

algemene regel dat de bevoegde procureur des Konings of eventueel een nationaal magistraat vooraf en schriftelijk toestemming moet geven voor het toepassen van een bijzondere opsporingsmethode. De politiekorpsen zijn verplicht verslag uit te brengen bij het openbaar ministerie over de wijze waarop de operatie verloopt.

Het gevaar bestaat evenwel dat die richtlijnen niet altijd nauwgezet worden gevuld of alleen maar formeel, daar het parket om uiteenlopende redenen de operaties niet echt onder controle heeft. Bovendien stelt men vast dat de politie min of meer openlijk te kennen geeft dat zij over meer autonomie wenst te beschikken inzake de keuze van de operaties en de uitvoering ervan(1).

Het is belangrijk te beklemtonen dat het in een democratie onontbeerlijk is dat de bijzondere opsporingsmethoden toegestaan, geleid en gecontroleerd worden door een andere gezagsdrager dan die welke de operatie uitvoert. Voor zover bijzondere opsporingsmethoden passen in het opsporingsonderzoek, is het logisch dat die taak wordt opgedragen aan de bevoegde procureur des Konings die het opsporingsonderzoek leidt en onder wiens gezag het wordt uitgevoerd.

(1) Zie interview met H. Berkmoes, commandant van het CBO, in *Politeia*, april 1996, blz. 29 en volgende, waarin hij pleit voor een ruimere autonomie voor de politiediensten, met name wat het toepassen en uitvoeren van undercoveroperaties betreft. Het parket zou zich enkel moeten bezighouden met de juridische kant van bepaalde operaties; zie het rapport opgesteld door de rijkswacht naar aanleiding van de hoorzitting met de commandant van de rijkswacht door de Onderzoekscommissie georganiseerde criminaliteit, december 1996, blz. 28. Zie ook het verslag van de parlementaire commissie van onderzoek naar de wijze waarop de bestrijding van het banditisme en het terrorisme georganiseerd wordt, Stuk Kamer, 1989-1990, nr. 59/8, blz. 204 tot 209.

(2) Artikel 22 van het Wetboek van strafvordering; zie ook artikel 28bis, § 1, derde lid, van het Wetboek van strafvordering, ingevoegd door de wet van 12 maart 1998 tot verbetering van de strafrechtspleging in het stadium van het opsporingsonderzoek en het gerechtelijk onderzoek (*Belgisch Staatsblad*, van 2 april 1998, blz. 10027): «Ongeacht hetgeen is bepaald in de vorige leden, wordt het opsporingsonderzoek gevoerd onder de leiding en het gezag van de bevoegde procureur des Konings. Hij draagt hiervoor de verantwoordelijkheid.»

(3) Zie in die zin de Franse en de Italiaanse wetgeving die undercoverpraktijken toestaan op het gebied van de handel in verdovende middelen:

— wet nr. 91-1264 van 19 december 1991 «relative au renforcement de la lutte contre le trafic de stupéfiants», *Journal officiel de la République française*, 20 december 1991, blz. 16593.

— wet van 26 juni 1990, nr. 162 «Legge 26 giugno 1990, n. 162. Aggiornamento, modifiche ed integrazioni della legge 22 dicembre 1975, n. 685, recante disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza. *Gazzetta Ufficiale della repubblica italiana*, supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale*, n. 147 del 26 giugno 1990, Serie generale.

localisable, au magistrat national)(1). Enfin, il importe d'insérer les techniques spéciales d'enquête dans la politique criminelle qui est définie par les circulaires du collège des procureurs généraux, prises en application de directives du ministre de la Justice (articles 143bis et 143ter du Code judiciaire). En effet, il est certain que le choix d'une politique criminelle serait d'emblée faussé si par ailleurs, la police pouvait, de manière autonome, déterminer pour quel type d'affaires elle a recours à des techniques spéciales d'enquête.

Il convient par ailleurs de rappeler qu'il est impératif de respecter le principe de transparence qui doit présider à toutes les relations entre les services de police et l'autorité judiciaire de contrôle.

Lors de leur audition par la commission, les professeurs Houchon et Kellens ont relevé que l'informateur sera rarement un repenti qui était dans le coup; le plus souvent, il provient d'un autre milieu criminel. La police fermera les yeux sur de petites choses parce qu'il a des choses importantes à révéler.

Ce qui est dangereux, c'est le secret non partagé.

Or, notre système est un système basé sur le principe de l'opportunité des poursuites; si on garde ce principe au niveau du ministère public, on pourrait arbitrer le sort des informateurs: le ministère public deviendrait le confident nécessaire des polices(4).»

De même, le commissaire en chef de la police judiciaire, M. Christian De Vroom, a-t-il insisté sur le fait

(1) Voir article 144bis, § 3, du Code judiciaire et article 47bis du Code d'instruction criminelle.

(2) Article 22 du CIC; voir encore l'article 28bis, § 1^{er}, alinéa 3, du CIC introduit par la loi du 12 mars 1998 relative à l'amélioration de la procédure pénale au stade de l'information et de l'instruction (*Moniteur belge*) du 2 avril 1998, p. 10027): «Indépendamment de ce qui est prévu aux alinéas précédents, l'information est conduite sous la direction et l'autorité du procureur du Roi compétent. Il en assume la responsabilité.»

(3) Voir en ce sens les législations française et italienne autorisant des pratiques sous couverture en matière de trafic de stupéfiants:

— loi n° 91-1264 du 19 décembre 1991 relative au renforcement de la lutte contre le trafic de stupéfiants, *Journal officiel de la République française*, 20 décembre 1991, p. 16593.

— loi du 26 juin 1990, n° 162 «Legge 26 giugno 1990, n. 162. Aggiornamento, modifiche ed integrazioni della legge 22 dicembre 1975, n. 685, recante disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza. *Gazzetta Ufficiale della repubblica italiana*, supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale*, n. 147 del 26 giugno 1990, Serie generale.

(4) Audition du 22 novembre 1996-am, p. 9/27.

voerd(2)(3) (of wanneer het misdrijf nog niet kan worden gelokaliseerd, aan de nationaal magistraat)(1). Tenslotte is het belangrijk dat de bijzondere opsporingsmethoden worden geïntegreerd in het strafrechtelijk beleid, dat bepaald wordt in de circulaires van het college van procureurs-generaal, voorgeschreven ter uitvoering van de richtlijnen van de minister van Justitie (artikelen 143bis en 143ter van het Gerechtelijk Wetboek). Het is immers duidelijk dat er geen echt strafrechtelijk beleid gevoerd kan worden indien de politie op autonome wijze zou bepalen voor welk soort zaken zij bijzondere opsporingsmethoden toepast.

Het is bovendien van het grootste belang dat de betrekkingen tussen de politiediensten en de gerechtelijke controle-instantie zo transparant mogelijk zijn.

Tijdens hun hoorzitting voor de commissie hebben de professoren Houchon en Kellens erop gewezen dat de informant zelden een spijtigant zal zijn die bij de zaak betrokken is. Meestal komt hij uit een ander crimineel milieu. De politie zal de ogen sluiten voor kleine criminaliteit omdat hij belangrijke gegevens mee te delen heeft.

Wat gevvaarlijk is, is het niet-gedeelde geheim.

Ons systeem is evenwel een systeem dat steunt op het beginsel van de opportunité van de rechtsvervolging. Indien men dit principe handhaeft op het niveau van het openbaar ministerie, zou over het lot van de informant gediscussieerd kunnen worden: het openbaar ministerie zou dan de noodzakelijke vertrouwenspersoon van de politie worden(4).»

Ook hoofdcommissaris van de gerechtelijke politie Christian De Vroom onderstreept dat, wat de con-

(1) Zie artikel 144bis, § 3, van het Gerechtelijk Wetboek en artikel 47bis van het Wetboek van strafvordering.

(2) Artikel 22 van het Wetboek van strafvordering; zie ook artikel 28bis, § 1, derde lid, van het Wetboek van strafvordering, ingevoegd door de wet van 12 maart 1998 tot verbetering van de strafrechtspleging in het stadium van het opsporingsonderzoek en het gerechtelijk onderzoek (*Belgisch Staatsblad*, van 2 april 1998, blz. 10027): «Ongeacht hetgeen is bepaald in de vorige leden, wordt het opsporingsonderzoek gevoerd onder de leiding en het gezag van de bevoegde procureur des Konings. Hij draagt hiervoor de verantwoordelijkheid.»

(3) Zie in die zin de Franse en de Italiaanse wetgeving die undercoverpraktijken toestaan op het gebied van de handel in verdovende middelen:

— wet nr. 91-1264 van 19 december 1991 «relative au renforcement de la lutte contre le trafic de stupéfiants», *Journal officiel de la République française*, 20 décembre 1991, blz. 16593.

— wet van 26 juni 1990, nr. 162 «Legge 26 giugno 1990, n. 162. Aggiornamento, modifiche ed integrazioni della legge 22 dicembre 1975, n. 685, recante disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza. *Gazzetta Ufficiale della repubblica italiana*, supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale*, n. 147 del 26 giugno 1990, Serie generale.

(4) Hoorzitting van 22 november 1996-am, blz. 9/27.

qu'en ce qui concerne le contrôle de la gestion des informateurs, le danger provient du fait que les informations sont un peu considérées comme la propriété de l'enquêteur. «C'est évidemment cet isolement informateur-policier qui est extrêmement dangereux à ce moment-là». Il faut dès lors prévoir un contrôle direct du magistrat de confiance: «Les exemples sont suffisamment nombreux pour que l'on puisse affirmer que si le policier ne joue pas le jeu, s'il n'accepte pas de dire au magistrat de confiance que son informateur est monsieur untel — ils sont dès lors tous deux liés par ce fameux secret professionnel — tout système est voué à l'échec(1).»

L'objectif d'un contrôle et d'une direction effective par le ministère public quant à l'utilisation des techniques spéciales ne pourra être atteint que moyennant l'adaptation des moyens d'action du ministère public(2). Il conviendra notamment de mettre sur pied un programme de formation spécifique et continuee des magistrats du parquet spécialement chargés de ce contrôle. À la lecture des réponses au questionnaire sur les techniques spéciales, la commission a en effet été frappée par le fait que certains magistrats du parquet, qui exercent pourtant les fonctions de magistrats de confiance, n'ont pas une connaissance suffisante des techniques spéciales qu'ils sont appelés à contrôler; il n'ont dès lors notamment pas le réflexe de se poser en temps utile la question de la légalité de la méthode proposée par les policiers.

D'autre part, la commission s'est également interrogée sur l'éventuelle nécessité d'adapter la structure même du ministère public.

Ces questions seront examinées dans un chapitre spécifique.

Une réforme du parquet ne permettrait pas à elle seule d'atteindre les objectifs fixés par la commission, si elle ne s'accompagnait pas d'une réforme parallèle des services de police. La commission n'entend pas s'immiscer dans le débat sur la réforme des polices en général, qui dépasse largement la question de la lutte contre la criminalité organisée. Mais il convient de relever les aménagements nécessaires à une lutte plus efficace contre cette forme tellement grave de criminalité qu'elle justifie le recours à des techniques spéciales d'enquête. Cette question sera examinée dans un chapitre distinct. Il convient cependant d'emblée de préciser qu'à côté des aménagements structurels souhaitables, il faut insister également sur la modification indispensable de la culture policière, qui devrait déboucher sur un véritable code de conduite où les principes de collaboration loyale et de transpa-

trole op het informantenbeheer betreft, het gevaar schuilt in het feit dat de informatie in zekere zin beschouwd wordt als eigendom van de opsporingsambtenaar. Het is juist dat geïsoleerd zijn van de informant en de politieman, dat op dat ogenblik uiterst gevaarlijk is. Er moet dus voor worden gezorgd dat de vertrouwensmagistraat rechtstreeks controle kan uitoefenen. Er zijn voldoende voorbeelden om te kunnen bevestigen dat indien een politieman het spel niet eerlijk speelt en de vertrouwensmagistraat de identiteit van de informant niet wil mededelen — beiden zijn gebonden door het beruchte berroepsgeheim — elk systeem gedoemd is te mislukken(1).

Het openbaar ministerie kan het gebruik van de bijzondere opsporingsmethoden niet efficiënt controles en leiden als zijn werkinstrumenten niet worden aangepast(2). In het bijzonder moeten de parketmagistraten die met deze controle belast zijn, een specifieke opleiding krijgen. Bij de lezing van de antwoorden op de rondvraag over de bijzondere opsporingsmethoden, is het de commissie opgevallen dat bepaalde parketmagistraten die nochtans de functie van vertrouwensmagistraat uitoefenen, de bijzondere methoden die zij moeten controleren onvoldoende kennen. Zij hebben dan ook niet de reflex om zich op de juiste momenten af te vragen of de door de politiediensten voorgestelde methoden wel wettig zijn.

De commissie heeft zich ook afgevraagd of de structuur van het openbaar ministerie niet moet worden aangepast.

Deze vragen zullen in een afzonderlijk hoofdstuk worden aangesneden.

De hervorming van het parket volstaat niet om de doelstellingen van de commissie te verwezenlijken als ze niet gepaard gaat met een gelijktijdige hervorming van de politiediensten. De commissie mengt zich hier niet in het debat over de politiehervorming in het algemeen, die veel meer omvat dan het probleem van de georganiseerde criminaliteit. Er dient echter op te worden gewezen dat er aanpassingen nodig zijn om de efficiënte bestrijding mogelijk te maken van deze vorm van criminaliteit, die zo ernstig is dat het gebruik van bijzondere opsporingsmethoden gerechtvaardigd is. Ook dit probleem zal in een afzonderlijk hoofdstuk worden behandeld. Nu reeds kan worden vooropgesteld dat behalve een aantal structurele aanpassingen ook een wijziging van de politiecultuur nodig zal zijn. Het is daarbij de bedoeling te komen tot een heuse gedragscode die de principes van loyale

(1) Audition du 11 décembre 1996, pp. 14/16 et 17.

(2) Audition de J.F. Godbille, premier substitut du procureur du Roi de Bruxelles, 21 mai 1997, a.m., pp. 39/28 à 32.

(1) Hoorzitting van 11 december 1996, blz. 14/16 en 17.

(2) Hoorzitting met J.F. Godbille, eerste substituut van de procureur des Konings van Brussel, 21 mei 1997, a.m., blz. 39/28 tot 32.

rence devraient figurer en bon ordre. D'autre part, il conviendrait de développer des programmes de formation spécifique à l'attention des policiers chargés de l'utilisation des techniques spéciales. Ces programmes devraient, outre une formation technique indispensable, également consister en une formation juridique et psychologique des agents concernés.

5. L'utilisation dans le procès pénal des informations récoltées : la valeur probante des informations recueillies par des techniques spéciales d'enquête

a) Introduction

Le droit de la preuve en procédure pénale repose sur le principe de la liberté dans l'administration de la preuve et dans l'appréciation souveraine de celle-ci. Cependant, cette liberté est limitée : seules des preuves obtenues régulièrement et de manière loyale peuvent être produites. Le juge du fond a, de son côté, l'obligation de vérifier qu'il ne fonde sa conviction que sur des preuves régulières et obtenues loyalement. La preuve recueillie de manière illicite doit être écartée du dossier.

Par ailleurs, la phase de jugement est dominée par les principes de la publicité et de l'oralité des débats et par le principe de leur caractère contradictoire : toute preuve produite par la partie poursuivante doit être soumise à la libre contradiction de la défense. Cette exigence est renforcée par l'article 6, § 1^{er}, de la CEDH qui garantit au prévenu le droit à un procès équitable, et par l'article 6, § 3, *d*), de la CEDH qui reconnaît au prévenu « le droit d'interroger ou de faire interroger les témoins à charge et d'obtenir la convocation et l'interrogation des témoins à décharge dans les mêmes conditions que les témoins à charge ».

Les techniques spéciales, on l'a déjà souligné, se caractérisent par leur caractère secret et l'utilisation de ruses et de stratégies. On aperçoit immédiatement les difficultés qui peuvent surgir lorsque l'on confronte ces caractéristiques aux exigences de loyauté et de régularité, contrôlées par le juge du fond — ce qui implique une certaine transparence — et à l'obligation de soumettre toute preuve au débat contradictoire, ce qui peut engendrer des problèmes particuliers lorsqu'il s'agit de faire entendre, à l'audience, l'informateur ou l'agent infiltré.

Le problème de l'équilibre à trouver entre la nécessité d'avoir une justice respectueuse des droits du prévenu qui est présumé innocent, et la nécessité de protéger les agents undercover ou les informateurs contre des représailles et de leur permettre d'être encore opérationnels ultérieurement se pose en termes particulièrement aigus.

samenwerking en transparantie hoog in het vaandel draagt. Daarnaast moeten specifieke opleidingsprogramma's worden ontwikkeld voor de politiemensen die de bijzondere opsporingsmethoden zullen gebruiken. Deze opleidingen mogen niet zuiver technisch zijn maar moeten ook een juridisch en psychologisch onderdeel bevatten.

5. Het gebruik van de verzamelde informatie in het strafproces : de bewijswaarde van de met bijzondere opsporingsmethoden verzamelde gegevens

a) Inleiding

Het bewijsrecht in de strafprocedure wordt geschraagd door het beginsel van de vrije bewijslevering en de onaantastbare beoordeling ervan door de rechter. Toch zijn er beperkingen aan deze vrijheid : er kunnen enkel bewijzen worden voorgelegd die op regelmatige en loyale wijze zijn verkregen. De vonnisrechter van zijn kant moet zich ervan vergewissen dat zijn oordeel enkel is gebaseerd op bewijzen die aan die criteria beantwoorden. Het onrechtmatig verkregen bewijs moet uit het dossier worden verwijderd.

De fase van de rechtspleging wordt beheerst door het beginsel van de openbaarheid en het mondelinge karakter van de debatten en het beginsel van de tegenspraak. Elk bewijs dat de vervolgende partij voorlegt moet aan de vrije tegenspraak van de verdediging worden onderworpen. Dit beginsel wordt bekrachtigd door artikel 6, § 1, van het EVRM dat het recht van elke beklaagde op een eerlijk proces waarborgt en door artikel 6, § 3, *d*), van het EVRM dat het recht van de beklaagde erkent om « getuigen à charge te ondervragen of te doen ondervragen en het oproepen en de ondervraging van getuigen à décharge te doen geschieden op dezelfde voorwaarden als het geval is met de getuigen à charge ».

Eigen aan de bijzondere opsporingsmethoden zijn hun geheime aard en het gebruik van listen en strategieën. Het is duidelijk dat deze kenmerken in botsing kunnen komen met de criteria van loyaliteit en regelmatigheid, waarop de vonnisrechter controle uitvoert — wat reeds een zekere transparantie veronderstelt — en met de verplichting om elk bewijsstuk aan een contradictoir debat te onderwerpen, wat tot bijzondere problemen kan leiden voor het horen van de informant of de infiltrant ter terechting.

Het is een delicate taak twee waarden tegen elkaar af te te wegen : enerzijds de nood aan een rechtspleging die de rechten eerbiedigt van de beklaagde voor wie het vermoeden van onschuld geldt, en anderzijds de nood aan een adequate bescherming van de undercoveragenten en de informant tegen eventuele représailles, zodat zij ook nog achteraf kunnen worden ingeschakeld.

b) L'utilisation à titre de renseignements des informations fournies par les informateurs aux services de police

Dans la pratique judiciaire actuelle, tantôt les informations fournies par les informateurs sont consignées dans des procès-verbaux, sans aucune précision quant à leur origine (on a recours à des formules du style «il revient à nos services»), et sont versées au dossier répressif, tantôt, spécialement lorsque le parquet dispose d'éléments probants plus fiables, tels que des constatations matérielles ou des aveux, ces informations ne figurent pas dans le dossier répressif.

S'ils figurent au dossier répressif, ces renseignements pourront participer au faisceau de présomptions permettant au juge de fonder sa conviction.

Le système actuel est insatisfaisant. Le juge du fond, de même que la défense, n'obtiendront la plupart du temps aucune information permettant de mesurer la fiabilité de l'informateur ou de détecter ses motivations. Le juge pourra évidemment décider d'entendre l'agent verbalisant, mais la jurisprudence admet que celui-ci peut décider d'invoquer le secret professionnel. L'information conserve dès lors un degré important d'opacité qui ne permettra pas au juge d'en mesurer la valeur probante. La règle de l'intime conviction s'appliquera également.

On a cependant connu des précédents à l'occasion desquels on s'est rendu compte que les informateurs avaient, par leurs déclarations, partiellement trompé les autorités judiciaires, allant même jusqu'à les induire en erreur à propos de faits dont ils étaient en réalité personnellement coupables.

Aux Pays-Bas, le collège des procureurs généraux a opté pour un système consistant à considérer que, puisque l'anonymat de l'informateur devait être préservé, il ne pourrait intervenir comme témoin; de même, les informations qu'il fournirait ne pourraient être utilisées pour établir la culpabilité du prévenu. En d'autres termes, ces informations ne pourront être utilisées qu'au stade de l'enquête pour déclencher la mise en œuvre d'autres moyens de recherche permettant la récolte d'éléments de preuve, qui seuls figurent dans le dossier répressif soumis au juge du fond. Ce système, aussi séduisant qu'il soit, a cependant pour conséquence qu'un certain type de renseignements est d'office soustrait au contrôle du juge du fond.

Une autre solution pourrait consister à prévoir que la production en justice de renseignements émanant d'informateurs doit impérativement être accompagnée d'indications minimales concernant l'informateur.

À cet égard, on peut se référer à l'article 323 du CIC qui dispose: «les dénonciateurs autres que ceux

b) Gebruik van de door informant aan de politiediensten geleverde informatie als inlichting

In de huidige rechtspraktijk worden de inlichtingen van informanten in bepaalde gevallen opgenomen in processen-verbaal zonder vermelding van de herkomst ervan (men gebruikt dan formules als «onze diensten hebben vernomen») en vervolgens bij het strafdossier gevoegd. In andere gevallen, vooral wanneer het parket beschikt over betrouwbaardere bewijsstukken zoals feitelijke vaststellingen of bekentissen, worden deze gegevens niet in het strafdossier vermeld.

Als deze inlichtingen in het strafdossier voorkomen, mogen ze ook deel uitmaken van de vermoedens waarop de rechter steunt om zich een mening te vormen.

Het huidige systeem is niet helemaal sluitend. De vonnisrechter en de verdediging krijgen meestal geen informatie over de betrouwbaarheid van de informant noch over zijn motieven. De rechter kan eventueel besluiten de agent die het proces-verbaal heeft opgemaakt te horen, maar de rechtspraak staat hem toe zich te beroepen op het beroepsgeheim. De op die manier verkregen informatie blijft dus tamelijk duister, zodat de rechter moeilijk de bewijswaarde kan beoordelen. De regel van de innerlijke overtuiging is ook hier van toepassing.

Toch zijn er gevallen bekend waarbij de informanten de gerechtelijke instanties met hun verklaringen op het verkeerde pad hebben gebracht of zelfs helemaal misleid over feiten die ze in werkelijkheid zelf hadden gepleegd.

In Nederland heeft het college van procureurs-generaal gekozen voor een systeem volgens hetwelk de informant niet als getuige kan optreden als hij anoniem wil blijven. Daarom mag de door hem geleverde informatie ook niet worden gebruikt om de schuld van de beklaagde te bewijzen. De op die manier verkregen informatie mag met andere woorden alleen in de fase van het onderzoek worden gebruikt om de zaak aan de gang te brengen, zodat met andere onderzoeksmethoden andere gegevens kunnen worden ingezameld, die wel worden opgenomen in het strafdossier dat aan de vonnisrechter wordt voorgelegd. Dit op zich aanlokkelijke systeem heeft toch tot gevolg dat een bepaald soort inlichtingen volledig aan de controle van de vonnisrechter wordt onttrokken.

Een andere oplossing kan erin bestaan te bepalen dat inlichtingen van informanten die voor de rechter worden aangebracht, steeds enkele minimale aanwijzingen moeten bevatten over de informant.

In dit verband kan worden verwezen naar artikel 323 van het Wetboek van strafvordering dat

récompensés pécuniairement par la loi pourront être entendus en témoignage; mais le jury sera averti de leur qualité de dénonciateurs.»

Une dernière possibilité est que la fiabilité de l'informateur, eu égard au statut de celui-ci, soit contrôlée par le ministère public et par le juge d'instruction, si ceux-ci désirent utiliser les informations qu'il a fournies dans le dossier répressif.

c) L'utilisation de procès-verbaux irréguliers

Des procès-verbaux sont parfois rédigés par un autre agent que celui qui a appliqué la technique spéciale d'enquête, sans que cela soit mentionné.

Cette pratique, à propos de laquelle la commission n'a pas pu disposer de toutes les données, semble être parfois appliquée par les unités spécialisées dans les techniques *undercover*.

Elle n'est cependant pas admissible, car elle se heurte à l'exigence de loyauté dans l'administration de la preuve, puisque le juge et la défense ne sont pas informés de ce subterfuge.

Il faut trouver une pratique qui tienne compte des exigences de sécurité et d'efficacité.

Il est indiqué que l'auteur du procès-verbal, qui sera le superviseur de l'opération, ait l'obligation de préciser que les informations consignées lui ont été rapportées par un agent de son service. Le moyen de preuve peut ainsi être apprécié lors de l'audience.

En ce qui concerne la valeur probante, on applique le droit commun: les données ainsi obtenues vaudront à titre de renseignements.

d) L'audition en justice des informateurs ou des agents undercover désirant garder l'anonymat(1)

La notion de témoin anonyme peut recouvrir des réalités fondamentalement différentes. Il se peut qu'un citoyen soit le témoin fortuit d'une infraction, mais ne souhaite, pour des raisons diverses, apporter son

bepaalt: «Andere aangevers dan degenen die de wet met geld beloont, kunnen als getuigen worden gehoord; maar de jury wordt gewaarschuwd dat zij aangevers zijn.»

Een laatste mogelijkheid bestaat erin dat de informant, gelet op zijn statuut, op zijn betrouwbaarheid wordt gecontroleerd door het openbaar ministerie en de onderzoeksrechter, als zij zijn informatie in het strafdossier wensen te gebruiken.

c) Gebruik van onregelmatige processen-verbaal

Soms worden processen-verbaal opgesteld door een andere agent dan degene die de bijzondere opsporingsmethode heeft toegepast, zonder dit te vermelden.

Deze praktijk, waarover de commissie niet over alle gegevens kon beschikken, blijkt soms te worden toegepast door de eenheden die gespecialiseerd zijn in undercovertechnieken.

Die methode is echter onaanvaardbaar als strijdig met de loyaalheidsvereiste in de bewijsvoering daar de rechter en de verdediging niet van deze kunstgreep op de hoogte zijn.

Er moet worden gezocht naar een praktijk die de eisen van de veiligheid en de efficiëntie in overweging neemt.

Het zou raadzaam zijn dat de opsteller van het proces-verbaal, nl. de supervisor van de operatie, verplicht is te vermelden dat de opgetekende informatie afkomstig is van een agent van zijn dienst. Op die manier kan het bewijsmiddel ter terechtzitting worden beoordeeld.

Wat de bewijswaarde betreft, is het gemeen recht van toepassing: de aldus verkregen gegevens gelden als inlichtingen.

d) Verhoor voor het gerecht van informanten of undercoveragenten die anoniem willen blijven(1)

Het concept anonieme getuige dekt verschillende ladingen. Het kan gaan om een burger die toevallig getuige is van een misdrijf maar om verschillende redenen het gerecht enkel wil helpen op voorwaarde

(1) V. notamment B. De Smet, *Het recht op een eerlijk proces versus de bescherming van bedreigde getuigen en politieambtenaren*, RW, 1997-1998, 241; L. De Wilde, *Anonimiteit in het strafproces*, dans *Actuele problemen van strafrecht*, Kluwer 1988, p. 57; A. De Nauw, *De anonieme getuige*, RW, 1985-1986, kol. 1873.

(1) Zie onder meer B. De Smet, *Het recht op een eerlijk proces versus de bescherming van bedreigde getuigen en politieambtenaren*, RW, 1997-1998, 241; L. De Wilde, *Anonimiteit in het strafproces*, dans *Actuele problemen van strafrecht*, Kluwer 1988, blz. 57; A. De Nauw, *De anonieme getuige*, RW, 1985-1986, kol. 1873.

concours à la justice que sous couvert de l'anonymat, son identité étant uniquement connue des services de police(1). Ce témoin anonyme au sens strict n'aura qu'un rôle tout à fait occasionnel dans le procès pénal, mais il arrive malgré tout que cette situation se présente à l'occasion d'infractions très graves. Il se distingue fondamentalement de l'informateur anonyme — codé ou non, appartenant ou non au milieu criminel — mais qui est en relation d'affaires avec un service de police et qui n'a peut être fourni ses informations que moyennant le paiement d'une prime ou d'autres compensations. Il se distingue encore de l'agent undercover qui agit dans le cadre de sa profession et désire pour des raisons de sécurité, ou liées à la poursuite d'autres missions, conserver l'anonymat.

On admet que l'informateur qui révèle des informations à la police à condition que son anonymat soit préservé a le droit au respect de cette condition d'anonymat. La jurisprudence belge reconnaît au policier le droit d'invoquer, en justice, le secret professionnel [art. 458 du Code pénal(2)] pour taire l'identité de l'informateur(3).

Ce droit d'invoquer le secret professionnel, s'il est légitime en audience publique, doit-il être absolu ? Selon certains, la réponse doit être négative, puisque le secret professionnel vis-à-vis du procureur du Roi et du juge d'instruction ne s'appliquerait pas(4). Il s'agit, selon cette conception, d'un cas classique de secret professionnel partagé, entre les personnes qui concourent à l'information ou à l'instruction, avec la particularité supplémentaire que le procureur du Roi et le juge d'instruction doivent contrôler la régularité de la procédure et la pertinence des informations fournies; ils doivent dès lors pouvoir disposer de

dat hij anoniem blijft, zodat alleen de politiediensten weten wie hij is(1). De anonieme getuige in de enge zin van het woord treedt slechts zelden op in het strafproces, maar komt toch voor bij zeer ernstige misdrijven. Anders is dat voor de anonieme informant — al dan niet gecodeerd en al dan niet behorend tot het misdaadmilieu — die een zakelijke relatie onderhoudt met een politiedienst en die zijn informatie vaak slechts levert na betaling van tipgeld of andere vergoedingen. Ten slotte is er nog de undercoveragent die beroepshalve handelt en die om veiligheidsredenen of in het belang van andere onderzoeken de anonimiteit wil bewaren.

Algemeen wordt aangenomen dat de informant die de politie informatie doorspeelt op voorwaarde dat hij anoniem blijft, recht heeft op bescherming van die anonimiteit. De Belgische rechtspraak kent de politieman het recht toe om zich voor het gerecht te beroepen op artikel 458 van het Strafwetboek(2) (beroepsgeheim) en de identiteit van zijn informant te verzwijgen(3).

Is dit recht om zich te beroepen op het beroepsgeheim, dat weliswaar wettig is in een openbare terechtzitting, absoluut? Volgens sommigen moet hierop negatief worden geantwoord omdat het beroepsgeheim in ieder geval ten aanzien van de procureur des Konings en de onderzoeksrechter niet zou gelden(4). Volgens deze opvatting gaat het om een klassiek geval van een beroepsgeheim dat gedeeld wordt met personen die hun medewerking verlenen aan een opsporingsonderzoek of een gerechtelijk onderzoek, met die bijkomende bijzonderheid dat de procureur des Konings en de onderzoeksrechter de regelmatig-

(1) Il convient de distinguer le témoin anonyme du dénonciateur anonyme; en effet, si la dénonciation anonyme est possible en droit belge puisque l'article 31 du Code d'instruction criminelle qui oblige la personne qui fait une dénonciation à signer chaque page de la dénonciation, n'est pas prévu à peine de nullité (Cass., 2 septembre 1954, *Pas.*, 1954, I, 1023), elle n'a aucune valeur probante; elle ne constitue que le point de départ de l'information ou de l'instruction pendant laquelle les preuves doivent être rassemblées.

(2) L'article 28^{quinquies}, § 1^{er}, du Code d'instruction criminelle, inséré par la loi du 12 mars 1998, consacre cette jurisprudence en stipulant que: «Sauf les exceptions prévues par la loi, l'information est secrète. Toute personne qui est appelée à prêter son concours professionnel à l'information est tenue au secret. Celui qui viole ce secret est puni des peines prévues à l'article 458 du Code pénal.»

(3) Cass., 10 janvier 1987, *Pas.*, 1978, I, 515; Cass., 26 février 1986, *RDP*, 1986, p. 619-621; Mons (mis. acc.), 4 mai 1990, *JLMB*, 1990, p. 1129 et note Fr. Piedbœuf.

(4) V. en sens contraire Mons (mis. acc.), 4 mai 1990, *JLMB*, 1990, p. 1129 et obs. critiques de Fr. Piedbœuf, qui fait observer qu'il est alors impossible au juge d'instruction de vérifier l'absence de provocation.

(1) Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen de anonieme getuige en de anonieme aangever; anonieme aangifte is in het Belgisch recht mogelijk aangezien artikel 31 van het Wetboek van strafvordering, dat bepaalt dat de aangevers elk blad van hun aangifte moeten tekenen, geen aanleiding geeft tot nietigheid wanneer het wordt overtreden (Cass., 2 september 1954, *Pas.*, 1954, I, 1023); de anonieme aangifte heeft evenwel geen bewijswaarde, ze vormt slechts het vertrekpunt voor het opsporingsonderzoek of het gerechtelijk onderzoek waarbij het feitelijk bewijs moet worden verzameld.

(2) Artikel 28^{quinquies}, § 1, van het Wetboek van strafvordering, ingevoegd bij de wet van 12 maart 1998, bevestigt deze rechtspraak door te bepalen: «Behoudens de wettelijke uitzonderingen is het opsporingsonderzoek geheim. Eenieder die beroepshalve zijn medewerking dient te verlenen aan het opsporingsonderzoek, is tot geheimhouding verplicht. Hij die dit geheim schendt, wordt gestraft met de straffen bepaald in artikel 458 van het Strafwetboek.»

(3) Cass., 10 januari 1978, *Pas.*, 1978, I, 515; Cass., 26 februari 1986, *RDP*, 1986, 619-621; Bergen (KI), 4 mei 1990, *JLMB*, 1990, 1129 en noot Fr. Piedbœuf.

(4) Zie in tegenovergestelde zin Bergen (KI), 4 mei 1990, *JLMB*, 1990, blz. 1129 en kritische opmerkingen van Fr. Piedbœuf, die opmerkt dat de onderzoeksrechter in dat geval niet kan nagaan of er al dan niet sprake is van provocatie.

données précises quant à la fiabilité de l'informateur, savoir notamment si l'information a été obtenue moyennant paiement d'une prime, quelles sont les motivations de l'informateur, et si nécessaire en connaître l'identité et le convoquer pour vérifier la fiabilité des données. La jurisprudence admet, par ailleurs, que le juge d'instruction peut procéder à l'audition de l'informateur (ou de l'agent infiltrant), sans prestation de serment, à titre de simple renseignement. En effet, l'article 75 du CIC, qui prévoit la prestation de serment et l'obligation d'inscrire l'identité du témoin dans le p.v., n'est pas prescrit à peine de nullité(1)(2).

La question demeure cependant de savoir comment on pourra utiliser ces informations émanant d'un informateur ou d'un agent under-cover à titre de preuve devant le juge du fond, tout en respectant les règles du débat contradictoire et du procès équitable.

La Cour de cassation a considéré qu'on ne pouvait déduire une violation du principe général des droits de la défense de la seule circonstance que le juge a fondé sa conviction notamment sur des témoignages anonymes, qui ont été versés au dossier, dont le prévenu a eu connaissance et qu'il a pu librement contredire(3)(4).

Il arrivera cependant que ces informations constituent des éléments-clefs du dossier et que la défense, se basant sur le droit à la contradiction et sur l'article 6, § 3d, de la CEDH, sollicite légitimement la production immédiate de la preuve devant le juge du fond, à savoir l'audition du «témoin» anonyme, ou le rejet du témoignage.

(1) Ch. De Valkeneer, *L'exécution des opérations undercover*, *op. cit.*, spéc. p. 897; Ch. Van Den Wyngaert, *op. cit.*, p. 642.

(2) De même, la jurisprudence admet que le manque de signature des témoins entendus, sans prestation de serment pendant l'information n'entraîne pas la nullité du procès-verbal (v. en ce sens H.D. Bosly et Ph. Traest, *Les systèmes pénaux à l'épreuve du crime organisé*, rapport belge, p. 12).

(3) Cass., 2 mai 1990, RDPC, 1990, p. 974 et note de J. Sace; Cass., 7 janvier 1986, Pas., 1986, I, 565; v. H.D. Bosly, *La régularité de la preuve en matière pénale*, JT, 1992, p. 121 et s.v.

(4) V. encore Cass. 15 juillet 1997, RW, 1997-1998, 640 et les conclusions de l'avocat général De Riemacker.

heid van de procedure moeten controleren alsook de juistheid van de meegedeelde informatie. Zij moeten derhalve kunnen beschikken over precieze gegevens in verband met de betrouwbaarheid van de informant. Zij moeten onder meer weten of de informatie verkregen werd door betaling van een premie, wat de motivatie van de informant is en zij moeten, indien nodig, zijn identiteit kennen en hem kunnen oproepen teneinde de betrouwbaarheid van de gegevens te controleren. In de rechtspraak wordt overigens aan- genomen dat de onderzoeksrechter de informant (of de infiltrerende agent) kan verhoren, zonder eedaflegging, gewoon om inlichtingen te verzamelen. Artikel 75 van het Wetboek van strafvordering, dat voorziet in de eedaflegging en de verplichting om de identiteit van de getuige in het proces-verbaal op te nemen, is niet voorgeschreven op straffe van nietigheid(1)(2).

De vraag rijst evenwel hoe men informatie afkomstig van een informant of van een undercoveragent als bewijs kan gebruiken voor de vonnisrechter met inachtneming van de regels van het debat op tegenspraak en de eerlijke procesvoering.

Het Hof van Cassatie gaat ervan uit dat niet mag worden besloten dat het algemeen beginsel van de rechten van de verdediging wordt geschonden als de vonnisrechter zich een mening vormt op grond van anonieme getuigenissen die bij het dossier zijn gevoegd, waarvan de verdachte kennis heeft genomen en die hij heeft kunnen tegenspreken(3)(4).

Soms vormt informatie afkomstig van een anonieme getuige echter de pijler van het dossier. In dat geval zal de verdediging op grond van het recht op tegenspraak en van artikel 6, § 3d, van het EVRM terecht eisen dat het bewijs onmiddellijk aan de vonnisrechter wordt voorgelegd, met andere woorden dat de anonieme «getuige» wordt verhoord ofwel dat het getuigenis wordt geweerd.

(1) Ch. De Valkeneer, *L'exécution des opérations undercover*, *op. cit.* i.h.b. blz. 897; Ch. Van Den Wyngaert, *op. cit.*, blz. 642.

(2) De rechtspraak heeft ook geoordeeld dat het ontbreken van de handtekening van de getuigen die zonder eedaflegging zijn gehoord tijdens het opsporingsonderzoek, niet leidt tot de nietigheid van het proces-verbaal (zie in die zin H.D. Bosly en Ph. Traest, *Les systèmes pénaux à l'épreuve du crime organisé*, Belgisch rapport, blz. 12).

(3) Cass. 2 mei 1990, RDPC, 1990, blz. 974 en noot van J. Sace; Cass., 7 januari 1986, Pas., 1986, I, 565; zie H.D. Bosly, *La régularité de la preuve en matière pénale*, JT, 1992, blz. 121 e.v.

(4) Zie ook Cass. 15 juli 1997, RW, 1997-1998, 640 met concl. adv.-gen. De Riemacker.

La jurisprudence développée par la Cour européenne des droits de l'homme en la matière est très riche d'enseignement. Cette jurisprudence(1) peut être synthétisée comme suit(2):

1^o l'utilisation de témoins anonymes n'est pas en soi contraire à la CEDH, mais elle doit reposer sur des motifs pertinents, par exemple des craintes sérieuses de représailles;

2^o comme le maintien de l'anonymat confronte la défense à des difficultés qui ne devraient normalement pas s'élever dans le cadre d'un procès pénal, la Cour examine si la procédure suivie devant les instances judiciaires a suffisamment compensé ces difficultés: quand les témoignages anonymes sont utilisés comme preuve à l'audience, il faut que le prévenu puisse utiliser son droit à la contradiction; éventuellement, une confrontation doit être possible, de préférence à l'audience, mais elle peut aussi avoir lieu durant la phase préliminaire;

3^o pour utiliser comme preuve un élément issu d'un témoignage anonyme, il faut qu'il soit corroboré par d'autres éléments de preuve; une condamnation fondée uniquement ou à un degré déterminant sur un témoignage anonyme serait contraire à l'article 6 de la CEDH.

En ce qui concerne la première exigence, à savoir l'existence de motifs pertinents justifiant le maintien de l'anonymat, la Cour a considéré dans l'arrêt Van Mechelen/Pays-Bas(3) que les limites à apporter à l'usage de témoins anonymes doivent être plus strictes lorsqu'il s'agit de policiers (undercover) qui veulent garder l'anonymat. La Cour considère que des policiers ne devraient être entendus sous le couvert de l'anonymat que dans des circonstances tout à fait exceptionnelles: la Cour estime, en effet, que la mise en balance des intérêts de la défense et des arguments militant en faveur du maintien de l'anonymat des témoins pose des problèmes particuliers si les témoins en question appartiennent aux forces de police de l'État. «Si les intérêts de ces derniers — comme évidemment ceux de leurs familles — méritent eux aussi la protection de la Convention, il faut reconnaître que leur situation, diffère quelque peu de

De jurisprudentie van het Europees Hof voor de rechten van de mens is in dit verband erg leerrijk. Deze jurisprudentie(1) kan als volgt worden samengevat(2):

1^o het gebruik van anonieme getuigen is op zich niet strijdig met het EVRM, maar moet op overtuigende gronden berusten, bijvoorbeeld ernstige vrees voor represailles;

2^o aangezien de anonimiteit van de getuigen voor de verdediging problemen meebrengt die niet tot de normale rechtsgang van het strafproces behoren, gaat het Hof na of de gerechtelijke procedure daarvoor voldoende compensatie bood: als de anonieme getuigenissen worden gebruikt als bewijs op de terechting, moet de beklaagde zijn recht op tegenspraak kunnen uitoefenen; in voorkomend geval moet een confrontatie mogelijk zijn, bij voorkeur tijdens de terechting maar eventueel ook tijdens de voorafgaande fase;

3^o elementen uit anonieme getuigenissen mogen enkel als bewijs worden gebruikt als ze worden gestaafd door andere vormen van bewijs; een veroordeling die uitsluitend of voornamelijk is gebaseerd op een anonieme getuigenis is wel strijdig met artikel 6 van het EVRM.

Wat de eerste vereiste betreft, namelijk dat er gegrondte redenen moeten zijn voor het behoud van de anonimiteit, heeft het Hof in het arrest-Van Mechelen/Nederland(3) geoordeeld dat het gebruik van anonieme getuigen aan strengere beperkingen onderworpen moet zijn wanneer het gaat om undercoveragenten die de anonimiteit willen bewaren. Het Hof was van oordeel dat politiemensen alleen in uitzonderlijke omstandigheden anoniem gehoord mogen worden omdat het ervan uitgaat dat het bijzonder moeilijk is de belangen van de verdediging af te wegen tegen de argumenten voor de handhaving van de anonimiteit van getuigen wanneer de getuigen in kwestie deel uitmaken van het politieapparaat van de Staat. Het Hof oordeelde dat, ofschoon hun belangen en die van hun gezinnen ook bescherming van het EVRM verdienen, moet worden erkend dat hun positie tot op zekere hoogte verschilt van die van een

(1) Arrêts Kostovski/Pays-Bas, 20 novembre 1989, série A, vol. 166; Windisch/Autriche, 27 septembre 1990, série A, vol. 186; Delta/France, 19 décembre 1990, série A, vol. 191; Isgro/Italie, 19 février 1991, série A, vol. 194-A; Asche/Autriche, 26 avril 1991, série A, vol. 203; Lüdi/Suisse, 15 juin 1992, série A, vol. 238A; Saïdi/France, 20 septembre 1993; Doorson/Pays-Bas, 26 mars 1996, recueil des arrêts et décisions, 1996, II, 6, 471, n° 74; Van Mechelen/Pays-Bas, 23 avril 1997, *RDP*, 1997, p. 1226.

(2) Ch. Van den Wyngaert, *Strafrecht en strafprocesrecht*, p. 622; M. A. Beernaert, *Témoignage anonyme: un vent nouveau venu de Strasbourg*, *RDP*, 1997, p. 1229.

(3) Van Mechelen/Nederland, 23 avril 1997, *RDP*, 1997, p. 1226.

(1) Arresten Kostovski/Nederland, 20 november 1989, reeks A, vol. 166; Windisch/Oostenrijk, 27 september 1990, reeks A, vol. 186; Delta/Frankrijk, 19 december 1990, reeks A, vol. 191; Isgro/Italië, 19 februari 1991, reeks A, vol. 194-A; Asche/Oostenrijk, 26 april 1991, reeks A, vol. 203; Lüdi/Zwitserland, 15 juni 1992, reeks A, vol. 238A; Saïdi/Frankrijk, 20 september 1993; Doorson/Nederland, 26 maart 1996, Recueil des arrêts et décisions, 1996, II, 6, 471, nr. 74; Van Mechelen/Nederland, 23 april 1997, *RDP*, 1997, blz. 1226.

(2) Ch. Van den Wyngaert, *Strafrecht en strafprocesrecht*, blz. 622; M. A. Beernaert, *Témoignage anonyme: un vent nouveau venu de Strasbourg*, *RDP*, 1997, blz. 1229.

(3) Van Mechelen/Nederland, 23 april 1997, *RDP*, 1997, blz. 1226.

celle d'un témoin désintéressé ou d'une victime. Ils ont un devoir général d'obéissance envers les autorités exécutives de l'État, ainsi d'ordinaire que des liens avec le ministère public; pour ces seules raisons déjà, il ne faut pas les utiliser comme témoins anonymes que dans des circonstances exceptionnelles, qui doivent être justifiées *in concreto* et pas uniquement, comme ce fut le cas en l'espèce par les besoins opérationnels de la police. De surcroît, il est dans la nature des choses que parmi leurs devoirs figure, spécialement dans le cas de policiers investis de pouvoirs d'arrestation, celui de témoigner en audience publique»(1).

Il faut conclure de cette jurisprudence que l'audition anonyme d'agents *undercover* ne sera plus possible que dans des cas tout à fait exceptionnels.

En ce qui concerne la deuxième exigence posée par la Cour, à savoir l'exercice par la défense de son droit à la contradiction, on a imaginé différentes techniques pour y satisfaire.

Première possibilité: le témoin n'est pas réellement anonyme car le prévenu l'a rencontré au cours de l'opération. Dans ce cas, il sera parfois possible d'organiser une confrontation entre l'agent et l'inculpé devant le juge d'instruction (ou éventuellement le procureur du Roi), qui pourra satisfaire l'exigence de contradiction même si l'identité de l'agent n'est pas révélée. Cette solution ne pallie évidemment pas les risques de représailles.

Deuxième possibilité: l'interrogatoire de l'agent ou de l'informateur peut se faire de manière indirecte:

— soit par le biais de questions écrites. Mais cette méthode ne sera pas toujours satisfaisante dans la mesure où il y aura refus de répondre à certaines questions qui pourraient être de nature à mettre en péril l'anonymat(2);

(1) Note des rapporteurs: il conviendra dès lors d'expliquer concrètement pourquoi des limitations aux droits de l'accusé étaient impératives et notamment en quoi l'agent ou ses proches étaient particulièrement susceptibles de faire l'objet de représailles; il convient de se livrer à un examen approfondi des risques réellement encourus, ce qui n'avait pas été effectué en l'espèce. (Pour un exemple où cet examen *in concreto* avait été opéré, mais où les témoins anonymes étaient des civils v. aff. Doorson/Pays-Bas, 26 mars 1996, *RDP*, 1997, p. 1221).

(2) Voir en ce sens l'affaire Kostovski.

willekeurige getuige of van een slachtoffer. Zij hebben een algemene gehoorzaamheidsplicht jegens de uitvoerende macht in de Staat en hebben meestal ook banden met het openbaar ministerie. Reeds hierom mogen zij als anonieme getuigen alleen worden gebruikt in uitzonderlijke omstandigheden die concreet moeten worden verantwoord en niet enkel, zoals hier het geval was, door de operationele behoeften van de politie. Hier komt bij dat een van hun plichten, speciaal in het geval van arrestatieambtenaren, bestaat in het leveren van bewijs ter terechtzitting(1).

Uit deze jurisprudentie blijkt dus dat het anonieme verhoor van undercoveragenten alleen in zeer uitzonderlijke gevallen mogelijk is.

Wat de tweede vereiste van het Hof betreft, heeft men verschillende technieken bedacht om daaraan te kunnen voldoen, namelijk dat de verdediging haar recht op tegenspraak moet kunnen uitoefenen.

Eerste mogelijkheid: de getuige is niet echt anoniem omdat de verdachte hem heeft ontmoet in de loop van de operatie. In dat geval is het soms mogelijk een confrontatie tussen de agent en de verdachte te organiseren voor de onderzoeksrechter (of eventueel de procureur des Konings), zodat het beginsel van de tegenspraak wordt nageleefd, al wordt de identiteit van de agent niet bekendgemaakt. Uiteraard vermindert deze oplossing geenszins het risico op represailles.

Tweede mogelijkheid: de agent of de informant worden op indirecte manier ondervraagd:

— met schriftelijke vragen. Deze methode is niet sluitend in die zin dat geen antwoord zal worden gegeven op vragen die de anonimiteit in gevaar brengen(2);

(1) Noot van de rapporteurs: er moeten concrete redenen worden gegeven voor de beperking van de rechten van de verdachten en met name moet terdege worden nagegaan of de agenten en hun gezinnen echt gevaar liepen; dat was in deze zaak niet gebeurd. (In de zaak-Doorson/Nederland, 26 maart 1996, *RDP*, 1997, blz. 1221, gebeurde dat bijvoorbeeld wel, maar daar waren de anonieme getuigen gewone burgers.)

(2) Zie in die zin de zaak-Kostovski.

— soit par l'entremise d'un équipement acoustique(1);

— soit par la possibilité d'interroger à l'audience le superviseur de l'agent undercover(2).

Cependant, dans ces trois hypothèses, les prévenus, outre qu'ils ignorent l'identité du témoin, n'auront pas non plus la possibilité d'observer les réactions de ces témoins anonymes à des questions directes, ce qui leur permettrait de se forger leur propre jugement quant à leur attitude et à leur fiabilité. Dès lors, on peut s'interroger sur la compatibilité de ces méthodes avec les exigences posées par la Cour européenne des droits de l'homme.

— soit par l'entremise de l'avocat du prévenu: celui-ci aurait la possibilité, à huis clos et en l'absence de son client, d'interroger directement l'agent ou l'informateur anonymes. La Cour européenne des droits de l'homme admet, en effet, l'identification du prévenu avec son avocat aux fins de l'article 6, § 3, *d*(3). «L'avocat du prévenu pourrait, au nom de son client, poser toutes les questions paraissant servir les intérêts de la défense, sauf celles portant sur l'identité du témoin.»(4) Il conviendrait cependant que les règles déontologiques qui régissent les relations entre l'avocat et son client soient aménagées afin que l'avocat puisse faire certaines informations à son client (on pourrait peut-être s'inspirer des règles en

(1) Voir affaire Van Mechelen/Pays-Bas, CEDH, 23 avril 1997: le juge d'instruction avait entendu au total 11 policiers? La défense se trouvait dans une pièce séparée, reliée avec le cabinet du juge par un équipement acoustique et pouvait poser des questions aux témoins. Quelques-unes de ces questions sont demeurées sans réponse par crainte de révéler l'identité du témoin. La Cour conclut, en l'espèce, à la violation de l'article 6 en raison du fait que la condamnation reposait essentiellement sur ces témoignages et que ceux-ci émanaient en outre d'officiers de police.

(2) Ch. De Valkeneer, *L'exécution d'opérations undercover*, *op. cit.*, spéc. p. 897.

(3) Arrêt Doorson/Pays-Bas du 26 mars 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996, II, 6, p. 471, n° 74: en cette affaire, six témoins avaient été entendus par la police et deux d'entre eux furent entendus par un juge d'instruction hors la présence du prévenu ou de son avocat. À la demande de la cour d'appel, l'avocat du requérant a été autorisé à poser des questions aux deux témoins en présence du juge d'instruction mais sans que ces témoins ne soient confrontés avec le requérant personnellement. La cour conclut à la non-violation de l'article 6 de la Convention, dans la mesure où la procédure suivie par les autorités judiciaires pour obtenir les témoignages doit être considéré comme faisant suffisamment contrepoids aux handicaps subis par la défense pour contredire les dépositions des témoins anonymes et que la condamnation reposait encore sur d'autres témoignages.

(4) M. A. Beernaert, *op. cit.*, p. 1233 qui précise que cette possibilité est expressément prévue pour la cour d'assises par l'article 327 du Code d'instruction criminelle et pourrait, par analogie, être appliquée aux juridictions siégeant sans jury.

— met een geluidsverbinding(1);

— de supervisor van de undercoveragent wordt ondervraagd op de terechting(2).

In deze drie gevallen blijft de verdachte niet alleen onwetend over de identiteit van de getuige maar heeft hij evenmin de mogelijkheid om te letten op de reacties van deze anonieme getuigen op rechtstreekse vragen, waardoor hij zich een eigen oordeel zou kunnen vormen over hun houding en hun betrouwbaarheid. Men kan zich dan ook afvragen in hoeverre deze methoden beantwoorden aan de eisen van het Europees Hof voor de rechten van de mens.

— de advocaat van de verdachte treedt op als tussenpersoon. Hij kan de anonieme agent of informant rechtstreeks ondervragen in afwezigheid van zijn cliënt. Het Europees Hof voor de rechten van de mens staat toe dat de advocaat in de plaats van de beklaagde optreedt in het kader van artikel 6, § 3, *d*(3). De advocaat van de verdachte kan de anonieme getuige namens zijn cliënt alle vragen stellen die de belangen van de verdediging kunnen dienen, behalve wanneer ze betrekking hebben op de identiteit van de getuige(4). Hiervoor zou echter wel moeten worden gesleuteld aan de deontologische regels in verband met de betrekkingen tussen de advocaat en zijn cliënt zodat de advocaat bepaalde gege-

(1) Zie zaak-Van Mechelen/Nederland, EHRM, 23 april 1997: de onderzoeksrechter hoorde in totaal 11 politiemensen. De verdediging zat in een afzonderlijke ruimte die verbonden was met het kantoor van de rechter via een geluidsverbinding en kon vragen stellen aan de getuigen. Op enkele van die vragen werd niet geantwoord uit angst dat uit het antwoord de identiteit van de getuige zou blijken. Het Hof heeft in dit geval besloten dat artikel 6 geschonden was omdat de veroordeling voornamelijk berust op die getuigenissen, die bovendien van politieambtenaren afkomstig waren.

(2) Ch. De Valkeneer, *L'exécution d'opérations undercover*, *op. cit.*, i.h.b., blz. 897.

(3) Arrest-Doorson/Nederland 26 maart 1996, *Recueil des arrêts et décisions*, 1996, II, 6, blz. 471, nr. 74: in deze zaak waren zes getuigen gehoord door de politie en twee van hen ook door een onderzoeksrechter zonder dat de verdachte of zijn advocaat daarbij aanwezig waren. Op verzoek van het hof van beroep kon de advocaat van de verzoeker vragen stellen aan de twee getuigen in aanwezigheid van de onderzoeksrechter zonder dat deze getuigen echter rechtstreeks met de verzoeker werden geconfronteerd. Het hof was van oordeel dat artikel 6 van het Verdrag niet was geschonden omdat de gerechtelijke instanties bij het verzamelen van de getuigenissen een procedure hadden gevolgd die voldoende compensatie bood voor de moeilijkheden die de verdediging ondervond bij het weerleggen van de verklaringen van de anonieme getuigen. Bovendien berustte de veroordeling ook op andere getuigenissen.

(4) M. A. Beernaert, *op. cit.*, blz. 1233, wijst erop dat artikel 327 van het Wetboek van strafvordering uitdrukkelijk voorziet in deze mogelijkheid voor het hof van assisen. Bij analogie zou deze bepaling ook op de rechtscolleges zonder jury kunnen worden toegepast.

vigueur en matière de protection de la jeunesse et de défense sociale).

Troisième possibilité: lorsque le juge d'instruction a procédé à l'audition (non anonyme) de l'agent *undercover* ou de l'informateur, il peut alors être entendu comme témoin, sous serment, par le juge du fond(1). Il pourra fournir des garanties quant à la fiabilité de l'informateur et quant au déroulement de l'opération(2). Il n'est cependant pas certain que cette méthode satisfasse aux exigences de l'article 6, § 3, *d*), de la CEDH, tel qu'interprété par la Cour(3).

Quatrième possibilité: audition, à titre de simple renseignement, de l'informateur à l'audience, mais moyennant certains aménagements de nature à préserver son anonymat (voix déformée, visage masqué, vitre teintée,...)(4). Cette technique est cependant critiquée par la doctrine dans la mesure où elle peut tourner le procès en mascarade. D'autre part, si elle garantit la non-reconnaissance physique, elle ne garantit pas, selon certains auteurs, l'anonymat à proprement parler puisque, devant le juge du fond, l'identité de l'informateur ou de l'agent infiltrant devra en toute hypothèse soit être donnée au prévenu lors de son audition ou en tous cas figurer dans le procès-verbal d'audience ou résulter des autres pièces du dossier(5). Enfin, elle n'est pas sans présenter de danger pour l'informateur [et dans une

(1) Il a ainsi été jugé suffisant d'entendre le juge d'instruction qui avait entendu le gendarme infiltrant en préservant son anonymat et l'officier dirigeant du gendarme en question (Mons, 16 septembre 1993, *RDP*, 1995, p. 284).

(2) Ainsi dans larrêt Van Mechelen/Pays-Bas, la cour a considéré que cette manière de procéder n'assurait pas une compensation adéquate aux obstacles mis à l'exercice des droits de la défense.

(3) Voir en ce sens Ph. Traest, *De rol van de politiediensten bij de opsporing en de bewijslevering in strafzaken: vandaag en morgen*, Vigiles, 1997, no 3.

(4) Corr. Liège, 18 juin 1993, *RDP*, 1994, p. 122.

(5) Pour des développements quant à cette exigence incontournable lorsque l'audition a lieu devant le juge du fond, voir H.D. Bosly et Ph. Traest, *op. cit.*, p. 14. Ces auteurs relèvent par contre que l'omission de mentionner le domicile du témoin serait par contre acceptable en droit belge mais devrait être insérée dans la loi; voir cependant en sens contraire M.A. Beernaert, *op. cit.*, p. 1233.

vens voor zijn cliënt kan verzwijgen (misschien kan men zich laten inspireren door de geldende regels inzake jeugdbescherming en bescherming van de maatschappij).

Derde mogelijkheid: wanneer de onderzoeksrechter een undercoveragent of een informant (niet anonym) verhoord heeft, kan hij als getuige, onder ede, worden gehoord door de vonnisrechter(1). Hij kan dan waarborgen bieden inzake de betrouwbaarheid van de informant en het verloop van de operatie(2). Het is evenwel niet zeker dat deze methode voldoet aan de vereisten van artikel 6, § 3, *d*), van het EVRM, zoals dit door het Hof wordt geïnterpreteerd(3).

Vierde mogelijkheid: verhoor van de informant op de terechting, enkel voor het verstrekken van inlichtingen, maar met een aantal aanpassingen om zijn anonimiteit te beschermen (vervormde stem, gemaskerd gelaat, gekleurd glas,...)(4). Deze techniek wordt evenwel door de rechtsleer bekritiseerd omdat het proces in een schijnvertoning kan ontaarden. Bovendien zorgt deze methode er wel voor dat de informant of de infiltrerende agent niet fysiek wordt herkend, maar staat zij volgens bepaalde auteurs niet borg voor echte anonimiteit. Als de zaak voor de vonnisrechter komt, moet de identiteit van de informant of de infiltrerende agent tijdens zijn verhoor aan de beklaagde worden meegedeeld, of in elk geval voorkomen in het proces-verbaal van de terechting of blijken uit andere stukken van het dossier(5).

(1) Een geval waarin de onderzoeksrechter, die de infiltrerende rijkswachter met behoud van zijn anonimiteit had gehoord, en de officier onder wie die rijkswachter stond, waren gehoord, is door de rechter aanvaard (Bergen, 16 september 1993, *RDP*, 1995, blz. 284).

(2) Zie arrest-Van Mechelen/Nederland, waar het Hof heeft geoordeeld dat deze procedure niet voldoende compensatie bood voor de moeilijkheden die de verdediging bij de uitoefening van haar rechten ondervond.

(3) Zie in die zin Ph. Traest, *De rol van de politiediensten bij de opsporing en de bewijslevering in strafzaken: vandaag en morgen*, Vigiles, 1997, nr. 3.

(4) Corr. Luik, 18 juni 1993, *RDP*, 1994, blz. 122.

(5) Voor meer uitleg over deze vereiste die niet kan worden omzeild als het verhoor voor de vonnisrechter plaatsvindt, zie H. D. Bosly en Ph. Traest, *op. cit.*, blz. 14. Deze auteurs wijzen er evenwel op dat de woonplaats van de getuige volgens het Belgisch recht wel kan worden verzwegen maar dat deze mogelijkheid in een wet zou moeten worden opgenomen; zie in tegenovergestelde zin, M. A. Beernaert, *op. cit.*, blz. 1233.

moindre mesure pour l'agent undercover(1) qui risque par mégarde de se dévoiler.

L'exposé de ces différentes techniques révèle qu'elles ont chacune leurs limites. Le ministère public devra rechercher dans toute la mesure du possible à permettre au prévenu d'exercer directement ou indirectement son droit à la contradiction pour satisfaire aux exigences de l'article 6, § 3, *d*), CEDH, tel qu'il a été interprété par la Cour européenne.

e) Admissibilité de la preuve résultant d'infractions commises par l'agent undercover ou par un tiers soumis à son contrôle lors de l'exécution de la technique spéciale d'enquête

Comme on l'a déjà souligné, les infractions commises par les agents dans le cadre de l'exécution d'une technique spéciale seront couvertes par une cause de justification réelle lorsqu'elles ont été prévues dans le plan de mission soumis à l'approbation préalable du procureur du Roi qui en aura vérifié la proportionnalité et la subsidiarité ou si elles répondent aux critères de l'état de nécessité.

Dans ces hypothèses, les faits litigieux sont couverts par une cause de justification réelle et perdent dès lors leur caractère infractionnel; les preuves qui en découlent, pour autant qu'elles ne soient pas viciées par d'autres causes, pourront être prises en considération.

CHAPITRE III — LES COLLABORATEURS DE JUSTICE

Introduction

Malgré l'utilisation de méthodes proactives d'enquête et de techniques spéciales de police, certaines organisations criminelles restent hermétiquement fermées. Elles sont impénétrables, parce qu'elles ont été conçues, soit de manière éminemment profession-

(1) L'agent undercover est en effet de par sa formation rompu à la technique de la dissimulation; il est donc *a priori* mieux armé que l'informateur dans ce domaine. Dans l'affaire Van Mechelen du 23 avril 1997 (*RDP*, 1997, p. 1226), la CEDH s'est montrée beaucoup plus sévère dans l'appréciation de la légitimité de l'anonymat par rapport aux nécessités d'un procès équitable parce qu'en l'espèce les témoins anonymes étaient des officiers de police; elle a considéré que les besoins opérationnels ne sauraient constituer une justification suffisante pour garder l'anonymat des policiers; ces policiers ont en effet «un devoir général d'obéissance envers les autorités exécutives de l'État, ainsi que des liens avec le ministère public». Ce ne sont pas des témoins désintéressés; dès lors, il ne faut utiliser les policiers comme témoins anonymes que dans des circonstances exceptionnelles.

Ten slotte zijn aan deze methode toch gevaren verbonden voor de informant [en in mindere mate voor de undercoveragent(1)], die per ongeluk zijn identiteit zou onthullen.

Uit het overzicht van deze verschillende mogelijkheden blijkt dat ze allemaal hun beperkingen hebben. Het openbaar ministerie moet de beklaagde in elk geval zoveel mogelijk de kans bieden direct of indirect zijn recht op tegenspraak uit te oefenen om te voldoen aan de vereisten van artikel 6, § 3, *d*), EVRM, zoals geïnterpreteerd door het Europees Hof.

e) Toelaatbaarheid van bewijzen die voortkomen uit een misdrijf gepleegd door een undercoveragent of een derde die onder zijn controle staat, bij het toepassen van een bijzondere opsporingsmethode

Zoals gezegd bestaat er voor strafbare feiten gepleegd door agenten bij de toepassing van een bijzondere opsporingsmethode een voldoende rechtvaardigingsgrond wanneer zij deel uitmaken van een actieplan dat vooraf ter goedkeuring wordt voorgelegd aan de procureur des Konings, die nagaat of ze voldoen aan het proportionaliteits- en het subsidiariteitsbeginsel, dan wel of deze feiten onontbeerlijk zijn vanwege de noodtoestand.

Voor de betwiste feiten bestaat in deze twee gevallen een reële rechtvaardigingsgrond zodat ze niet langer als strafbare feiten worden beschouwd; de bewijzen die op die manier worden ingezameld, kunnen dan ook in overweging worden genomen als ze tenminste niet door andere nietigheidsgronden zijn aangetast.

HOOFDSTUK III — DE MEDEWERKERS VAN HET GERECHT

Inleiding

Ondanks het aanwenden van proactieve opsporingsmethodes en het toepassen van bijzondere politietechnieken blijven sommige criminale organisaties hermetisch afgesloten. Ze blijken ondoordringbaar enerzijds omdat ze met echt vakmanschap werden

(1) De undercoveragent wordt immers opgeleid in allerlei vermommingstechnieken; hij is op dat gebied dus beter voorbereid dan de informant. In de zaak-Van Mechelen van 23 april 1997 (*RDP*, 1997, blz. 1226), heeft het EHRM strengere criteria gehanteerd bij het afwegen van de belangen van de verdediging tegen de argumenten voor de handhaving van de anonimiteit omdat het ging om politieambtenaren. Het Hof vond dat operationele behoeften geen voldoende rechtvaardiging vormden voor de anonimiteit van politiemensen; politieofficieren hebben immers een algemene gehoorzaamheidsplicht tegenover de uitvoerende macht in de Staat en meestal ook banden met het openbaar ministerie. Het zijn dus geen neutrale getuigen; daarom mogen politiemensen alleen in zeer uitzonderlijke omstandigheden als anonieme getuigen optreden.

nelle, soit par des personnes qui entretiennent des liens tellement étroits entre elles (relations familiales, communauté de langue, de race ou de convictions religieuses) qu'elles sont imperméables à toute tentative d'infiltration ou même d'observation.

Dans un tel cas, la justice peut faire appel au public ou aux co-auteurs ou complices d'actes criminels.

1. Coopération du public

a) Appel au public

L'on peut, par la voie de la radio et de la presse, appeler le public à coopérer. L'on peut inciter les personnes qui ont été les témoins d'un accident ou d'un crime à faire preuve du sens civique qui s'impose, pour contribuer à faire la clarté sur des éléments qui sont restés mystérieux ou à identifier les auteurs de faits délictueux.

L'on a créé, en Belgique, un programme analogue au programme de la télévision allemande «*XY Aktenzeichen ungelöst*», au programme «*Opsporing verzocht*» de la télévision néerlandaise et au programme «*Crimewatch*» de la télévision britannique(1). L'expérience a montré que la justice peut compter sur une collaboration suffisante du public et que l'on a pu résoudre diverses affaires grâce aux renseignements qu'il avait fournis.

b) Promesse de récompense

En mettant publiquement une récompense à la disposition des personnes qui fournissent des renseignements permettant de résoudre une affaire, l'on crée un stimulus supplémentaire.

Généralement, ce sont des assureurs, des entreprises ou des victimes d'infractions qui promettent ces primes. Mais dans certains cas, l'Etat peut lui aussi promettre pareille récompense aux personnes qui fournissent des renseignements utiles à la solution d'une affaire.

c) Dénonciation obligatoire

L'on a tendance à obliger certaines personnes ou certaines institutions à collaborer à la recherche des infractions.

C'est ainsi que les banques et les bureaux de changes belges sont tenus, en application de l'article 12,

(1) W. Calewaert, *Opsporing verzocht*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1984.

Ainsi nous avons en Belgique «Appel à témoins» et «Oproep 20.20.».

opgebouwd of omdat ze werden opgericht door personen die zulke nauwe banden hebben (familiebetrekkingen, taalgemeenschap, rasverwantschap of religieuze oogmerken) dat ze waterdicht zijn voor infiltratie of zelfs observatie.

In dergelijke gevallen kan het gerecht een beroep doen op het publiek ofwel op de medeplegers van misdaden.

1. Medewerking van het publiek

a) Oproep tot het publiek

Via radio en pers kan het publiek tot medewerking worden opgeroepen. Personen die getuige waren van het ongeval of van een misdaad worden aangezet om de nodige burgerzin aan de dag te leggen teneinde bij te dragen tot de oplossing van duister gebleven gegevens of de daders van strafbare feiten te identificeren.

Naar het voorbeeld van het Duitse TV-programma «*XY Aktenzeichen ungelöst*», het Nederlandse «*Opsporing verzocht*» en het Britse «*Crimewatch*», wordt ook in België een dergelijk programma uitgezonden(1). De ervaring heeft geleerd dat het gerecht kan rekenen op voldoende medewerking van het publiek en dat verscheidene zaken werden opgehelderd dank zij de verstrekte inlichtingen.

b) Uitloving van premies

Een bijkomende stimulus gaat uit van het openlijk ter beschikking stellen van een bepaalde premie aan personen die nuttige inlichtingen verstrekken bij het oplossen van een bepaald misdrijf.

Meestal worden deze premies uitgeloofd door assuradeurs of firma's, of slachtoffers van misdrijven. Maar ook de Staat kan in bepaalde gevallen een dergelijke beloning beloven aan personen die nuttige inlichtingen verschaffen om een misdaad op te lossen.

c) Verplichte aangifte

Er bestaat een tendens om bepaalde personen of instellingen te verplichten hun medewerking te verlenen bij de opsporing van misdrijven.

Zo zijn de Belgische banken en de wisselkantoren krachtens artikel 12, § 1, van de wet van 11 januari

(1) W. Calewaert, *Opsporing verzocht*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1984.

Alzo hebben we thans in België de «Oproep 20.20» en «Appel à témoins».

§ 1^{er}, de la loi du 11 janvier 1993, d'informer la cellule de traitement des informations financières de toute opération dont ils savent ou soupçonnent qu'elle est liée au blanchiment de capitaux(1).

Force est de se demander s'il ne faudrait pas dénoncer les ventes ou fournitures de marchandises dont la nature donne à penser que l'on en fera un usage délictueux. C'est ainsi que l'achat de certaines matrices, de papier caractéristique ou d'éléments graphiques spéciaux constituera l'indice de préparatifs en vue de la fabrication de fausses monnaies. C'est ainsi que des commandes de grandes quantités de sucre ou une consommation exceptionnelle d'électricité constitueront des indices de l'existence d'une distillerie secrète, que l'achat de certains produits chimiques permettront de penser que l'on fabrique des pilules d'XTC, et la fourniture d'acide sulfurique, que l'on produit du mazout en fraude.

Il est évident que l'on ne saurait remettre en question le droit du fournisseur de donner avis de crimes et de délits puisqu'il n'est pas tenu au secret. Étant donné l'importance de la fraude, le fait qu'elle perturbe le marché normal et le danger qu'elle représente pour la santé publique (par exemple quand elle concerne la drogue, la production frauduleuse d'alcool ou de stimulants), l'on peut se demander si les fournisseurs de matières premières qui savent ou soupçonnent que l'on utilise celles-ci pour fabriquer ou pour utiliser des produits qui représentent un danger pour la société, peuvent exécuter les commandes en question sans plus.

Il est évident que la coopération entre la justice et certains fournisseurs est souvent déterminante, mais il reste à se demander si une coopération sur des bases purement volontaires est suffisante.

Dans d'autres cas, l'État tente même d'imposer à ses fonctionnaires (par exemple, les facteurs) une obligation de dénoncer certains faits délictueux.

Toutefois, l'extension de l'obligation de dénoncer présente des inconvénients : la société risque de dégénérer en un État policier où les citoyens se dénoncent et se menacent mutuellement.

L'on peut sans doute considérer beaucoup de formes de recherche illimitée du profit, de négligence grave ou de fraude comme des formes de complicité de la criminalité grave.

Celui qui vend à des personnes suspectes, fournit des appareils à des faux-monnayeurs, prête des gilets pare-balles à des délinquants peut être considéré comme complice des infractions commises à l'aide du

1993 verplicht melding te maken van elke transactie waarvan men weet of vermoedt dat ze verband houdt met het witwassen van geld, aan de Cel voor financiële informatieverwerking(1).

De vraag rijst of bepaalde verkopen of leveringen geen aanleiding tot melding zouden moeten geven, wanneer het gebruik of de aanwending van deze koopwaar wijst op strafbaar gebruik ervan. Zo zal de aankoop van bepaalde matrijzen, typisch papier of speciale grafische elementen wijzen op de voorbereiding van valsnummerij. Zo zal de bestelling van zeer grote hoeveelheden suiker of de uitzonderlijke consumptie van elektriciteit de werking van een geheimstokerij verraden, terwijl de aankoop van bepaalde chemische producten op de fabricatie van XTC-pillen kan wijzen en de levering van zwavelzuur op fraude inzake stookolie.

Uiteraard kan het meldingsrecht van de leverancier niet in vraag worden gesteld, nu er geen verplichting tot geheimhouding kan worden ingeroepen. Gezien de omvang van de fraude, de verstoring van de normale markt en ook het gevaar voor de volksgezondheid (bijvoorbeeld inzake drugs, alcoholvervalsing, pepmiddelen) kan men zich afvragen of de leveranciers van grondstoffen waarvan zij weten of vermoeden dat ze worden aangewend voor de fabricage of voor een gebruik van producten die een gevaar voor de maatschappij opleveren, zonder meer deze orders kunnen uitvoeren.

Het lijdt geen twijfel dat de samenwerking tussen de justitiële overheid en bepaalde leveranciers dikwijls doorslaggevend is, maar dan nog blijft de vraag of deze samenwerking op louter vrijwillige basis voldoende is om deze inbreng van informatie te garanderen.

In andere gevallen tracht de Staat zelfs de medewerking van zijn ambtenaren op te leggen teneinde bepaalde strafbare feiten aan te geven (bijvoorbeeld de postbodes).

Toch rijzen er bezwaren tegen de uitbreiding van de aangifteplicht: de samenleving dreigt te ontaarden in een politiestaat waar de burgers elkaar verklijken en bedreigen.

Wellicht kunnen heel wat vormen van grenzeloos winstbejag, van grove nalatigheid of fraude beschouwd worden als medeplichtigheid met zware criminaliteit.

Wie wapens verkoopt aan verdachte personen, wie apparatuur levert aan muntpvalsers, wie kogelvrije vesten uitleent aan delinquenten, kan worden beschouwd als medeplichtig aan de strafbare feiten die

(1) G. Stessens, *De nationale en internationale bestrijding van het witwassen*, Anvers, Intersentia, 1997.

(1) G. Stessens, *De nationale en internationale bestrijding van het witwassen*, Antwerpen, Intersentia, 1997.

matériel fourni, même s'il n'a pas été informé au préalable de la nature exacte des infractions préparées.

2. Coopération de co-auteurs ou de complices

a) Conclusions d'accords

Le ministère public, qui, en application du principe d'opportunité, use librement du droit de poursuivre, peut conclure certains accords avec des personnes qui ont participé comme co-auteurs ou comme complices à la perpétration de crimes ou de délits.

Le procureur du Roi dispose en réalité d'un arsenal de moyens lui permettant de conclure un accord avec le coauteur ou complice :

- il peut classer l'affaire sans suite;
- il peut ne pas poursuivre l'intéressé;
- il peut proposer un règlement extrajudiciaire;

- il peut, en application de l'article 216ter du Code d'instruction criminelle, proposer une médiation qui entraîne l'extinction de l'action publique lorsque les conditions requises sont remplies;

- il peut citer directement le prévenu pour crime devant le tribunal correctionnel en raison d'une cause d'excuse ou de circonstances atténuantes (loi du 11 juillet 1994);

- il peut renoncer à son droit d'interjeter appel ou de se pourvoir en cassation;

- il peut requérir l'application d'une peine légère.

Tous ces accords concernent l'exercice de l'action publique. Ils nuisent sans aucun doute à la transparence de la politique et provoquent aisément une impression d'arbitraire, de favoritisme, d'inconstance, de «copinage». L'on attend du ministère public qu'il applique la loi en âme et conscience, sans préjugé, sans distinction de personnes, mais aussi de manière évidente, explicable et défendable. En concluant des accords, le ministère public donne à penser qu'il existe des manigances que l'on ne saurait mettre au grand jour.

Il est frappant de constater que tous les parquets nient avoir jamais conclu des accords avec des prévenus. Seul le procureur du Roi de Liège avoue faire parfois l'impasse sur certaines petites infractions.

b) Adaptation de la peine

S'il appartient au ministère public de juger de l'opportunité des poursuites, il est exclu qu'il puisse

met behulp van deze zaken worden gepleegd, zelfs al is hij vooraf niet ingelicht over de juiste aard van de geplande misdrijven.

2. Medewerking van medeplegers

a) Afsluiten van deals

Het openbaar ministerie dat ingevolge het opportuniteitsbeginsel vrijelijk beschikt over het vervolgingsrecht, heeft de mogelijkheid om bepaalde afspraken te maken met personen die als daders of medeplachters betrokken zijn bij misdaden of wanbedrijven.

De procureur des Konings beschikt in feite over een arsenaal van middelen om een deal te sluiten met de medepleger:

- hij kan de zaak seponeren;
- hij kan de betrokkenen niet vervolgen;
- hij kan een buitengerechtelijke afdoening voorstellen;

- hij kan met toepassing van artikel 216ter van het Wetboek van strafvordering de bemiddeling voorstellen zodat de strafvordering bij inwilliging van de voorwaarden vervalt;

- hij kan de beklaagde rechtstreeks dagvaarden voor de correctionele rechtkamer voor misdaden op grond van redenen van verschoning of van verachtende omstandigheden (wet van 11 juli 1994);

- hij kan afzien van zijn recht van hoger beroep of van zijn beroep in cassatie;

- hij kan de toepassing van een milde bestrafning vorderen.

Al deze afspraken of deals hebben te maken met de uitoefening van de strafvordering. Deze deals maken het beleid ongetwijfeld ondoorzichtig en geven vlug de indruk van willekeur, bevoordeling, onstandvastigheid, vriendjespolitiek. Van het openbaar ministerie wordt verwacht dat de wet wordt toegepast in eer en geweten, zonder vooringenomenheid, zonder aan zien des persoons, maar ook manifest, verklaarbaar en verdedigbaar. Zodra deals worden gesloten, geeft het openbaar ministerie de indruk dat er zaken werden bedisseld die het daglicht niet mogen zien.

Het is opvallend hoe alle parketchefs ontkennen dat er ooit deals zijn gesloten met beklaagden. Slechts de procureur des Konings van Luik geeft toe dat bepaalde kleine overtredingen soms door de vingers worden gezien.

b) Aanpassing van de bestrafning

Zo het openbaar ministerie de opportunité van de strafvervolging beoordeelt, dan is het uitgesloten dat

conclure avec le juge pénal un accord en vertu duquel celui-ci infligerait une peine plus légère au coauteur ou au complice au cas où celui-ci collaborerait à l'instruction.

Ni les juridictions d'instruction, ni les juridictions de fond ne peuvent se livrer à des négociations avec le prévenu concernant l'application de la loi pénale. Le juge pénal se rendrait coupable de déni de justice s'il acceptait des propositions de négociation.

c) Excuses absolutoires légales

Dans certains cas, le législateur a accordé l'impunité au coauteur ou au complice d'infractions. C'est ainsi que l'article 111 du Code pénal dispose que la personne coupable d'un complot contre le Roi, les membres de la famille royale ou des ministres exerçant les pouvoirs constitutionnels, ou contre la sécurité extérieure de l'État, qui avant tout attentat et avant toutes poursuites en dénonce les auteurs, coauteurs ou complices, sera exempte de peine.

Seront également exemptes de peines les personnes coupables de certains crimes et délits contre la foi publique (articles 160 à 168, 169, deuxième alinéa, 171 à 176, 177, deuxième alinéa, 180, dernier alinéa, 185bis, 186, deuxième et quatrième alinéas, 187bis, 497, deuxième alinéa, et 497bis, premier alinéa, du Code pénal) si, avant toute émission de monnaies contrefaites ou altérées ou de papiers contrefaits ou falsifiés, et avant toutes poursuites, elles en ont donné connaissance et révélé les auteurs à l'autorité (article 192 du Code pénal).

L'article 153 du Code pénal octroie l'impunité aux fonctionnaires prévenus de violation de domicile ou d'actes arbitraires attentatoires aux libertés et aux droits garantis par la Constitution dont la signature a été surprise.

L'article 6 de la loi concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, désinfectantes ou antiseptiques accorde une exemption ou une réduction de peine aux coauteurs ou complices qui donnent à l'autorité connaissance des infractions et de leurs auteurs.

L'article 10, § 5, de la loi du 15 juillet 1985 relative à l'utilisation de substances à effet hormonal prévoit également une exemption ou une réduction de peine pour celui qui révèle aux autorités l'identité de celui qui lui a délivré les substances qui ont servi à commettre les infractions qui lui sont imputées.

Enfin, la législation sur les douanes et accises prévoit en son article 226 une réduction de peine pour les personnes qui ont participé à une importation clandestine, à condition qu'elles collaborent à l'enquête.

Les règles légales en matière d'exemption et de réduction de peine excluent tout arbitraire, puisqu'on

met de strafrechter een overeenkomst kan worden gesloten die erop zou neerkomen dat de medepleger een mildere straf wordt opgelegd indien hij zijn medewerking aan het strafrechtelijk onderzoek verleent.

Noch de onderzoeksgerichten, noch de vonnisgerichten kunnen zich lenen tot onderhandelingen met de beklaagde over de toepassing van de strafwet. De strafrechter zou zich schuldig maken aan rechtsweigering, mocht hij ingaan op voorstellen die daartoe strekken.

c) Wettelijke gronden voor strafuitsluiting

In bepaalde gevallen heeft de wetgever straffeloosheid verleend aan medeplegers van misdrijven: zo bepaalt artikel 111 van het Strafwetboek dat een schuldige aan samenspanning tegen de Koning, leden van de koninklijke familie of ministers die de grondwettelijke macht uitoefenen, of tegen de uitwendige veiligheid van de Staat, die de daders of medeplichtigen kenbaar maakt voor enige aanslag en voor enig begin van vervolging, vrij blijft van straf.

Hetzelfde geldt voor de schuldigen aan sommige misdrijven tegen de openbare trouw (artikelen 160 tot 168, 169, tweede lid, 171 tot 176, 177, tweede lid, 180, laatste lid, 185bis, 186, tweede en vierde lid, 187bis, 497, tweede lid, en 497bis, eerste lid, van het Strafwetboek) die vóór enige uitgifte van nagemaakte of geschonden munten of van vervalst papier en vóór enige vervolging, die misdrijven en hun daders aan de overheid kenbaar maken (artikel 192 van het Strafwetboek).

Artikel 153 van het Strafwetboek vermeldt de straffeloosheid van ambtenaren beschuldigd van woonstschenissen of van daden van willekeur tegen de door de Grondwet beschermd rechten en vrijheden, wier handtekening bij verrassing werd verkregen.

Artikel 6 van de drugswet verleent strafuitsluiting of strafvermindering aan de medeplegers die de misdrijven en de daders onthullen.

Artikel 10, § 5, van de hormonenwet van 15 juli 1985 verleent eveneens vrijstelling van straf of strafvermindering aan de persoon die de identiteit onthult van de daders die de stoffen hebben geleverd die gediend hebben tot het plegen van de ten laste gelegde misdrijven.

De douanewetgeving vermeldt ten slotte in artikel 226 een strafvermindering voor personen die hebben meegewerk aan sluikinvoer op voorwaarde dat ze hun medewerking verlenen aan het onderzoek.

De wettelijke voorschriften inzake vrijstelling van straf en strafvermindering sluiten alle willekeur uit,

les applique ouvertement, sous le contrôle du pouvoir judiciaire.

La liste ci-dessous donne un aperçu succinct de tous les cas d'exemption et de réduction de peine :

1. Article 111 du Code pénal (attentat contre le Roi).
2. Article 136 du Code pénal (dénoncer les auteurs).
3. Articles 148 et 151 du Code pénal (actes arbitraires).
4. Article 153 du Code pénal (dénonciation).
5. Articles 160 à 168, 169, 171 à 176, 177, 180, 185bis, 186, 187bis, 497 et 497bis du Code pénal (fausse monnaie et contrefaçon).
6. Article 192 du Code pénal (révéler les auteurs).
7. Articles 299 et 300 du Code pénal (diffusion d'imprimés).
8. Articles 303 et 304 du Code pénal (loteries).
9. Article 326 du Code pénal (associations de malfaiteurs).
10. Article 490bis du Code pénal (insolvabilité frauduleuse).
11. Article 509 du Code pénal (émission d'effets de complaisance).
12. Article 5 de la loi du 12 mars 1858 portant révision du second livre du Code pénal en ce qui concerne les crimes et délits qui portent atteinte aux relations internationales.
13. Article 226 de la loi générale sur les douanes et accises.
14. Article 6 de la loi du 24 février 1921 (stupéfiants).
15. Article 10 de la loi du 15 juillet 1985 (hormones).

d) Conditions pour obtenir une réduction ou une exemption de peine

Dans certains cas, le législateur exige une révélation, c'est-à-dire la divulgation d'un fait dont les

nu de toepassing ervan openlijk geschiedt onder controle van de rechterlijke macht.

Hierna worden alle vormen van strafuitsluiting en strafvermindering beknopt vermeld:

1. Artikel 111 van het Strafwetboek (aanslag tegen de Koning).
 2. Artikel 136 van het Strafwetboek (kenbaarmaaking).
 3. Artikelen 148 en 151 van het Strafwetboek (daden van willekeur).
 4. Artikel 153 van het Strafwetboek (aangifte).
 5. Artikelen 160 tot 168, 169, 171 tot 176, 177, 180, 185bis, 186, 187bis, 497 en 497bis van het Strafwetboek (valsunterij en vervalsing).
 6. Artikel 192 van het Strafwetboek (kenbaarmaaking).
 7. Artikelen 299 en 300 van het Strafwetboek (verspreiding drukwerk).
 8. Artikelen 303 en 304 van het Strafwetboek (loterijen).
 9. Artikel 326 van het Strafwetboek (verenigingen van boosdoeners).
 10. Artikel 490bis van het Strafwetboek (bedrieglijk onvermogen).
 11. Artikel 509 van het Strafwetboek (wisselruite rij).
 12. Artikel 5 van de wet van 12 maart 1858 betreffende misdaden en wanbedrijven die afbreuk doen aan de internationale instellingen.
 13. Artikel 226 van de algemene wet inzake douane en accijnen.
 14. Artikel 6 van de wet van 24 februari 1921 (drugs).
 15. Artikel 10 van de wet van 15 juli 1985 (hormonen).
- d) Voorwaarden voor strafvermindering en strafuitsluiting*
- De wetgever eist in bepaalde gevallen een onthulling, dat is een feit dat de justitiële overheid nog niet

autorités judiciaires n'avaient pas encore connaissance(1), et qu'en outre, la révélation soit sincère et complète(2), de sorte que la dénonciation permette de poursuivre les autres auteurs(3).

La dénonciation doit être faite aux autorités: l'on admet qu'une dénonciation puisse être acceptée comme utile, même si elle est adressée à une autorité incomptente(4).

Pour bénéficier d'une exemption de peine correctionnelle en matière de stupéfiants, le prévenu doit révéler, avant tout acte de poursuite, l'identité des coauteurs. Par «acte de poursuite», l'on entend tant un acte d'instruction qu'un acte d'instruction préparatoire.

Si l'interprétation de la Cour de cassation devait limiter excessivement les possibilités de réduction ou d'exemption de peine, le législateur pourrait permettre pareille réduction ou exemption jusqu'au moment où l'affaire est portée devant la juridiction de fond ou la juridiction d'instruction.

Ni le procureur général d'Anvers ni celui de Bruxelles n'ont mis en doute l'efficacité des révélations telles qu'elles sont régies par la législation en matière de stupéfiants.

e) Projet de réduction de peine aux Pays-Bas

Le but du projet est de régler la manière d'obtenir légalement, en vue de la recherche et de la poursuite d'auteurs d'infractions graves, la déclaration d'un témoin que le ministère public ne peut obtenir que grâce à une promesse.

Il doit par conséquent s'agir de faits de grande criminalité. La personne qui témoigne est elle-même prévenue, soit dans la même affaire, soit dans une autre.

La seule chose que peut promettre le ministère public, c'est qu'il requerra une peine plus légère que celle ordinairement afférente à l'infraction en question. Le juge de l'affaire dans laquelle le témoignage à charge a été produit peut déclarer la réquisition du ministère public irrecevable ou refuser le témoignage en tant que moyen de preuve.

Dans le cadre du procès à charge du prévenu lui-même, le juge pénal peut tenir compte de l'accord que l'officier de justice a passé avec le témoin, et il lui

(1) Anvers, 2 décembre 1977, *RW*, 1978-1979, 875; Cass., 7 mars 1978, *RW*, 1978-1979 avec note de A. De Nauw.

(2) Anvers, 25 mars 1982, *RW*, 1982-1983, 2145, Cass., 8 février 1984, *RDP*, 1984, 598.

(3) Cass., 8 septembre 1987, *Arr. Cass.*, 1987-1988, n° 14.

(4) C. J. Vanhoudt et W. Calewaert, *Belgisch Strafrecht*, II, n° 921.

kende(1), en verder ook dat de onthulling orecht en volledig is(2), zodat de aangifte de vervolging van de andere daders mogelijk maakt(3).

De aangifte dient te gebeuren aan de overheid: er wordt aangenomen dat een aangifte zelfs aan een onbevoegde overheid toch kan worden aanvaard als dienend(4).

Om vrijstelling van correctionele straffen te genieten inzake drugs, dient de beklaagde de identiteit van de mededaders te onthullen vóór elke daad van vervolging. Met «daad van vervolging» wordt zowel een daad van gerechtelijk onderzoek als van vooronderzoek bedoeld.

Mocht de interpretatie van het Hof van Cassatie de mogelijkheden van strafvermindering of strafuitsluiting al te zeer beperken, dan kan de wetgever de mogelijkheden uitbreiden tot op het ogenblik dat de zaak aanhangig wordt gemaakt bij het vonnisgerecht of bij het onderzoeksgerecht.

Zowel de procureur-generaal te Antwerpen als deze van Brussel twijfelen niet aan de efficiëntie van de onthulling zoals deze geregeld is in de drugswetgeving.

e) Nederlands ontwerp van strafvermindering

Het doel is het regelen van de wijze waarop rechtmatig een getuigenverklaring kan worden verkregen die niet op andere wijze kan worden verkregen dan met behulp van een toezegging van het openbaar ministerie ten behoeve van de opsporing en vervolging van ernstige strafbare feiten.

Het gaat bijgevolg om feiten van zware criminaliteit. De getuigenverklaring wordt afgelegd door een persoon die zelf als verdachte is aangemerkt hetzij in dezelfde zaak, hetzij in een andere zaak.

De toezegging betreft uitsluitend het vorderen van een lagere straf dan gebruikelijk is voor het strafbare feit. De rechter in de zaak waarin de belastende getuigenverklaring is afgelegd, kan het openbaar ministerie niet ontvankelijk verklaren in zijn vordering of de verklaring als bewijsmiddel uitsluiten.

De strafrechter in de eigen strafzaak van de beklaagde kan rekening houden met de afspraak die de officier van justitie met de getuige heeft gemaakt;

(1) Antwerpen, 2 december 1977, *RW*, 1978-1997; Cass., 7 maart 1978, *RW*, 1978-1979 met noot van A. De Nauw.

(2) Antwerpen, 25 maart 1982, *RW*, 1982-1983, 2145; Cassatie, 8 februari 1984, *RDP*, 1984, 598.

(3) Cassatie, 8 september 1987, *Arr. Cass.*, 1987-1988, nr. 14.

(4) C. J. Vanhoudt en W. Calewaert, *Belgisch Strafrecht*, II, n° 921.

appliquera alors une réduction de peine, mais il peut aussi ne pas tenir compte de cet accord. En d'autres termes, la promesse du ministère public ne fait que créer un espoir.

Le ministère public ne peut passer un accord avec le témoin que dans le cadre de l'instruction préparatoire. Le juge-commissaire a le droit de contrôler l'accord : il examine si celui-ci est justifié et licite. Le juge-commissaire peut faire prêter serment au témoin.

Comme la promesse peut influencer le témoignage, il faut une prudence et une minutie particulières. Aussi le législateur a-t-il prévu une disposition supplémentaire relative à la preuve minimale : la force probante ne peut pas reposer exclusivement sur les déclarations des témoins auxquels l'officier de justice a fait une promesse.

Le législateur néerlandais n'estime pas nécessaire de créer la notion de «témoin principal», à savoir le témoin qui peut compter sur une exemption de peine en échange de ses déclarations.

f) Proposition de loi de M. Boutmans

Le 5 août 1996, le sénateur Boutmans a déposé une proposition de loi au Sénat⁽¹⁾. Il opte pour une exemption de peine temporaire, exceptionnelle, pour les repentis qui passeraient aux aveux dans l'affaire des tueries du Brabant wallon. L'on accepte des causes d'excuse en faveur des coauteurs ou complices qui ont dénoncé des auteurs, complices et receleurs ou, du moins, ont permis l'identification des auteurs et complices des crimes en question.

Cette mesure de faveur n'est accordée que si les trois conditions suivantes sont remplies :

1^o la révélation doit être sincère et complète;

2^o il doit s'agir d'une révélation; les informations doivent donc concerter des auteurs qui n'étaient pas connus de la justice auparavant ou dont la faute était insuffisamment prouvée pour que l'on puisse les poursuivre;

3^o l'on ne peut donner connaissance de la révélation aux autres auteurs dans l'intention de leur permettre de se soustraire à la justice.

Il ne s'agit évidemment que d'une solution provisoire portant sur une affaire criminelle particulière. La proposition constitue un aveu implicite de l'impuissance à résoudre cette affaire par les moyens techniques ordinaires ou par les techniques spéciales d'enquête.

(1) Doc. Sénat, 1995-1996, n° 1-403/1.

dan past hij strafvermindering toe, maar hij kan er ook geen rekening mee houden. Met andere woorden: de toezegging van het openbaar ministerie wekt slechts een verwachting.

De afspraak van het openbaar ministerie met de getuige kan slechts gebeuren binnen het kader van een gerechtelijk vooronderzoek. De rechter-commissaris beschikt over het toetsingsrecht over de afspraak : hij gaat na of de afspraak verantwoord en rechtmatig is. De rechter-commissaris kan de getuige beëdiggen.

Daar de toezegging de getuigenverklaring kan beïnvloeden, is extra behoedzaamheid en zorgvuldigheid vereist, zodat de wetgever een aanvullend voorchrift in verband met het bewijsminimum heeft opgenomen : de bewezenverklaring mag niet uitsluitend berusten op verklaringen van getuigen aan wie een toezegging door de officier van justitie is gedaan.

De Nederlandse wetgever is van oordeel dat er geen behoefte bestaat om het begrip «kroongetuige» in te voeren, dat is een getuige die mag rekenen op vrijstelling van straf in ruil voor het afleggen van verklaringen.

f) Wetsvoorstel van de heer Boutmans

Op 5 augustus 1996 werd een wetsvoorstel ingediend bij de Senaat door senator Boutmans⁽¹⁾. Hij geeft de voorkeur aan een tijdelijke, uitzonderlijke vrijstelling van straf voor spijtontanten die bekentenis afleggen in de zaak van de Bende van Nijvel. Het gaat om de aanvaarding van redenen van verschoning ten voordele van medeplegers die de daders, medeplichtigen en helers aangeven of tenminste de identificatie mogelijk maken van de daders en medeplichtigen van de betrokken misdaden.

Drie voorwaarden zouden verbonden worden aan deze gunstmaatregel :

1^o de onthulling moet ooprecht en volledig zijn;

2^o ze moet onthullend zijn, dit is inlichtingen bevatten over daders die het gerecht niet kende of van wie de schuld onvoldoende was aangetoond om strafvervolging in te stellen;

3^o de onthulling mag niet worden meegedeeld aan de andere daders met de bedoeling zich aan de berechting te onttrekken.

Het is uiteraard slechts een tijdelijke oplossing voor een welbepaald misdrijf. Het voorstel impliceert een bekentenis van onmacht om de bovenvermelde strafzaak op te lossen hetzij door de gebruikelijke technische middelen, hetzij door de bijzondere opsporingsmethoden.

(1) Stuk Senaat, 1995-1996, nr. 1-403/1.

L'on peut se baser sur cette proposition, qu'il faudrait sans doute encore améliorer, notamment en prévoyant que la dénonciation doit être faite à l'autorité), pour élaborer une réglementation plus générale. L'on peut opter soit pour une exemption de peine si la dénonciation a lieu avant toute exécution ou tout commencement d'exécution, soit pour une réduction de peine en cas de dénonciation après exécution, mais avant que l'action ne soit pendante devant la juridiction d'instruction ou la juridiction de fond. Dans ce cas, l'on pourrait envisager une réduction de peine telle qu'elle est prévue à l'article 414 du Code pénal.

CHAPITRE IV : LA RECHERCHE PROACTIVE

Section 1^{re}. Introduction : l'origine et les enjeux de la recherche proactive

Ces dernières années, les services de police ont fondamentalement modifié leur approche des phénomènes criminels. À une approche essentiellement réactive s'est superposée une volonté de saisir le milieu criminel, et plus particulièrement celui des organisations criminelles, dans ses racines, c'est-à-dire à un moment où il n'a pas encore commis des actes criminels, dont on sait qu'ils ne sont souvent que le reflet d'une gangrène bien plus profonde de notre ordre social et économique.

C'est l'ensemble de l'appareil policier et de ses activités qui est touché par ce concept de proactivité. Il s'agit d'une véritable philosophie, d'une politique qui, bien au-delà de sa dimension purement judiciaire, imprime une réforme de l'action policière quant aux moyens d'y parvenir. Quant aux moyens seulement, car les objectifs restent identiques. Il s'agit toujours pour la police de rechercher les infractions et d'en trouver les auteurs. Face à l'échec du modèle policier de «crime fighter», devenue une police insulaire, coupée de la population, la police ne parvenait plus à obtenir l'information tant recherchée. Le développement d'une criminalité consensuelle de plus en plus importante a également contraint la police à mettre en place de nouveaux moyens d'actions, à rechercher l'information à d'autres sources que les victimes.

Plus fondamentalement, la police s'est aussi adaptée à l'essor d'une société qui veut s'assurer contre tous les risques. La criminalité est aujourd'hui considérée comme un de ces risques, au même titre que les accidents, les catastrophes naturelles, les suicides, etc., risques qu'il faut gérer, calculer, prévoir, anticiper. Les développements de la notion de prévention, outil de gestion des risques, en matière policière, ces dernières années, est un signe du développement de la proactivité dans tout l'appareil policier.

Vanuit dit voorstel, dat wellicht nog dient te worden bijgeschaafd (er moet onder meer worden vermeld dat de aangifte aan de overheid dient te geschieden), kan naar een algemene regeling worden gezocht. Hetzij in de richting van een vrijstelling van straf indien de aangifte gebeurt vóór elke uitvoering of daad van uitvoering, hetzij van een strafvermindering in geval van aangifte na uitvoering maar vóór de strafvordering aanhangig is bij het onderzoeksgerecht of het vonnisgerecht. In dit geval zou kunnen gedacht worden aan de strafvermindering vermeld in artikel 414 van het Strafwetboek.

HOOFDSTUK IV : PROACTIEVE RECHERCHE

Afdeling 1. Inleiding : voorgeschiedenis en doel van de proactieve recherche

De voorbije jaren hebben de politiediensten de aanpak van de criminale fenomenen grondig gewijzigd. Vroeger werd voornamelijk gereageerd op de fenomenen, terwijl men nu tracht het criminale milieus en vooral de criminale organisaties in de wortel aan te tasten. Bedoeld wordt dat men optreedt op een ogenblik dat de misdaden nog niet werden gepleegd, maar waarvan men weet dat zij vaak slechts een weerspiegeling zijn van een veel dieper gewortelde kanker van ons maatschappelijk en economisch bestel.

Het begrip proactieve recherche raakt heel het politieapparaat en zijn activiteit. Het gaat om een echte filosofie, om een beleid dat de louter gerechtelijke dimensie overstijgt en een hervorming van het politiewerk beoogt. Het gaat uitsluitend om de middelen waarmee de politie ingrijpt, want het doel blijft hetzelfde. Voor de politie komt het erop aan de misdrijven op te sporen en de daders ervan te vinden. Na het mislukken van het *crime-fighter*-politiemodel is de politie een «ivorentoren»-politie geworden die afgesneden van de bevolking opereerde, waardoor de informatie die zij zozeer nodig had, haar niet meer bereikte. De ontwikkeling van een steeds belangrijker wordende «consensuele» criminaliteit heeft de politie er eveneens toe gedwongen nieuwe actiemiddelen aan te wenden en informatie te halen bij andere bronnen dan de slachtoffers.

De politie heeft zich ook grondig aangepast aan de ontwikkelingen van een maatschappij die zich geborgen wil weten tegen allerlei risico's. De criminaliteit wordt vandaag beschouwd als een risico, te vergelijken met ongevallen, natuurrampen, zelfmoorden enz., kortom risico's die moeten worden beheerd, berekend en ingeschat en waarop moet worden vooruitgelopen. De ontwikkeling in de voorbije jaren van het begrip preventie als instrument bij het risicobeheer op politieel gebied is een teken van de zich ontwikkelende proactieve recherche in het hele politieapparaat.

Ce changement fondamental dans la conception de l'action policière s'inscrit également dans la volonté plus générale, exprimée ces dernières années par le gouvernement, de développer, à des fins sécuritaires, une politique de prévention renforcée.

L'enquête policière n'a pas pour seul objectif de démasquer les auteurs d'infractions dont la société a déjà souffert, mais aussi de rassembler plus d'informations sur les organisations criminelles, leurs membres et leurs activités, afin de permettre leur démantèlement au moment le plus opportun.

Le commandant du BCR, H. Berkmoes, a déclaré à cet égard: «Au niveau de la recherche, nous promouvons une approche proactive, multidisciplinaire et centrée sur des projets»(1). Celle-ci implique une collaboration entre la police, l'autorité et l'administration. Il faut s'orienter vers une approche globale et intégrée. Il faut une approche centrée sur les auteurs, ce qui suppose une nouvelle culture d'enquête et des modifications législatives(2).

On aperçoit la spécificité de cette forme de recherche nouvelle : la recherche proactive n'a pas une finalité uniquement judiciaire mais s'apparente parfois davantage au travail des services de renseignements : il s'agit plus d'étudier des structures, des organisations, des systèmes financiers, de rassembler des informations sur des organisations criminelles. La recherche proactive ne débouchera pas nécessairement sur une phase judiciaire. L'enquête administrative et l'enquête judiciaire sont plus que jamais étroitement mêlées.

On aperçoit également rapidement les dangers de cette nouvelle approche policière, qui s'est développée de manière empirique en dehors de tout cadre légal précis : dans notre système juridique, c'est au stade judiciaire que la régularité de la preuve est vérifiée; en d'autres termes, c'est à ce stade que l'on vérifiera si la preuve a été recueillie de manière légale et loyale par les policiers. Ce type de contrôle *a posteriori* n'est nullement adapté à la recherche proactive, dont les éléments n'apparaîtront probablement jamais clairement dans un dossier judiciaire.

La nécessité d'un contrôle adéquat se fait d'autant plus pressante qu'en raison de sa finalité même, la recherche proactive appelle l'utilisation de techniques policières qui menacent les libertés individuelles.

Une plus grande transparence est nécessaire dans la manière dont les informations sont recueillies durant la phase proactive. La recherche proactive, de par les objectifs qu'elle poursuit, a engendré l'utilisation de techniques de plus en plus sophistiquées, qui suscitent des questions d'ordre éthique, et ce d'autant plus que

Deze grondige wijziging in de opvattingen over het politieoptreden past eveneens in het vrij recente algemene regeringsstreven naar een sterker preventiebeleid met het oog op meer veiligheid.

Het politieonderzoek heeft niet alleen tot doel de daders van gepleegde misdrijven te ontmaskeren maar ook meer informatie te verzamelen over de criminale organisaties, hun leden en hun activiteiten ten einde de ontmanteling ervan op het meest geschikte ogenblik mogelijk te maken.

Commandant H. Berkmoes van het CBO heeft hierover het volgende verklaard: «Wat de opsporingen betreft, bevorderen wij een proactieve, multidisciplinaire en projectgerichte aanpak»(1). Dit houdt een samenwerking in tussen politie, overheid en administratie. Men moet komen tot een algehele en geïntegreerde aanpak. Die aanpak moet gericht zijn op de daders, wat dan weer een nieuwe opsporingscultuur en wetswijzigingen veronderstelt(2).

Men merkt duidelijk hoe specifiek die nieuwe opsporingsmethode wel is. Proactieve recherche heeft niet enkel een gerechtelijk doel, maar is vaak verwant met het werk van de inlichtingendiensten: het gaat vooral om het bestuderen van structuren, financiële constructies en om het verzamelen van informatie over criminale organisaties. De proactieve recherche mondigt niet noodzakelijk uit in een gerechtelijke fase. Meer dan ooit is er een vervlechting van het administratieve onderzoek met het gerechtelijk onderzoek.

Men merkt eveneens heel snel de gevaren van deze nieuwe politieaanpak, die zich op empirische wijze ontwikkeld heeft buiten elk afgebakend wettelijk kader om: in ons rechtssysteem wordt de rechtmachtheid van de bewijsmiddelen onderzocht in het gerechtelijk stadium. Het is met andere woorden in dit stadium dat wordt onderzocht of het bewijs op een wettige en loyale manier werd verkregen door de politie. Dit soort controle *a posteriori* is geenszins aangepast aan de proactieve recherche waarvan de gegevens wellicht nooit duidelijk in een gerechtelijk dossier zullen worden opgetekend.

Er is dringend nood aan een passende controle daar de proactieve recherche — juist wegens het doel ervan — het gebruik impliceert van politiemethoden die de individuele vrijheden bedreigen.

Er is dus nood aan meer transparantie met betrekking tot de manier waarop informatie tijdens de proactieve fase wordt verkregen. De proactieve recherche brengt, wegens het doel ervan, het gebruik mee van steeds verfijnder technieken die ethische vragen oproepen, temeer daar niet noodzakelijk

(1) Interview de H. Berkmoes, commandant du BCR, dans *Politeia*, avril 1996, p. 30.

(2) *Idem*, p. 29 et suiv.

(1) Interview met H. Berkmoes, commandant van het CBO, in *Politeia*, april 1996, blz. 30.

(2) *Idem*, blz. 29 e.v.

cette recherche ne vise pas nécessairement les suspects potentiels, mais peut concerner tous les citoyens. Il existe un danger que le droit au respect de la vie privée soit mis en péril (art. 8, CEDH): il est nécessaire de protéger les individus contre d'éventuels abus (notamment par le biais des banques de données informatiques)(1).

Si l'on peut admettre que la recherche proactive constitue une réponse adéquate aux phénomènes de la criminalité organisée, encore s'impose-t-il impérativement de la doter d'un cadre légal qui s'insérera dans notre procédure pénale et qui, après en avoir tracé les limites, la soumettra à un système de contrôle adéquat.

Section 2 : Vers une consécration légale de la recherche proactive

La gendarmerie donne la définition suivante de la recherche proactive(2): «La recherche proactive s'appuie sur l'exécution de recherches vers des organisations criminelles ou vers des personnes, plus particulièrement par le recueil, l'enregistrement et le traitement de données ou d'informations sur la base d'une présomption raisonnable de l'existence de faits punissables devant être commis ou déjà commis mais non encore divulgués et qui, en raison de la relation organisée dans le cadre d'une organisation criminelle dans laquelle ces faits sont commis, ou leur nature, constituent une infraction grave à la loi. Son objectif est d'arriver à la poursuite des auteurs.»

Cette définition a, globalement, été reprise par le ministre de la Justice dans une circulaire confidentielle du 4 juin 1997, qui a été rédigée en attendant l'élaboration d'un cadre légal. Elle participe à la mise en œuvre du plan d'action du gouvernement contre la criminalité organisée adopté le 18 juin 1996, plan qui prévoit, de surcroît, d'examiner dans quelles mesures les techniques particulières de recherche peuvent être appliquées dans le cadre de cette recherche proactive(3).

Une étape décisive a été franchie lors de l'examen, par la Chambre des représentants, du projet Franchimont. Suivant en cela une recommandation de la Commission Dutroux, la recherche proactive a été

potentiële verdachten maar ook gewone burgers erbij betrokken worden. Het recht op het respect voor het privé-leven kan in het gedrang komen (artikel 8, EVRM): het is noodzakelijk het individu te beschermen tegen eventuele misbruiken (onder meer via computerbestanden)(1).

De proactive recherche is weliswaar een passend antwoord op het fenomeen van de georganiseerde criminaliteit, maar vergt een wettelijke grondslag die geïntegreerd moet worden in onze strafrechtspleging en die ook moet voorzien in een passend controlesysteem nadat de grenzen van de proactive recherche zijn afgebakend.

Afdeling 2 : Naar een wettelijke bekraftiging van de proactive recherche

De rijkswacht geeft de volgende definitie van de proactive recherche(2): «Proactief rechercheren slaat op het verrichten van opsporingen naar criminale organisaties of personen, inzonderheid door het verzamelen, registreren en verwerken van gegevens en inlichtingen op grond van een redelijk vermoeden van te plegen of reeds gepleegde maar nog niet aan het licht gebrachte strafbare feiten, die gezien het georganiseerd verband in het kader van een criminale organisatie waarin ze worden begaan, of hun aard, een ernstige inbreuk op de wet opleveren, met het doel te komen tot het vervolgen van de daders.»

Deze definitie is grotendeels overgenomen door de minister van Justitie in een vertrouwelijke circulaire van 4 juni 1997, opgesteld in afwachting van de uitwerking van een wettelijk kader. Zij draagt bij tot de uitvoering van het actieplan van de regering tegen de georganiseerde criminaliteit dat op 18 juni 1996 werd goedgekeurd en dat daarenboven bepaalt dat onderzoek moet worden in hoeverre bijzondere opsporingsmethoden kunnen worden toegepast in het kader van die proactive recherche(3).

Een beslissende stap is gezet bij het onderzoek van het ontwerp-Franchimont door de Kamer van volksvertegenwoordigers. In aansluiting op een aanbeveling van de commissie-Dutroux werd de proactive

(1) Voir en ce sens Ch. Van den Wyngaert, «*Organized Crime, proactive policing and International Cooperation in Criminal Matters: Who Controls the Police in a Transnational context?*», in *Undercover Policing and Accountability from an International Perspective*, Edited by M. den Boer, 1997, pp. 163 à 177 et spécialement p. 170.

(2) Gendarmerie, *Criminalité organisée en Belgique*, Rapport établi à l'occasion de l'audition du commandant de la gendarmerie par la Commission d'enquête sur la criminalité organisée, décembre 1996, p. 17.

(3) Plan d'action du gouvernement contre le crime organisé, juin 1996, pp. 8 et 9.

(1) Zie hierover Ch. Van den Wyngaert, «*Organized Crime, Proactive Policing and International Cooperation in Criminal Matters: Who controls the police in a Transnational context?*», in *Undercover Policing and Accountability from an International Perspective*, Edited by M. den Boer, 1997, blz. 163-177 en in het bijzonder blz. 170.

(2) Rijkswacht, *Georganiseerde criminaliteit in België*, Rapport opgesteld naar aanleiding van de hoorzitting met de commandant van de rijkswacht door de Onderzoekscommissie georganiseerde criminaliteit, december 1996, blz. 17.

(3) Actieplan van de regering tegen de georganiseerde criminaliteit, juni 1996, blz. 8 en 9.

incorporée dans la définition qui est finalement donnée de l'information.

L'article 5 du projet, introduisant entre autres l'article 28bis dans le Code d'instruction criminelle, tel qu'adopté par la Chambre, contient en effet la disposition suivante :

«Art. 28bis, § 1^{er}, deuxième alinéa. — L'information s'étend à l'enquête proactive. Celle-ci, dans le but de permettre la poursuite d'auteurs d'infractions, consiste en la recherche, la collecte, l'enregistrement et le traitement de données et d'informations sur la base d'une suspicion raisonnable que des faits punissables vont être commis ou ont été commis mais ne sont pas encore connus, et qui, en raison de leur nature ou du cadre organisé dans lequel ils sont commis au sein d'une organisation criminelle, constituent une atteinte grave à la loi. Pour entamer une enquête proactive, l'autorisation préalable du procureur du Roi, de l'auditeur du travail, de l'auditeur militaire, ou du magistrat national dans le cadre de leur compétence respective, est requise»(1).

Le texte adopté par la Chambre a été modifié comme suit en commission de la Justice du Sénat(2) :

«Art. 28bis, § 2. L'information s'étend à l'enquête proactive. Celle-ci, dans le but de permettre la poursuite d'auteurs d'infractions, consiste en la recherche, la collecte, l'enregistrement et le traitement de données et d'informations sur la base d'une suspicion raisonnable que des faits punissables vont être commis ou ont été commis mais ne sont pas encore connus, et qui sont ou seraient commis dans le cadre d'une organisation criminelle, telle que définie par la loi, ou constituent ou constituaient un crime ou un délit tel que visé à l'article 90ter, §§ 2, 3 et 4. Pour entamer une enquête proactive, l'autorisation écrite et préalable du procureur du Roi, de l'auditeur du travail, ou du magistrat national, dans le cadre de leur compétence respective, est requise, sans préjudice du respect des dispositions légales spécifiques réglant les techniques particulières de recherche.

§ 3. Sauf les exceptions prévues par la loi, les actes d'information ne peuvent comporter aucun acte de contrainte ni porter atteinte aux libertés et aux droits individuels. Ces actes peuvent toutefois comprendre la saisie des choses citées à l'article 35.

Le procureur du Roi veille à la légalité des moyens de preuve ainsi qu'à la loyauté avec laquelle ils sont rassemblés.»

(1) Doc. Chambre, 1996-1997, n° 857/21.

(2) Doc. Sénat, n° 1-704/5.

recherche opgenomen in de uiteindelijke definitie van het opsporingsonderzoek.

Artikel 5 van het ontwerp dat onder meer artikel 28bis in het Wetboek van strafvordering invoegt, zoals aangenomen door de Kamer, bepaalde immers :

«Art. 28bis, § 1, tweede lid. — Het opsporingsonderzoek strekt zich uit over de proactieve recherche. Hieronder wordt verstaan, met het doel te komen tot het vervolgen van daders van misdrijven, het opsporen, het verzamelen, registreren en verwerken van gegevens en inlichtingen op grond van een redelijk vermoeden van te plegen of reeds gepleegde maar nog niet aan het licht gebrachte strafbare feiten, en die gezien het georganiseerde verband in het kader van een criminale organisatie waarin ze worden begaan, of gezien hun aard, een ernstige schending van de wet opleveren. Voor het opstarten van een proactieve recherche, is de voorafgaande toestemming van de procureur des Konings, de arbeidsauditeur, de kriegsauditeur, of de nationaal magistraat, in het kader van hun respectieve bevoegdheid, vereist»(1).

De door de Kamer aangenomen tekst werd in de commissie voor de Justitie van de Senaat gewijzigd als volgt(2) :

«Art. 28bis, § 2. Het opsporingsonderzoek strekt zich uit over de proactieve recherche. Hieronder wordt verstaan, met het doel te komen tot het vervolgen van daders van misdrijven, het opsporen, het verzamelen, registreren en verwerken van gegevens en inlichtingen op grond van een redelijk vermoeden van te plegen of reeds gepleegde maar nog niet aan het licht gebrachte strafbare feiten, en die worden of zouden worden gepleegd in het kader van een criminale organisatie, zoals gedefinieerd door de wet, of misdaden of wanbedrijven als bedoeld in artikel 90ter, §§ 2, 3 en 4, uitmaken of zouden uitmaken. Het instellen van een proactieve recherche behoeft voorafgaande schriftelijke toestemming, door de procureur des Konings, de arbeidsauditeur, of de nationaal magistraat gegeven in het kader van hun respectieve bevoegdheid, onvermindert de naleving van de specifieke wettelijke bepalingen die de bijzondere opsporingstechnieken regelen.

§ 3. Behoudens de wettelijke uitzonderingen mogen de opsporingshandelingen geen enkele dwangmaatregel inhouden noch schending inhouden van individuele rechten en vrijheden. Deze handelingen kunnen evenwel de inbeslagneming van de zaken vermeld in artikel 35 inhouden.

De procureur des Konings waakt voor de wettigheid van de bewijsmiddelen en de loyaliteit waarmee ze worden verzameld.»

(1) Stuk Kamer, 1996-1997, nr. 857/21.

(2) Stuk Senaat, nr. 1-704/5.

L'article 28bis, §§ 2 et 3, a été adopté, dans cette version, en séance plénière du Sénat des 27 et 29 janvier 1998 et en séance plénière de la Chambre des représentants du 5 mars 1998(1).

Ce texte, même s'il ne constitue qu'une première étape dans la réglementation de la recherche proactive, en fixe clairement les limites. Ces limites étaient auparavant tellement vagues qu'elles ne pouvaient que susciter l'inquiétude.

Le texte précise tout d'abord clairement qu'une recherche proactive ne pourra être mise en œuvre que :

- si elle a une finalité judiciaire : permettre la poursuite d'auteurs d'infractions;
- s'il existe des données objectives permettant de créer une suspicion raisonnable que des faits punissables vont être commis ou ont été commis mais ne sont pas encore connus;
- s'il s'agit de faits qui sont ou seront éventuellement commis dans le cadre d'une organisation criminelle ou qui concernent la criminalité grave, au sens de l'article 90ter du Code d'instruction criminelle.

Cette définition doit conduire logiquement à l'exclusion de toute forme de recherche purement exploratoire. La législation annoncée par le gouvernement en la matière devrait le préciser explicitement et réprimer la violation de cette règle.

Il faut par ailleurs exclure les distinctions peu transparentes opérées par le passé entre «recherche proactive», «projets» ou encore «approche proactive(2)», et dont on peut craindre qu'elles permettent la réalisation de recherches qui n'ont pas de fina-

(1) Doc. Sénat, n° 1-704/9 et Chambre, 1996-1997, n° 857/28. La loi Franchimont du 12 mars 1998 relative à l'amélioration de la procédure pénale au stade de l'information et de l'instruction a été publiée au *Moniteur belge* du 2 avril 1998, p. 10027; elle entrera en vigueur à la date fixée par le Roi et au plus tard six mois après sa publication au *Moniteur belge* (article 49).

(2) Les éléments essentiels d'une approche proactive selon la gendarmerie sont (Gendarmerie, Criminalité organisée en Belgique, Rapport établi à l'occasion de l'audition du commandant de la gendarmerie par la Commission d'enquête sur la criminalité organisée, décembre 1996, p. 18 et suivantes).

- le suivi de l'ampleur, de la nature et de la gravité d'un phénomène;
- l'amélioration continue de l'efficacité de la réponse des autorités et de la police à ce phénomène;
- coordination...;
- exécution d'une approche thématique et préventive d'un phénomène;
- l'exécution d'une recherche proactive.

Artikel 28bis, §§ 2 en 3, werd in deze versie aangenomen door de Senaat op 27 en 29 januari 1998 en door de Kamer van volksvertegenwoordigers op 5 maart 1998(1).

Hoewel deze tekst slechts een eerste fase vormt in de regelgeving inzake de proactieve recherche, legt hij er duidelijk de grenzen van vast. Die waren vroeger zo vaag dat ze alleen aanleiding konden geven tot ongerustheid.

In eerste instantie verduidelijkt de tekst dat proactieve recherche slechts kan worden toegepast :

- indien er een gerechtelijk doel is : de vervolging van daders van misdrijven mogelijk maken;
- indien er objectieve gegevens voorhanden zijn die het redelijke vermoeden wettigen dat strafbare feiten gepleegd zullen worden of gepleegd zijn maar nog niet aan het licht zijn gebracht;
- indien het gaat om feiten die eventueel gepleegd zijn of zullen worden in het kader van een criminale organisatie of die betrekking hebben op de zware criminaliteit in de zin van artikel 90ter van het Wetboek van strafvordering.

Deze definitie moet logischerwijze leiden tot het uitsluiten van elke vorm van louter verkennende recherche. De wetgeving die de regering op dit vlak heeft aangekondigd, zou zulks uitdrukkelijk moeten preciseren en de overtreding van die regel bestraffen.

Er moet daarenboven een einde worden gemaakt aan het weinig transparante onderscheid dat in het verleden is gemaakt tussen «proactieve recherche», «projecten» of nog «proactieve aanpak(2)», die aanleiding kunnen geven tot opsporingen zonder

(1) Stuk Senaat, nr. 1-704/9 en Kamer, 1996-1997, nr. 857/28. De wet-Franchimont van 12 maart 1998 tot verbetering van de strafrechtspleging in het stadium van het opsporingsonderzoek en het gerechtelijk onderzoek werd gepubliceerd in het *Belgisch Staatsblad* van 2 april 1998, blz. 10027; zij treedt in werking op de door de Koning bepaalde datum en uiterlijk zes maanden na de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad* (artikel 49).

- (2) De essentiële gegevens van een proactieve aanpak zijn volgens de rijkswacht (zie Rijkswacht, georganiseerde criminaliteit in België, rapport opgesteld naar aanleiding van de hoorzitting met de commandant van de rijkswacht door de Onderzoekscommissie georganiseerde criminaliteit, december 1996, blz. 18 e.v.);
- follow-up van de omvang, de aard en de ernst van een fenomeen;
 - continu verbeteren van de doeltreffendheid waarmee de overheid en de politie op dit fenomeen reageren;
 - coördinatie...;
 - uitvoeren van een preventieve projectmatige aanpak van een fenomeen;
 - uitvoeren van proactieve recherche.

lité judiciaire et qui échapperait de ce fait au contrôle des autorités judiciaires. Tout type de recherche policière qui n'a pas pour objet immédiat l'élucidation d'une infraction commise doit demeurer dans les limites de la recherche proactive telle qu'elle a été définie dans la législation. Il faut éviter qu'il y ait une recherche pré-proactive préalable à la recherche proactive, ce qui serait inacceptable dans notre État de droit.

On ne doit pas pour autant, *a priori*, exclure que, dans le cadre de la recherche proactive telle qu'elle a été définie, les services de police puissent travailler en collaboration avec des autorités administratives, conférant aux recherches un caractère multidisciplinaire. Mais il s'imposera de réglementer de façon précise cette collaboration et de prévoir que la recherche, dans son intégralité, demeurera sous le contrôle des autorités judiciaires.

L'article 28bis du Code d'instruction criminelle a par ailleurs le mérite d'inscrire la recherche proactive dans notre procédure pénale, réaffirmant par là sa finalité judiciaire. Plus précisément, l'information englobera la recherche proactive qui, de ce fait, sera soumise, d'une part, aux principes qui régissent cette phase du procès pénal et, d'autre part, au contrôle direct du ministère public.

Il conviendra cependant peut-être, à l'avenir, de repenser l'organisation du ministère public, et d'adapter ses moyens et de le doter d'une formation adéquate afin de lui permettre d'assumer effectivement cette mission nouvelle. Ce point sera précisé plus loin.

Le texte précise en outre que toute recherche proactive doit être subordonnée à l'autorisation préalable et écrite du ministère public, jetant les bases du système de direction et de surveillance qui devra être élaboré.

Enfin, la loi Franchimont précise qu'en dehors des exceptions prévues par la loi, les actes d'information dont la recherche proactive fera dorénavant partie, ne pourront comporter aucun acte de contrainte ni porter atteinte aux libertés et aux droits individuels.

Section 3 : Principes qui doivent guider l'élaboration de la législation sur la recherche proactive et son contrôle

1. L'application de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel

Dans la mesure où la recherche proactive est de nature à porter atteinte à la vie privée puisqu'elle va consister à récolter et à traiter des informations concernant une personne à son insu, il faut soumettre

gerechtelijk doel, en daardoor ontsnappen aan controle door de gerechtelijke instanties. Elke vorm van politieonderzoek dat niet onmiddellijk tot doel heeft een gepleegd misdrijf op te helderen, moet binnen de perken van de proactieve recherche blijven zoals wettelijk gedefinieerd. Men moet voorkomen dat aan de proactieve recherche een pre-proactieve recherche voorafgaat, wat in onze rechtsstaat onaanvaardbaar is.

Men mag evenwel niet *a priori* uitsluiten dat in het kader van de proactieve recherche, zoals ze gedefinieerd is, de politiediensten samenwerken met administratieve overheden, waardoor het opsporingswerk een multidisciplinair karakter krijgt. Het is evenwel noodzakelijk die samenwerking nauwkeurig te regelen en te bepalen dat alle opsporingen onder het toezicht moeten blijven van de gerechtelijke instanties.

Dankzij artikel 28bis van het Wetboek van strafvordering wordt de proactieve recherche geïntegreerd in onze strafrechtspleging, waardoor het gerechtelijk doel ervan herbevestigd wordt. Het opsporingsonderzoek omvat de proactieve recherche, waardoor de principes die deze fase van het strafproces beheersen, in acht moeten worden genomen en het openbaar ministerie als rechtstreeks controllerende instantie zal fungeren.

In de toekomst zal de organisatie van het openbaar ministerie wellicht aangepast moeten worden en zullen er meer middelen ter beschikking moeten staan. Het parket heeft in ieder geval nood aan een passende opleiding om opgewassen te zijn tegen deze nieuwe taak. Dit punt zal verder worden gepreciseerd.

De tekst bepaalt daarenboven dat voor de proactieve recherche een voorafgaande schriftelijke toestemming van het openbaar ministerie nodig is. Bijgevolg is de grondslag gelegd voor een systeem van leiding en controle dat verder moet worden uitgewerkt.

Ten slotte preciseert de wet-Franchimont dat — behoudens de wettelijke uitzonderingen — de opsporingshandelingen waartoe de proactieve recherche voortaan behoort, geen enkele dwangmaatregel noch schending mogen inhouden van individuele rechten en vrijheden.

Afdeling 3: Principes die de grondslag moeten vormen voor het opstellen van de wetgeving op de proactieve recherche en de controle daarop

1. Naleving van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens

Aangezien de proactieve recherche erin bestaat gegevens te verzamelen en te verwerken over personen die daarvan niet op de hoogte zijn, moet men erop toezien dat de wet van 8 december 1992 tot bescher-

cette recherche proactive au respect de la loi du 8 décembre 1992.

2. La transparence vis-à-vis de l'autorité de contrôle

Une des objections fondamentales que l'on peut soulever à l'encontre de la recherche proactive est son manque de transparence. Or, comme on l'a déjà souligné, la recherche proactive, au contraire de la recherche réactive, ne fera le plus souvent pas l'objet d'un contrôle judiciaire a posteriori, soit qu'elle ne débouche pas sur des poursuites, soit que les éléments recueillis au cours de cette recherche ne figurent pas dans le dossier répressif.

Il s'impose dès lors de prévoir un principe de transparence de la recherche proactive à l'égard de l'autorité qui sera chargée de son contrôle immédiat, à savoir le ministère public.

Cette transparence doit s'appliquer non seulement lors de la mise en œuvre de la recherche, mais aussi tout au long de son déroulement; elle concerne non seulement le contenu des informations récoltées, mais également les méthodes utilisées. Les services de police ne doivent pas avoir la possibilité d'invoquer le secret professionnel vis-à-vis de l'organe de contrôle.

Le ministère public doit en effet avoir la possibilité effective de contrôler, durant la recherche proactive, que celle-ci s'effectue dans le respect des principes qui gouvernent la procédure pénale, et en particulier les principes de loyauté, de légalité, de subsidiarité et de proportionnalité.

3. La portée du contrôle de la recherche proactive

Toute recherche proactive devra être soumise, non seulement à l'autorisation préalable du ministère public, mais également à sa surveillance et à son contrôle continu.

Il ne s'agit pas de remettre en question la direction opérationnelle des recherches, qui relève de la compétence des services de police.

Par contre, il relève de la compétence de l'autorité de contrôle de vérifier:

1. Lors de la mise en œuvre de la recherche:

a) l'opportunité de la mesure sollicitée

Le procureur du Roi devra notamment vérifier que la recherche proposée s'inscrit dans le cadre de la politique criminelle telle qu'elle aura été définie par le ministre de la Justice en concertation avec le collège des procureurs généraux.

Il convient de rompre avec la pratique passée selon laquelle les choix opérés de manière autonome par les services de police en matière de recherche ont un impact déterminant sur les options de politique crimi-

ming van de persoonlijke levenssfeer niet wordt overtreden.

2. Transparantie ten aanzien van de controle-instantie

Een van de meest fundamentele bezwaren tegen de proactieve recherche is het gebrek aan transparantie. In tegenstelling tot het reactieve onderzoek wordt de proactieve recherche meestal niet aan de controle van het gerecht onderworpen, hetzij omdat ze geen aanleiding geeft tot vervolgingen, hetzij omdat de vermelde gegevens niet in het strafdossier zijn vermeld.

Daarom moet de proactieve recherche volkomen transparant zijn voor de instantie belast met de onmiddellijke controle, namelijk het openbaar ministerie.

Dat geldt niet alleen voor het opstarten van de recherche maar voor het hele verloop ervan, en niet alleen voor de inhoud van de verzamelde informatie maar ook voor de gebruikte methoden. De politiediensten mogen niet de kans krijgen zich tegenover het controleorgaan te beroepen op het beroepsgeheim.

Het openbaar ministerie moet tijdens de proactieve recherche daadwerkelijk kunnen nagaan of de basisbeginselen van de strafprocedure, en met name het loyaalteits-, legaliteits-, subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel, zijn nageleefd.

3. Reikwijdte van de controle op de proactieve recherche

Voor elke vorm van proactieve recherche moet vooraf de toestemming worden gevraagd van het openbaar ministerie, dat ook daarna toezicht en controle blijft uitoefenen.

Het is niet de bedoeling te tornen aan de operationele leiding over de opsporingen, die tot de bevoegdheid van de politiediensten blijft behoren.

De bevoegdheid van de controle-instantie houdt het volgende in:

1. Bij het opstarten van de recherche:

a) beoordeling van de gevraagde maatregel

De procureur des Konings gaat na of de voorgestelde opsporing past in het kader van het strafrechtelijk beleid dat is uitgestippeld door de minister van Justitie in overleg met het college van procureurs-generaal.

Er moet een einde komen aan de traditionele manier van werken, waarbij het beleid met betrekking tot de misdaadbestrijding gestuurd wordt door de autonome keuzen van de politiediensten inzake

nelle qui sont prises ultérieurement. Ceci ne doit pas empêcher les services de police d'éclairer les autorités compétentes quant aux choix à opérer, notamment sur la base de l'analyse criminelle.

b) la conformité de la recherche proposée aux principes de légalité, de proportionnalité et de subsidiarité, spécialement quant aux choix des moyens mis en œuvre.

2. Durant le déroulement de la recherche :

a) le respect constant des principes de légalité, de proportionnalité et de subsidiarité, qui devront s'apprécier notamment au regard des résultats que fournit la recherche, des moyens sollicités et du danger qu'elle fait courir aux agents qui l'exécutent.

b) le respect des principes qui gouvernent l'information, et notamment le principe de loyauté dans la recherche de la preuve.

Section 4 : La recherche proactive et les techniques spéciales d'enquête

Les techniques spéciales d'enquête, en raison des atteintes aux droits et libertés individuelles qu'elles peuvent entraîner, devraient en principe être limitées à la phase réactive.

Cependant, le plan d'action du gouvernement contre la criminalité organisée prévoit que l'on doit s'interroger sur la question de savoir dans quelle mesure ces techniques pourront aussi, sous le contrôle de la magistrature, être utilisées dans la phase proactive(1).

La circulaire confidentielle du ministre de la Justice du 4 juin 1997 stipule uniquement à cet égard : «L'utilisation des techniques spéciales d'enquête dont question dans la circulaire confidentielle du 24 avril 1990 est autorisée dans le domaine de la recherche proactive. Les principes et méthodes définis dans ladite circulaire restent entièrement d'application» (*traduction*).

Si l'on peut admettre qu'en raison des objectifs qu'elle poursuit, la recherche proactive doit pouvoir s'accompagner de l'utilisation de certaines techniques spéciales, il conviendra cependant de régler cette matière par une législation plus restrictive que pour l'enquête réactive, et toujours moyennant l'autorisation préalable et sous le contrôle constant du procureur du Roi.

Si l'on admet le recours à des techniques qui portent gravement atteinte aux libertés individuelles

opsporingsbeleid. Natuurlijk kunnen de politiediensten de bevoegde autoriteiten wel adviseren over deze keuzen, met name op basis van misdaadanalyses.

b) nagaan of de voorgestelde opsporingen beantwoorden aan het legaliteits-, proportionaliteits- en subsidiariteitsprincipe, vooral wat de keuze van de middelen betreft.

2. Tijdens het verloop van de proactieve recherche :

a) blijven toeziend op de naleving van het legaliteits-, proportionaliteits- en subsidiariteitsbeginsel, voornamelijk in het licht van de resultaten, de gevraagde middelen en het gevaar dat de opsporingsambtenaren lopen;

b) toeziend op de naleving van de algemene beginseisen die ten grondslag moeten liggen aan het opsporingsonderzoek en met name het beginsel van de loyaalheid waarmee bewijzen worden verzameld.

Afdeling 4 : Proactieve recherche en bijzondere opsporingsmethoden

Daar de bijzondere opsporingsmethoden een aantasting van de individuele rechten en vrijheden kunnen meebrengen, moeten zij in beginsel beperkt blijven tot de reactieve fase.

In haar actieplan tegen de georganiseerde criminaliteit werpt de regering evenwel de vraag op of en in welke mate deze methoden ook in de proactieve fase kunnen worden gebruikt, steeds onder de controle van de magistratuur(1).

De vertrouwelijke circulaire van de minister van Justitie van 4 juni 1997 zegt hierover alleen : «De aanwendung van bijzondere opsporingstechnieken vervat in de vertrouwelijke omzendbrief van 24 april 1990 is mogelijk in het domein van de proactieve recherche. De principes en werkwijzen in deze omzendbrief blijven daarbij onverminderd van toepassing.»

De specifieke doelstellingen van de proactieve recherche kunnen het gebruik van bepaalde bijzondere opsporingsmethoden rechtvaardigen. De wetgeving die deze mogelijkheid regelt, moet evenwel strenger zijn dan voor het reactieve onderzoek en steeds de voorafgaande toestemming en de voortdurende controle van de procureur des Konings vooropstellen.

Methoden die de individuele vrijheden ernstig schaden (bijvoorbeeld direct afluisteren of opstellen

(1) Plan d'action du gouvernement contre le crime organisé, juin 1996, p. 8-9.

(1) Actieplan van de regering tegen de georganiseerde criminaliteit, juni 1996, blz. 8-9.

(comme par exemple les écoutes directes ou l'utilisation de caméras dans un lieu privé), il faudrait prévoir que leur utilisation est subordonnée à l'autorisation et au contrôle d'un magistrat du siège spécialement chargé de cette mission. Le ministère public est en effet trop impliqué dans l'action publique qu'il dirige pour prendre ces décisions. Dans la recherche réactive, cette mission a été confiée au juge d'instruction(1). Parallèlement, on pourrait créer un «juge de la recherche» pour la phase proactive(2).

SECTION 2

Contexte international

§ 1. Situation

1.1. Nations Unies

La criminalité organisée constitue, depuis la fin des années 80, un aspect important des travaux menés au sein des Nations Unies qui se disent «profondément troublées par la menace de plus en plus grave que la criminalité transnationale organisée fait peser sur l'ordre public, la stabilité et la sécurité des États, et qui appelle des mesures urgentes et appropriées»(3). Parmi ces travaux, nous retiendrons la résolution 49/159 du 23 décembre 1994 par laquelle l'Assemblée générale approuvait la Déclaration politique et le Plan mondial d'action contre la criminalité transnationale organisée issu des travaux de la Conférence ministérielle mondiale sur la criminalité transnationale organisée tenue à Naples en novembre 1994(4). Cette résolution fut notamment suivie par la déclaration de Buenos Aires sur la prévention du crime et la

(1) En maintenant l'institution de juge d'instruction par opposition au «juge de l'instruction», la loi Franchimont tend non seulement à conserver intactes les prérogatives actuelles de ce magistrat, mais encore à les renforcer (voir exposé des motifs précédant le projet de loi relatif à l'amélioration de la procédure pénale au stade de l'information et de l'instruction, doc. Chambre, 1996-1997, n° 857/1, p. 39).

(2) Voir en ce sens les recommandations de M. Van Traa, *Inzake opsporing*, Enquêtecommission opsporingsmethoden, Sdu uitgever, Den Haag, 1996, p. 451 et suiv.; voir encore dans le même sens B. De Ruyver, T. Van Der Beken et G. Vermeulen, *The Desirability of legally Regulating the Proactive Phase*, in *Undercover Policing and Accountability from an International Perspective*, Edited by M. den Boer, 1997, spéc., p. 111, Ph. Traest, *De rol van politiediensten bij de opsporing en de bewijslevering in strafzaken: Vandaag en morgen*, Vigiles 1997, n° 3, p. 11; Ch. Van den Wyngaert, *Organized Crime, Proactive Policing and International Cooperation in Criminal Matters: Who Controls the Police in a Transnational context?*, in *Undercover Policing and Accountability from an International Perspective*, Edited by M. den Boer, 1997.

(3) Nations Unies, Assemblée générale, 12 décembre 1996, 51/120.

(4) A/49/748, annexe.

van camera's in een privé-plaats) zouden enkel toelaatbaar zijn als een magistraat van de zetel die speciaal met deze opdracht is belast, daarvoor toestemming heeft gegeven en verder ook controle blijft uitvoeren. Het openbaar ministerie is te nauw bij de strafvordering betrokken om dit soort beslissingen te kunnen nemen. Bij de reactieve recherche is de onderzoeksrechter met deze opdracht belast(1). Naar analogie daarvan zou voor de proactieve fase een «rechter van het onderzoek» kunnen optreden(2).

AFDELING 2

Internationale context

§ 1. Toestand

1.1. Verenigde Naties

De georganiseerde criminaliteit is sedert het einde van de jaren 80 een belangrijk aspect van de werkzaamheden van de Verenigde Naties, die verklaren ernstig geschockt te zijn door de steeds grotere dreiging die de georganiseerde transnationale criminaliteit betekent voor de openbare orde, de stabiliteit en de veiligheid van de Staten en die oproepen tot het nemen van dringende en aangepaste maatregelen»(3). Tot de verwenzelijkingen van de VN behoren onder meer de resolutie 49/159 van 23 december 1994 waarin de algemene vergadering de Beleidsverklaring en het Wereldactieplan tegen de georganiseerde transnationale criminaliteit heeft goedgekeurd. Dat plan was op zijn beurt het gevolg van de werkzaamheden van de Ministeriële Wereldconferentie over de georganiseerde transnationale

(1) Door de onderzoeksrechter niet te vervangen door de «rechter van het onderzoek», beoogt de wet-Franchimont niet alleen de huidige prerogatieven van deze magistraat ongewijzigd te bewaren, maar ze bovendien te verstevigen (zie memorie van toelichting bij het wetsontwerp tot verbetering van de strafrechtspleging in het stadium van het opsporingsonderzoek en het gerechtelijk onderzoek, Stuk Kamer, 1996-1997, nr. 857/1, blz. 39).

(2) Zie in die zin de aanbevelingen van M. Van Traa, *Inzake opsporing*, Enquêtecommission opsporingsmethoden, Sdu uitgever, Den Haag, 1996, blz. 451 en volgende; zie ook in dezelfde zin B. De Ruyver, T. Van Der Beken en G. Vermeulen, *The Desirability of legally Regulating the Proactive Phase*, in *Undercover Policing and Accountability from an International Perspective*, Edited by M. den Boer, 1997, i.h.b., blz. 111, Ph. Traest, *De rol van politiediensten bij de opsporing en de bewijslevering in strafzaken: vandaag en morgen*, Vigiles 1997, nr. 3, blz. 11; Ch. Van den Wyngaert, *Organized Crime, Proactive Policing and International Cooperation in Criminal Matters: Who controls the police in a Transnational context?*, in *Undercover Policing and Accountability from an International Perspective*, Edited by M. den Boer, 1997.

(3) Verenigde Naties, Algemene Vergadering, 12 december 1996, 51/120.

(4) A/49/748, bijlage.

répression de la criminalité transnationale organisée(2) et la résolution du Conseil économique et social intitulée « Application de la Déclaration politique de Naples et du Plan d'action mondial contre la criminalité transnationale organisée »(3).

Le 24 septembre 1996, dans le cadre des travaux de sa cinquante et unième session, l'Assemblée générale des Nations Unies a entendu une allocution du président de la république de Pologne. Le président polonais y estimait que la communauté internationale devait faire face à la menace croissante, et apparemment imparable, du crime transnational organisé et du terrorisme international qui s'attaquent aux fondations matérielles et institutionnelles des sociétés. Seul un large effort à l'échelle mondiale sous les auspices des Nations Unies pourrait, selon le président de la république de Pologne, mettre un terme aux crimes qui menacent les libertés démocratiques et la démocratie elle-même. La Pologne est, par conséquent, convaincue qu'il est temps d'essayer de conclure un instrument juridique international visant à renforcer la coopération interétatique et à faciliter le travail des institutions chargées d'appliquer la loi en matière de lutte contre le crime organisé. Pour ce faire, la Pologne a présenté un projet de convention-cadre contre le crime organisé (4). Cette proposition a trouvé un prolongement institutionnel par la proposition faite par l'Assemblée générale des Nations Unies en novembre 1997 de constituer un groupe d'experts intersessions à participation non limitée afin d'élaborer l'avant-projet d'une éventuelle convention internationale générale contre la criminalité transnationale organisée.

1.2. G7/G8

En juillet 1989, lors du quinzième sommet du G7 réuni à Paris, un nouveau dispositif est mis en place pour améliorer la lutte contre la délinquance économique et financière. Le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux, mieux connu sous le nom de GAFA, constitue un réseau d'experts représentant initialement les États-Unis, le Japon,

criminaliteit te Napels in november 1994.(1) Op die resolutie volgde onder meer de verklaring van Buenos Aires over de misdaadpreventie en de bestrijding van de georganiseerde transnationale criminaliteit(2) alsook de resolutie van de Economische en Sociale Raad over de toepassing van de Beleidsverklaring van Napels en van het Wereldactieplan tegen de georganiseerde transnationale criminaliteit(3).

Op 24 september 1996 luisterde de algemene vergadering van de Verenigde Naties, in het kader van de werkzaamheden van haar 51e zitting, naar een toespraak van de president van de Republiek Polen. De Poolse president was van mening dat de internationale gemeenschap het hoofd diende te bieden aan de toenemende en kennelijk niet te stuiten dreiging van de georganiseerde transnationale criminaliteit en van het internationaal terrorisme, die de materiële en institutionele grondvesten van de maatschappij aantasten. Enkel een wereldwijde inspanning onder de auspiciën van de Verenigde Naties zou volgens de Poolse president een einde kunnen maken aan de misdaden die de democratische vrijheden en de democratie zelf bedreigen. Polen is er bijgevolg van overtuigd dat de tijd rijp is om te pogen overeenstemming te bereiken over een internationaal juridisch instrument ter bevordering van de samenwerking tussen de staten en van het werk van de instellingen die ermee belast zijn de wet betreffende de bestrijding van de georganiseerde misdaad toe te passen. Polen heeft daartoe een ontwerp van raamovereenkomst tegen de georganiseerde criminaliteit ingediend(4). Dit voorstel werd aangevuld door het voorstel van de algemene vergadering van de Verenigde Naties van november 1997 om een groep van deskundigen samen te stellen met een onbeperkt aantal deelnemers teneinde het voorontwerp uit te werken van een eventuele algemene internationale overeenkomst ter bestrijding van de georganiseerde transnationale criminaliteit.

1.2. G7/G8

In juli 1989 wordt tijdens de vijftiende top van de G7 die te Parijs vergadert, een nieuw instrument in het leven geroepen om de strijd tegen de economische en financiële delinquentie te ondersteunen. De Financiële Actiegroep tegen het witwassen van kapitaal, beter bekend onder de benaming FAG, vormt een netwerk van deskundigen die aanvankelijk de Ver-

(1) A/49/748, annexe.

(2) Résolution adoptée par la réunion de travail ministériel sur la suite donnée à la déclaration politique de Naples et au plan d'action mondial contre la criminalité transnationale organisée, tenue à Buenos Aires du 27 au 30 novembre 1995, E/CN.15/1996/2/Add. 1, annexe.

(3) Résolution 1996/27 du Conseil économique et social, 24 juillet 1996.

(4) A/C.3/51/7, annexe.

(1) A/49/748, bijlage.

(2) Resolutie aangenomen door de ministeriële werkvergadering over het gevolg dat moet worden gegeven aan de Beleidsverklaring van Napels en aan het Wereldactieplan tegen de georganiseerde transnationale criminaliteit, die plaats had te Buenos Aires van 27 tot 30 november 1995, E/CN.15/1996/2/Add. 1, bijlage.

(3) Resolutie 1996/27 van de Economische en Sociale Raad, 24 juli 1996.

(4) A/C.3/51/7, bijlage.

l'Allemagne, la France, le Royaume-Uni , l'Italie et le Canada, pays auxquels se sont joints la Belgique, les Pays-Bas, le Luxembourg, la Suisse, l'Autriche, l'Espagne, la Suède et l'Australie. À ces pays représentés au sein du GAFI sont venus s'ajouter l'Union européenne et le Conseil de coopération du Golfe en tant qu'entité autonome, ainsi que d'autres pays, portant à 28 le nombre de membres. Ce groupe chargé de faire des recommandations sur les actions destinées à améliorer la lutte contre le blanchiment d'argent a, en avril 1990, déposé un rapport contenant 40 recommandations visant à l'amélioration des systèmes juridiques internationaux, le renforcement du rôle du système financier et le renforcement de la coopération.

D'autres initiatives, telles que les 40 recommandations sur la lutte contre la criminalité organisée, formulées par le groupe d'experts sur la criminalité transnationale organisée mis en place par le «G8» (G7 + la Russie), les 25 recommandations adoptées par la conférence ministérielle sur le terrorisme le 30 juillet 1996 et les 10 principes pour la lutte contre la criminalité exploitant les technologies avancées approuvés par le G8 le 10 décembre 1997 sont également à mettre à l'actif de cette institution(1).

enigde Staten, Japan, Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Italië en Canada vertegenwoordigen. In een later stadium treden ook België, Nederland, Luxemburg, Zwitserland, Oostenrijk, Spanje, Zweden en Australië tot dit netwerk toe. Bij die landen die vertegenwoordigd zijn in de FAG, voegen zich later de Europese Unie en de Raad voor samenwerking van de Arabische Golfstaten als autonome instantie alsook nog andere landen waardoor het aantal leden op 28 wordt gebracht. Die groep die aanbevelingen moet doen over acties ter ondersteuning van de strijd tegen het witwassen, heeft in april 1990 een verslag neergelegd met 40 aanbevelingen die de verbetering van de internationale rechtsstelsels beogen, de versterking van de rol van het financieel systeem en de samenwerking.

Andere initiatieven, zoals de 40 aanbevelingen over de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit, geformuleerd door de groep van deskundigen over de georganiseerde transnationale criminaliteit, geïnstalleerd door de G8 (G7 + Rusland), de 25 aanbevelingen aangenomen door de ministeriële conferentie over terrorisme op 30 juli 1996 en de 10 principes voor de strijd tegen de criminale organisaties die gebruik maken van geavanceerde technologieën, goedgekeurd door de G8 op 10 december 1997, horen ook tot de verdiensten van deze instelling(1).

1.3. Union européenne

Réuni à Dublin les 13 et 14 décembre 1996, le Conseil européen a lancé les bases d'une approche cohérente et coordonnée de la lutte contre la criminalité organisée au sein de l'Union. Marquant sa volonté de combattre efficacement cette criminalité, le sommet de Dublin a décidé la création d'un groupe de haut niveau chargé d'établir un programme d'action global assorti de recommandations concrètes. Les travaux de ce groupe d'experts ont conduit à l'élaboration de 15 orientations politiques et de 30 recommandations spécifiques qui ont été présentées aux chefs d'État et de gouvernement. Le groupe de haut niveau a par ailleurs souligné «qu'il est convaincu que la lutte contre la criminalité organisée et le terrorisme est un effort sans fin. La lutte doit être rigoureuse, mais elle doit toujours utiliser des moyens légitimes et respecter pleinement les principes de l'État de droit, de la démocratie et des droits de l'homme, sans perdre de vue le fait que c'est la protection de ces valeurs qui est la raison d'être de la lutte

1.3. Europese Unie

Tijdens de top van Dublin op 13 en 14 december 1996 heeft de Europese Raad de grondslagen bekendgemaakt van een coherente en gecoördineerde aanpak van de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit in de Europese Unie. Ter illustratie van zijn streven naar een efficiënte bestrijding van de criminaliteit heeft de top van Dublin beslist een groep op hoog niveau op te richten en te belasten met de opstelling van een alomvattend actieplan met concrete aanbevelingen. De werkzaamheden van die groep deskundigen hebben geleid tot het opstellen van 15 politieke richtsnoeren en 30 specifieke aanbevelingen die door de staats- en regeringsleiders werden voorgesteld. De groep op hoog niveau heeft overigens benadrukt dat «naar haar overtuiging de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit en het terrorisme een continue uitdaging vormt. De strijd moet op genadeloze wijze worden gevoerd, maar altijd met wettige middelen en met volledige naleving van de beginselen van de rechtsstaat, de democratie en de mensenrechten,

(1) Recommandations of the Senior experts Group on Transnational Organized Crime, Paris, 12 avril 1996.

(1) Recommandations of the Senior Experts Group on Transnational Organized Crime, Parijs, 12 april 1996.

contre la criminalité organisée(1)».

Le rapport du groupe de haut niveau a été approuvé par le Conseil européen d'Amsterdam les 16 et 17 juin 1997.

1.3.1. Orientations politiques recommandées au Conseil européen par le groupe de haut niveau(2)

1. Le Conseil est invité à adopter rapidement une action commune visant à ériger en infraction, conformément à la législation de chaque État membre, le fait pour une personne, présente sur son territoire, de participer à une organisation criminelle et ce, quel que soit le lieu de l'Union où l'organisation est basée ou où elle exerce ses activités criminelles. (...)

2. Le Conseil européen préconise l'adoption rapide par les États membres des conventions jugées essentielles pour la lutte commune contre la criminalité organisée (voir recommandations 13 et 14). Le groupe de haut niveau recommande en outre aux États membres de prendre au niveau national toutes les mesures nécessaires pour veiller à ce que les demandes d'extradition puissent être traitées aussi simplement et rapidement que possible. (...)

3. Le Conseil est invité à créer un mécanisme, sur la base de l'expérience acquise avec le modèle mis en place dans le cadre du GAFI, permettant d'évaluer mutuellement la manière dont les instruments de coopération internationale en matière pénale sont appliqués et mis en œuvre dans chacun des États membres.

4. Le Conseil européen réaffirme qu'il attache la plus grande importance à la conclusion prochaine d'un accord sur le projet de convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres. Le projet doit contenir, entre autres, des dispositions qui visent à rendre superflues, dans les relations entre les États membres, les réserves formulées dans le cadre de la convention d'entraide judiciaire du Conseil de l'Europe et de son protocole. Dans ce contexte, il convient d'accorder une attention particulière au réexamen de l'exigence de la double incrimination.

(1) Programme d'action relatif à la criminalité organisée, actes adoptés en application du titre VI du traité sur l'Union européenne, *Journal officiel des Communautés européennes*, C 251, 15 août 1997, p. 1.

(2) Programme d'action relatif à la criminalité organisée, actes adoptés en application du titre VI du traité sur l'Union européenne, *Journal officiel des Communautés européennes*, C 251, 15 août 1997, pp. 41 et suivantes.

waarbij niet uit het oog mag worden verloren dat de «raison d'être» van de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit nu juist gelegen is in de bescherming van die waarden(1)».

Het rapport van de groep op hoog niveau werd door de Europese Raad te Amsterdam goedgekeurd op 16 en 17 juni 1997.

1.3.1. Politieke richtsnoeren aan de Europese Raad aanbevolen door de groep op hoog niveau(2)

1. De Raad wordt verzocht snel een gemeenschappelijk optreden vast te stellen op grond waarvan in de wetgeving van elke lidstaat de deelname van personen, die zich op hun grondgebied bevinden, aan een criminale organisatie als delict wordt aangemerkt, ongeacht de plaats in de Unie waar de organisatie geconcentreerd is of haar criminale activiteit uitoefent. (...)

2. De Europese Raad dringt aan op de spoedige aanneming van de overeenkomsten die in de aanbevelingen 13 en 14 staan, en dit binnen de daar genoemde termijnen, en die van essentieel belang geacht worden voor de gemeenschappelijke bestrijding van de georganiseerde criminaliteit. De groep op hoog niveau beveelt bovendien de lidstaten aan van op nationaal niveau de maatregelen te treffen die noodzakelijk zijn om te waarborgen dat verzoeken om uitlevering zo eenvoudig en zo spoedig mogelijk kunnen worden behandeld. (...).

3. De Raad wordt verzocht een regeling in te voeren, gebaseerd op de ervaring die is opgedaan met het model dat ontwikkeld is binnen de FATF, voor de wederzijdse evaluatie van de wijze waarop de instrumenten betreffende de internationale samenwerking in strafzaken in elke lidstaat worden toegepast en uitgevoerd.

4. De Europese Raad herhaalt dat hij het grootste belang hecht aan een spoedig akkoord over de ontwerp-overeenkomst inzake wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de lidstaten van de Europese Unie. Dit ontwerp moet onder andere bepalingen bevatten op grond waarvan voorbehouden die zijn gemaakt bij het verdrag van de Raad van Europa inzake wederzijdse rechtshulp in strafzaken en het protocol in de betrekkingen tussen de lidstaten overbodig zouden worden gemaakt. In dit verband moet bijzondere aandacht worden geschonken aan het heroverwegen van de eis van dubbele strafbaarheid.

(1) Actieplan ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit, besluiten aangenomen krachens titel VI van het verdrag betreffende de Europese Unie, *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen*, C 251, 15 augustus 1997, blz. 1.

(2) Actieplan ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit, besluiten aangenomen krachens titel VI van het verdrag betreffende de Europese Unie, *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen*, C 251, 15 augustus 1997, blz. 41 en volgende.

5. Le Conseil européen encourage le Conseil et la Commission à définir en commun avec les pays d'Europe centrale et orientale candidats à l'adhésion, y compris les États baltes, un pacte de préadhésion sur la coopération dans la lutte contre la criminalité, qui se fonde sur l'acquis de l'Union européenne (...).

6. Le Conseil européen souligne qu'il est important, pour chaque État membre, que les services de répression compétents coordonnent leur action, au niveau national, dans la lutte contre la criminalité organisée, échangent des informations et agissent d'une manière concertée.

7. Chaque État membre veille, pour faciliter les contacts avec les autres États membres, avec Europol et avec la Commission, à disposer d'un point de contact unique donnant accès à tous les services de répression chargés de la lutte contre la criminalité organisée.

8. De même, et sans préjudice de la nécessité d'encourager les contacts directs entre les autorités judiciaires des États membres, il convient de constituer au niveau européen un réseau de coopération judiciaire. Afin de mettre en place ce réseau, chaque État membre crée conformément à son ordre constitutionnel, si un tel dispositif n'existe pas déjà, un point de contact central permettant l'échange d'informations entre les autorités judiciaires nationales.

9. Au sein du Conseil, il est constitué un groupe pluridisciplinaire permanent sur la criminalité organisée composé des autorités compétentes, en vue d'élaborer des politiques de coordination de la lutte contre la criminalité organisée. La création dans chaque État membre d'équipes pluridisciplinaires comparables chargées des mêmes tâches et leur contribution aux travaux du groupe du Conseil favoriseraient une approche coordonnée au niveau européen.

10. Le Conseil européen réaffirme qu'il considère qu'Europol devrait être doté de pouvoirs opérationnels dans le cadre de la coopération avec les autorités nationales (...)

11. Le Conseil européen souligne l'importance pour chaque État membre de disposer d'une législation élaborée et étendue en matière de confiscation des produits du crime et de blanchiment de ces produits. (...)

12. Le Conseil européen insiste sur la nécessité de développer une coopération plus étroite, au niveau national, entre les services fiscaux et les autorités de répression, dans la lutte contre la criminalité organisée. (...) En outre, la prévention et l'élimination de la fraude fiscale, telle que la fraude organisée à la TVA et aux droits d'accises, y compris en particulier ses aspects transnationaux, devraient être considérablement améliorées tant au niveau national qu'au niveau européen.

5. De Europese Raad moedigt de Raad en de Commissie aan om samen met de kandidaat-landen van Midden- en Oost-Europa, met inbegrip van de Baltische staten, een pretoetredingspact voor samenwerking bij misdaadbestrijding te sluiten, dat op het acquis van de Unie gebaseerd is. (...)

6. De Europese Raad benadrukt voor elke lidstaat het belang om in zijn bevoegde wetshandhavingsdiensten het optreden bij de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit op nationaal niveau te coördineren, en informatie uit te wisselen en in onderling overleg te handelen.

7. Om de contacten met de andere lidstaten, met Europol, en met de Commissie te vergemakkelijken, dient elke lidstaat te zorgen voor één enkel contactpunt dat toegang verschafft aan alle wetshandhavingsdiensten die verantwoordelijk zijn voor de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit.

8. Tevens zet elke lidstaat, onverminderd de noodzaak van het stimuleren van directe contacten tussen de justitiële autoriteiten van de lidstaten, een netwerk op voor justitiële samenwerking op Europees niveau. Elk lidstaat zet, voorzover hij dat nog niet gedaan heeft, overeenkomstig zijn constitutionele structuur, een centraal contactpunt op voor de informatie-uitwisseling op nationaal niveau tussen de justitiële autoriteiten.

9. Binnen de Raad wordt er een permanente multidisciplinaire werkgroep inzake georganiseerde criminaliteit opgericht bestaande uit bevoegde autoriteiten, met als doel het ontwikkelen van het beleid voor de coördinatie van de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit. Het instellen in elke lidstaat van vergelijkbare multidisciplinaire teams met identieke taken alsook de inbreng van die teams in de Raads-werkgroep, zouden een gecoördineerde aanpak op Europees niveau in de hand werken.

10. De Europese Raad herhaalt zijn standpunt dat Europol functionele bevoegdheden moet krijgen om met nationale autoriteiten samen te werken. (...)

11. De Europese Raad benadrukt het belang voor elke lidstaat om een goed ontwikkelde, ruime wetgeving te hebben voor de confiscatie van de opbrengsten van criminaliteit en het witwassen ervan. (...)

12. De Europese Raad benadrukt dat er bij de georganiseerde misdaadbestrijding op nationaal niveau nauwer moet worden samengewerkt tussen de fiscale en de wetshandhavingsdiensten. (...) De preventie en de bestrijding van georganiseerde fiscale fraude, zoals BTW- en accijnsfraude, ook van vooral de internationale aspecten daarvan, moeten sterk worden verbeterd op nationaal en Europees niveau.

13. Le Conseil européen souligne qu'il importe d'accroître la transparence dans l'administration publique et dans les entreprises et d'empêcher la criminalité organisée de recourir à des pratiques de corruption. (...)

14. Il convient de mobiliser les possibilités offertes par les fonds structurels, tels que le Fonds social européen et le programme Urban, pour éviter que les grandes villes de l'Union européenne ne deviennent des terrains d'élection de la criminalité organisée. Il y a lieu d'accorder une attention particulière aux circonstances dans lesquelles les catégories socialement faibles deviennent vulnérables à la perspective d'une carrière criminelle. (...)

15. Il conviendrait de réaliser une étude interpiliers sur la criminalité en matière de haute technologie. (...) En outre, le Conseil et la Commission devraient se pencher sur les problèmes de fraude et de contrefaçon liés à tous les types d'instruments de paiement, y compris les instruments de paiement électroniques.

1.3.2. Programme d'action détaillé

Le groupe de haut niveau a formulé 30 recommandations transposant en termes opérationnels les orientations politiques, en précisant pour chacune d'entre elles à qui incombe la responsabilité de sa mise en œuvre ainsi qu'une proposition de calendrier. Nous reprenons ci-après les recommandations dont la responsabilité de la mise en œuvre incombe, au moins, aux États membres. Les autres propositions relèvent de la compétence d'autres entités telles que le Conseil, la Commission ou Europol.

1.3.3. Approche du phénomène de la criminalité organisée

1. Chaque État membre devrait examiner s'il est approprié, conformément à son ordre constitutionnel ou à sa pratique, de désigner un organe au niveau national qui serait chargé de la coordination de la lutte contre la criminalité organisée. Date limite: fin 1997.

2. Les États membres et la Commission devraient instituer, si un tel dispositif n'existe pas encore, ou identifier un système de collecte et d'analyse des données propre à fournir une vue d'ensemble de la situation de la criminalité organisée dans l'État membre et à assister les autorités de répression dans leur lutte contre la criminalité organisée. Les États membres utiliseront des normes communes pour la collecte et l'analyse des données (...). Date limite: mi-1998.

1.3.4. Prévention de la criminalité organisée

3. Il convient d'élaborer une politique globale de lutte contre la corruption, en tenant compte des travaux déjà réalisés également dans d'autres enceintes

13. De Europese Raad benadrukt het belang van een grotere transparantie bij de overheid en het bedrijfsleven en van het voorkomen van corrupte praktijken door de georganiseerde criminaliteit. (...)

14. De mogelijkheden die door de structurele fondsen worden geboden, vooral het Europees Sociaal Fonds en het Urban-programma, moeten in stelling worden gebracht om te voorkomen dat de grote steden in de Unie broedplaatsen voor de georganiseerde criminaliteit worden. Speciale aandacht moet uitgaan naar de omstandigheden die een criminale loopbaan aantrekkelijk kunnen maken voor sociaal zwakke groepen. (...)

15. Er moet een pijleroverschrijdende studie worden uitgevoerd inzake hightech-criminaliteit. (...) Voorts moeten de Raad en de Commissie zich bezighouden met het punt van fraude en vervalsing in verband met alle betaalmiddelen, met inbegrip van de elektronische.

1.3.2. Gedetailleerd actieplan

De groep op hoog niveau heeft 30 aanbevelingen opgesteld die de politieke richtsnoeren in operationele termen weergeven en voor elk ervan bepaald wie verantwoordelijk is voor de tenuitvoerlegging ervan en voor het opstellen van het tijdschema. Hieronder volgen de aanbevelingen althans die waarvan de uitvoering behoort tot de verantwoordelijkheid van de lidstaten. De overige voorstellen vallen onder de bevoegdheid van andere instellingen zoals de Raad, de Commissie of Europol.

1.3.3. Aanpak van de georganiseerde criminaliteit

1. Elke lidstaat zou moeten nagaan of het goed zou zijn, in overeenstemming met zijn constitutionele wetten of praktijken, op nationaal niveau een instantie aan te wijzen die de algemene verantwoordelijkheid voor de coördinatie van de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit zou dragen. Streefdatum: eind 1997.

2. De lidstaten en de Commissie zouden, indien dit nog niet bestaat, een mechanisme moeten instellen of aan moeten wijzen voor het verzamelen en analyseren van gegevens, dat zodanig is opgezet dat het een beeld kan opleveren van de situatie van de georganiseerde criminaliteit in de lidstaat en dat de wetshandhavings-autoriteiten kan helpen bij de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit. De lidstaten moeten bij het vergaren en analyseren van gegevens gemeenschappelijke normen hanteren (...). Streefdatum: medio 1998.

1.3.4. Preventie van georganiseerde criminaliteit

3. Er moet een alomvattend anticorruptiebeleid worden ontwikkeld — waarbij rekening wordt gehouden met de besprekingen in andere internatio-

internationales, afin d'accroître la transparence dans l'administration publique, au niveau tant des États membres que des Communautés (orientation politique n° 13). Cette politique devrait être axée essentiellement sur les éléments de la prévention et aborder des questions telles que l'impact des lacunes de la législation, les relations entre le secteur public et le secteur privé, la transparence de la gestion financière, les règles relatives à la participation aux marchés publics, ainsi que les critères de nomination aux fonctions publiques à responsabilités, etc. Elle devrait également couvrir la question des sanctions, qu'elles soient de nature pénale, administrative ou civile, ainsi que l'incidence de la politique de l'Union européenne sur les relations avec les États tiers. Date limite : mi-1998.

4. Les États membres et la Commission devraient veiller à ce que, dans le cadre d'une procédure d'adjudication publique, la législation en vigueur prévoie la possibilité d'interdire à un candidat qui a commis des infractions ayant un lien avec la criminalité organisée de participer aux procédures d'adjudication menées par les États membres et par la Communauté. Dans ce contexte, il convient également d'examiner si, et dans quelles conditions, des personnes actuellement interrogées ou poursuivies pour implication dans la criminalité organisée pourraient également être exclues de ces procédures. Il convient d'accorder une attention spécifique à l'origine illicite des fonds, qui pourrait être un motif éventuel d'exclusion. La décision interdisant à une personne de participer à la procédure d'adjudication doit pouvoir être contestée en justice.

De même, les États membres et la Commission devraient veiller à ce que la législation applicable prévoie la possibilité de rejeter, sur la base des mêmes critères, les demandes de subventions ou de licences publiques (orientation politique n° 13).

Des actes communautaires appropriés et des actes de l'Union européenne, permettant notamment des échanges d'informations entre États membres et entre les États membres et la Commission et contenant des dispositions particulières quant au rôle de la Commission tant dans la coopération administrative que dans l'établissement de listes noires, devraient être élaborés afin d'assurer que ces engagements puissent être réalisés, tout en garantissant la conformité avec les dispositions pertinentes relatives à la protection des données. Date limite : fin 1998.

5. Les États membres s'efforcent, en ce qui concerne les personnes morales enregistrées sur leur territoire, de recueillir, conformément aux règles pertinentes en matière de protection des données, des informations concernant les personnes physiques participant à la création ou à la direction de ces personnes morales, ainsi qu'à leur financement, afin d'éviter que la criminalité organisée n'infiltre le secteur public et le secteur privé licite. Il convient d'examiner comment

nale fora — om de transparantie in het openbaar bestuur in de lidstaten en de Gemeenschappen te vergroten (zie politiek richtsnoer nr. 13). Dit beleid moet in de eerste plaats gericht zijn op preventie en kwesties behandelen zoals de gevolgen van een gebrekkige wetgeving, de verhoudingen openbaar/privé, doorzichtigheid van financieel beheer, voorschriften inzake deelneming aan openbare aanbestedingen, criteria voor benoemingen in overheidsfunctie enz. Ook de kwestie van sancties — of die nu strafrechtelijk, administratief of civielrechtelijk van aard zijn — en de gevolgen van het beleid van de Unie voor de betrekkingen met derde landen moeten worden bezien. Streefdatum : medio 1998.

4. De lidstaten en de Commissie zorgen ervoor dat volgens de betrokken wetgeving een inschrijver in een procedure van openbare aanbesteding kan worden uitgesloten van deelneming aan aanbestedingsprocedures van de lidstaten en de Gemeenschap, indien hij delicten in verband met de georganiseerde criminaliteit heeft begaan. In dit verband moet worden bezien of en in welke omstandigheden personen tegen wie een onderzoek loopt of die worden vervolgd wegens betrokkenheid bij georganiseerde misdaad, ook kunnen worden uitgesloten. Er moet specifiek aandacht worden besteed aan de illegale oorsprong van fondsen als mogelijke reden voor uitsluiting van aanbestedingsprocedures. Het moet mogelijk zijn om bij de rechter in beroep te gaan tegen het besluit om de persoon in kwestie uit te sluiten van deelneming aan de aanbestedingsprocedure.

Evenzo zouden de lidstaten en de Commissie ervoor moeten zorgen dat volgens de wetgeving op dit gebied aan de hand van dezelfde criteria aanvragen voor subsidies of overheidsvergunningen kunnen worden afgewezen (zie politiek richtsnoer nr. 13).

Er moeten de nodige communautaire instrumenten alsmede instrumenten van de Europese Unie komen om ervoor te zorgen dat deze verbintenissen ook nagekomen kunnen worden, terwijl er tegelijkertijd voor wordt gezorgd dat de voorschriften inzake gegevensbescherming worden nageleefd. In die wetgeving moet onder andere de uitwisseling van informatie tussen de lidstaten en de Commissie worden geregeld en moeten specifieke bepalingen over de rol van de Commissie in de bestuurlijke samenwerking en in het opstellen van zwarte lijsten worden opgenomen. Streefdatum : eind 1998.

5. Wat betreft rechtspersonen die op hun grondgebied zijn geregistreerd, streven de lidstaten ernaar in overeenstemming met de voorschriften inzake gegevensbescherming informatie te verzamelen over de natuurlijke personen die bij de oprichting en de leiding daarvan betrokken zijn, alsmede over de financiering daarvan; dit moet worden gezien als een middel om de infiltratie van de georganiseerde criminaliteit in de overheidssector en de legale particuliere

ces données pourraient être compilées et analysées de manière systématique et échangées avec d'autres États membres et, le cas échéant, avec des organes chargés, au niveau de l'Union européenne, de la lutte contre la criminalité organisée, sur la base de dispositions appropriées que le Conseil devrait mettre au point (orientation politique n° 3). Date limite : fin 1998.

6. Il convient de mobiliser les possibilités offertes par les fonds structurels, notamment le Fonds social européen dans le cadre des actions visant à soutenir le marché du travail, et le programme Urban pour éviter que les grandes villes de l'Union européenne ne deviennent les terrains d'élection de la criminalité organisée. Ces fonds peuvent aider les personnes les plus directement menacées d'exclusion du marché de l'emploi et dès lors limiter les circonstances susceptibles de contribuer au développement de la criminalité organisée. Il y a lieu d'accorder une attention particulière aux catégories qui ne sont pas pleinement intégrées à la société, car elles peuvent devenir des cibles vulnérables pour les organisations criminelles. Il convient d'améliorer l'échange d'informations sur les projets qui se sont révélés fructueux dans ce domaine. Les résultats des consultations annuelles des responsables de la police des capitales des États membres devraient être pris en compte dans ce contexte (orientation politique n° 14). Date limite : fin 1998.

7. Les États membres devraient consulter régulièrement les services compétents de la Commission en vue d'analyser des cas de fraude au détriment des intérêts financiers de la Communauté, et d'approfondir la connaissance et la compréhension des complexités de ces phénomènes à l'intérieur des dispositifs et des cadres existants. Au besoin, des dispositifs supplémentaires sont mis en place pour organiser ces consultations sur une base régulière. Dans ce contexte, il convient de prendre en considération les relations futures entre Europol et l'unité de coordination de la lutte antifraude (UCLAF) au sein de la Commission. Date limite : fin 1997.

8. Des mesures visant à protéger certaines professions vulnérables des influences de la criminalité organisée devraient être mises en place, par exemple par le biais de l'adoption de codes de conduite. Une étude devrait proposer des mesures spécifiques, y compris une action législative, pour éviter que les notaires, les avocats, les comptables et les commissaires aux comptes ne soient exploités par la criminalité organisée ou n'y soient impliqués et assurer que les organisations professionnelles qui les représentent soient associées à l'établissement et à l'application de ces codes de conduite au niveau européen (orientation politique n° 13). Date limite : mi-1998 et, éventuellement, action commune mi-1999.

sector te voorkomen. Er moet worden onderzocht hoe dergelijke gegevens systematisch kunnen worden verzameld en geanalyseerd, en beschikbaar kunnen worden gesteld voor uitwisseling met andere lidstaten en zo nodig met instanties die op het niveau van de Unie verantwoordelijk zijn voor de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit. Hiervoor zouden door de Raad voorschriften moeten worden opgesteld (zie politiek richtsnoer nr. 13). Streefdatum : eind 1998.

6. De mogelijkheden die door de structurele fondsen worden geboden, vooral het Europees Sociaal Fonds, in het kader van maatregelen ter ondersteuning van de arbeidsmarkt, en het Urban-programma moeten in stelling worden gebracht om te voorkomen dat de grote steden in de Unie broedplaatsen voor de georganiseerde criminaliteit worden. Deze fondsen kunnen diegenen helpen voor wie het risico om van de arbeidsmarkt te worden uitgesloten het grootst is en aldus de kansen op ontwikkeling van georganiseerde criminaliteit verminderen. Bijzondere aandacht moet uitgaan naar maatschappelijk niet geheel geïntegreerde groepen die immers een makkelijke prooi vormen voor criminelle organisaties. De uitwisseling van informatie, over projecten die op dit gebied succesvol blijken te zijn, moet worden verbeterd. De resultaten van het jaarlijkse overleg van de hoofden van politiediensten van de hoofdsteden van de lidstaten moeten hierbij worden betrokken (zie politiek richtsnoer nr. 14). Streefdatum : eind 1998.

7. De lidstaten moeten regelmatig met de bevoegde diensten van de Commissie overleg plegen om fraude tegen de financiële belangen van de Gemeenschap te analyseren en kennis van en inzicht in de complexe aard van deze verschijnselen binnen de bestaande mechanismen en kaders te vergroten. In voorkomend geval worden er aanvullende regelingen ingesteld om zulk overleg regelmatig te laten plaatsvinden. In dit verband moet rekening worden gehouden met de toekomstige betrekkingen tussen Europol en het Coördinatieteam fraudebestrijding van de Commissie (UCLAF.) Streefdatum : eind 1997.

8. Er moeten maatregelen worden uitgewerkt om bepaalde kwetsbare beroepen te beschermen tegen invloeden van de georganiseerde criminaliteit, bijvoorbeeld door de aanneming van gedragscodes. In een studie zouden specifieke maatregelen, met inbegrip van het opstellen van wetten, moeten worden voorgesteld om te voorkomen dat notarissen, advocaten, boekhouders en accountants worden geëxploiteerd door of betrokken raken bij georganiseerde criminaliteit en ervoor te zorgen dat hun beroepsorganisaties worden betrokken bij het opstellen en het voorschrijven van dergelijke gedragscodes op Europees niveau (zie politiek richtsnoer nr. 13). Streefdatum : medio 1998 en eventueel een gemeenschappelijk optreden medio 1999.

1.3.5. Instruments juridiques, champ d'application et mise en œuvre

9. Les États membres estiment que les conventions citées ci-dessous sont essentielles dans la lutte contre la criminalité organisée. Les États qui ne les ont pas encore ratifiées devraient présenter des propositions à leur Parlement en vue d'en accélérer la ratification dans le délai imparti. Si une convention n'était pas ratifiée à la date limite qui a été fixée, ils avisent le Conseil par écrit, tous les six mois, des motifs de non-ratification, et ce jusqu'à ce que la convention soit ratifiée. (...). Date limite: fin 1998.

1. Convention européenne d'extradition, Paris, 1957(1).

2. Deuxième protocole additionnel à la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, Strasbourg, 1978(2).

3. Protocole additionnel à la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, Strasbourg, 1978.

4. Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime, Strasbourg, 1990(3).

5. Convention relative à l'assistance mutuelle entre les administrations douanières et protocole, Naples, 1967(4).

6. Accord relatif au trafic illicite par mer, mettant en œuvre l'article 17 de la convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, Strasbourg, 1995.

7. Convention contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, Vienne, 1998(5).

8. Convention européenne pour la répression du terrorisme, Strasbourg, 1997(6).

(1) Ratifiée par la Belgique le 29 août 1997 — entrée en vigueur le 27 novembre 1997.

(2) Ratifié par la Belgique le 18 novembre 1997 — entré en vigueur le 16 février 1998.

(3) Ratifiée par la Belgique le 28 janvier 1998 — entrée en vigueur le 1^{er} mai 1998.

(4) Loi d'approbation du 13 juin 1969, publication au *Moniteur belge* du 16 avril 1970 et entrée en vigueur à cette date.

(5) Loi d'approbation publiée au *Moniteur belge* du 21 mars 1996, en vigueur depuis le 23 janvier 1996.

(6) Ratifiée par la Belgique le 31 octobre 1985 — entrée en vigueur le 1^{er} février 1986.

1.3.5. Wetgeving, omvang, tenuitvoerlegging

9. De lidstaten zijn van mening dat de hieronder genoemde overeenkomsten van essentieel belang zijn voor de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit. De lidstaten die deze overeenkomsten nog niet hebben geratificeerd, moeten bij hun parlement voorstellen indienend met het oog op een snelle ratificering binnen het gegeven tijdschema. Indien een overeenkomst niet voor de streefdatum bekraftigd is, zullen zij totdat de overeenkomst bekraftigd is, elke zes maanden schriftelijk verslag uitbrengen aan de Raad over de redenen daarvoor. (...) Streefdatum: eind 1998.

1. Europees Uitleveringsverdrag, Parijs, 1957(1).

2. Tweede aanvullend protocol bij het Europees verdrag betreffende uitlevering, Straatsburg, 1978(2).

3. Aanvullend protocol bij het Europees verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken, Straatsburg, 1978.

4. Verdrag inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven, Straatsburg, 1990(3).

5. Overeenkomst inzake wederzijdse bijstand tussen de onderscheiden douaneadministraties en aanvullend protocol, Napels, 1967(4).

6. Overeenkomst inzake sluikhandel over zee, ter implementatie van artikel 17 van het verdrag van de Verenigde Naties tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen, Straatsburg, 1995.

7. Verdrag tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen, Wenen, 1988(5).

8. Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme, Straatsburg, 1997(6).

(1) Door België bekraftigd op 29 augustus 1997 — in werking getreden op 27 november 1997.

(2) Door België bekraftigd op 18 november 1997 — in werking getreden op 16 februari 1998.

(3) Door België bekraftigd op 28 januari 1998 — in werking getreden op 1 mei 1998.

(4) Goedkeuringswet van 13 juni 1969, *Belgisch Staatsblad* van 16 april 1970, op die laatste datum in werking getreden.

(5) Goedkeuringswet, *Belgisch Staatsblad* van 21 maart 1996, in werking getreden sedert 23 januari 1996.

(6) Door België bekraftigd op 31 oktober 1985 — in werking getreden op 1 februari 1986.

10. Les conventions de l'Union européenne figurant ci-après doivent être ratifiées avant les dates limites indiquées ci-dessous, compte tenu de l'existence des rapports explicatifs le cas échéant.

1. Convention relative à la procédure simplifiée d'extradition entre les États membres de l'Union européenne — Fin 1998.

2. Convention Europol — Date limite absolue : fin 1997(1).

3. Convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes — Mi-1998.

4. Convention sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes — Fin 1998.

5. Convention relative à l'extradition entre États membres de l'Union européenne — Fin 1998.

6. Protocoles de la convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes — Mi-1998.

11. Il conviendrait de mettre en place un dispositif, fondé sur l'expérience acquise avec le modèle mis au point dans le cadre du GAFI, afin d'évaluer mutuellement l'application et la mise en œuvre au niveau national des actes et engagements de l'Union européenne et des autres actes et engagements internationaux en matière pénale ainsi que de la législation, des politiques et des pratiques qui en résultent sur le plan national (orientation politique n° 3). Une telle évaluation mutuelle réalisée «par des pairs» devrait porter, en priorité, sur la coopération judiciaire et pourrait, si l'expérience s'avérait positive, être étendue à d'autres domaines de mise en œuvre.

Cette évaluation devrait reposer sur les principes suivants : parité des États membres, confiance mutuelle, détermination préalable de la portée et des critères pour l'évaluation sous forme d'une auto-évaluation et, pour ce qui est de la procédure d'évaluation mutuelle, des listes de contrôle et l'assurance que les experts de tous les États membres participeront, à un moment donné, au processus d'évaluation. Les résultats de l'évaluation restent confidentiels sauf si l'État membre concerné souhaite les rendre publics. Date limite : fin 1997/mi-1998.

12. Afin de rendre plus efficace la coopération judiciaire en matière de lutte contre la criminalité organisée, un point final devrait être mis aux travaux en cours sur le projet de convention d'entraide judi-

10. De volgende overeenkomsten van de Europese Unie zouden op onderstaande streefdata moeten worden geratificeerd. Daarbij wordt in voorkomend geval rekening gehouden met de beschikbaarheid van toelichtende verslagen.

1. Overeenkomst over de verkorte procedure tot uitlevering tussen de lidstaten van de Europese Unie — eind 1998.

2. Europol-overeenkomst — uiterlijk eind 1997.

3. Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen — medio 1998.

4. Overeenkomst inzake het gebruik van informatica op douanegebied — eind 1998.

5. Overeenkomst betreffende uitlevering tussen de lidstaten van de Europese Unie — eind 1998.

6. Protocollen bij de overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen — medio 1998.

11. Gebaseerd op de ervaring die is opgedaan met het in de FATF ontwikkelde model zou er een mechanisme moeten komen om wederzijds te evalueren hoe de Europese Unie en andere internationale instrumenten en verbintenissen in criminale aangelegenheden, alsmede de daaruit voortvloeiende nationale wetgeving, beleidsbeslissingen en praktijken, ten uitvoer worden gelegd en toegepast (zie politiek richtsnoer nr. 3). Een dergelijke wederzijdse evaluatie op voet van gelijkheid zou bij voorrang moeten worden uitgevoerd op het gebied van de justitiële samenwerking en zou, als daarmee positieve ervaringen worden opgedaan, ook op andere gebieden ten uitvoer gelegd kunnen worden.

De evaluatie zou op de volgende beginselen gebaseerd moeten worden : gelijkwaardigheid van de lidstaten, wederzijds vertrouwen, vooraf vastgestelde omvang en criteria voor de evaluatie in de vorm van een zelfevaluatie en, wat betreft de procedure voor wederzijdse evaluatie, checklists en de verzekering dat deskundigen uit alle lidstaten in enig stadium aan het evaluatieproces zullen deelnemen. De resultaten van de evaluatie blijven vertrouwelijk, tenzij de betrokken lidstaat deze openbaar wenst te maken. Streefdatum : eind 1997/medio 1998.

12. Om de justitiële samenwerking bij de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit doeltreffender te maken, zou voor eind 1997 de laatste hand moeten worden gelegd aan de huidige besprekingen

(1) Ratifiée en juin 1997 — entrée en vigueur le 1^{er} octobre 1998.

(1) Bekrachtigd in juni 1997 — in werking getreden op 1 oktober 1998.

ciaire en matière pénale avant la fin de 1997 (orientation politique n° 4). Dès que possible, le contenu de la convention devrait être élargi, en tenant compte de la nécessité d'accélérer les procédures de coopération judiciaire dans les affaires liées à la criminalité organisée et de réduire sensiblement les délais de transmission et de réponse aux demandes.

Il conviendrait également d'examiner les actes adoptés par le Conseil concernant les personnes qui coopèrent à l'action de la justice et la protection des témoins ainsi que les besoins spécifiques en matière de coopération policière dans le cadre des enquêtes préjudiciaires et en matière de coopération judiciaire dans certains pays.

Dans le cadre des travaux en cours sur le projet de convention, il conviendrait de se pencher particulièrement sur les besoins en matière de lutte contre la criminalité organisée. À cette fin, le groupe compétent devrait examiner comment :

a) les réserves formulées dans le cadre de la convention européenne d'entraide judiciaire de 1959 et de son protocole peuvent être rendues superflues entre les États membres de l'Union européenne, par exemple en insérant dans le projet des dispositions prévoyant la sauvegarde du principe *non bis in idem*, en réexaminant les exigences de double incrimination ou en faisant usage du droit de refus prévu par la convention uniquement lorsque la demande est susceptible de porter atteinte à la souveraineté, à la sécurité, à l'ordre public ou à d'autres intérêts essentiels de l'État membre.

b) une base juridique pourrait être créée pour l'application transfrontière de certaines méthodes modernes d'enquêtes telles que les livraisons surveillées, le déploiement d'agents infiltrés et l'interception de diverses formes de télécommunications.

Date limite : fin 1997/mi-1998.

13. Le Conseil est invité à adopter rapidement une action commune visant à ériger en infraction, conformément à la législation de chaque État membre, le fait pour une personne, présente sur son territoire, de participer à une organisation criminelle et ce, quel que soit le lieu de l'Union où l'organisation est basée ou exerce ses activités criminelles. Cette infraction pourrait consister dans le comportement décrit à l'article 3, paragraphe 4, de la convention d'extradition adoptée par le Conseil le 27 septembre 1996. Les traditions juridiques variant d'un État membre à l'autre, on pourrait envisager d'admettre, pendant une période limitée, que les États membres ne seront pas

over een ontwerp-overeenkomst aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken (zie politiek richt-snoer nr. 4). Zo spoedig mogelijk zou de inhoud van de overeenkomst verruimd moeten worden; daarbij moet rekening worden gehouden met de noodzaak om de procedures voor justitiële samenwerking bij zaken in verband met georganiseerde criminaliteit te versnellen en de termijnen voor toezending van verzoeken en voor beantwoording daarvan sterk te verkorten.

Ook zou moeten worden overwogen dat de Raad regelingen aanneemt betreffende individuen die in de loop van het justitiële proces willen meewerken, en inzake de bescherming van getuigen, alsmede betreffende de specifieke behoeften van politiesamenwerking in verband met onderzoeken die aan het proces voorafgaan, en justitiële samenwerking in derde landen.

In de huidige besprekingen over een ontwerp-overeenkomst zou speciale aandacht moeten worden geschonken aan de noodzaak om de georganiseerde criminaliteit te bestrijden. Daartoe moet de bevoegde groep bestuderen :

a) hoe voorbehouden ten aanzien van het Europees Verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken van 1959 en het aanvullend protocol daarbij voor de lidstaten van de Europese Unie onderling overbodig kunnen worden gemaakt, bijvoorbeeld door in het ontwerp bepalingen op te nemen ter bescherming van het «*ne bis in idem-beginsel*», door de heroverweging van het vereiste van dubbele strafbaarheid of door gebruikmaking van het recht tot weigering krachtens de overeenkomst, alleen indien het verzoek waarschijnlijk afbreuk doet aan de soevereiniteit, veiligheid, openbare orde, of andere essentiële belangen van de lidstaten;

b) hoe er een rechtsgrond kan komen voor de grensoverschrijdende toepassing van bepaalde moderne onderzoeksmethoden zoals gecontroleerde aflevering, de inzet van undercoveragenten en de interceptie van diverse vormen van telecommunicatie.

Streefdatum : eind 1997/medio 1998.

13. De Raad wordt verzocht spoedig een gemeenschappelijk optreden aan te nemen waarmee het volgens de wet van elke lidstaat een misdrijf wordt als een persoon op zijn grondgebied deelneemt aan een criminale organisatie, los van de plaats waar de organisatie zich in de Unie bevindt of haar criminale activiteit uitoefent. Een dergelijk delict zou kunnen bestaan in het gedrag als omschreven in artikel 3, lid 4, van het uitleveringsverdrag, dat de Raad op 27 september 1996 heeft aangenomen. De rechtstradities in de lidstaten verschillen echter onderling en het zou derhalve voor een beperkte periode aanvaardbaar kunnen worden geacht dat niet alle lidstaten zich met

tous en mesure de s'engager immédiatement à l'égard de la définition arrêtée. Date limite : fin 1997.

14. En outre, il conviendrait de fixer, comme point de départ des discussions futures sur la criminalité organisée, les thèmes ci-après, dont la plupart ont été approuvés par le Conseil dans le rapport sur la criminalité organisée de 1993, en tenant compte des droits des personnes et en particulier de l'auteur présumé de l'infraction et des tiers de bonne foi; ainsi, il convient:

- a) de lutter contre les formes de criminalité qui portent atteinte aux intérêts financiers des Communautés, dans le cadre d'une coopération étroite entre les États membres et la Commission;
- b) d'instituer une responsabilité des personnes morales qui sont impliquées dans des faits relevant de la criminalité organisée;
- c) de prévoir des délais de prescription assez longs pour la poursuite des infractions graves liées à la criminalité organisée;
- d) de s'attaquer au problème de la fraude et de la contrefaçon concernant tous les instruments de paiement, y compris les instruments de paiement électronique (orientation politique n° 15).

Date limite : fin 1998.

1.3.6. Coopération pratique entre la police, les autorités judiciaires et les douanes dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée

15. Il conviendrait de désigner, dans les cas où ils n'existent pas encore et en respectant pleinement la structure constitutionnelle de chaque État membre, des points de contact centraux nationaux afin d'accélérer l'échange d'information et le traitement des demandes de coopération entre les instances de répression chaque fois qu'une autorité nationale d'un État membre estime qu'il serait plus efficace de s'adresser à un point de contact central au lieu d'établir des contacts directs avec l'autorité d'un autre État membre (orientation politique n° 7). En ce qui concerne la convention Europol, l'unité nationale centrale qui y est visée devrait être le point de contact représentant toutes les autorités de répression des États membres. Il est souhaitable que les points de contact existants, tels que les bureaux centraux nationaux (BCN) d'Interpol et les bureaux «SIRENE» (supplément d'information requis à l'entrée nationale) etc. soient rassemblés dans ce point de contact central ou, au moins, que des relations étroites soient établies entre ces unités.

Ces points de contact devraient servir d'interface pour mettre rapidement en relation les autorités compétentes des États membres et la Commission. Ces points de contact pourraient en second lieu faire

onmiddellijke ingang kunnen vastleggen op de overeengekomen definitie.

14. Verder zouden de volgende uitgangspunten voor toekomstige besprekingen over de georganiseerde misdaad — met de meeste hiervan heeft de Raad in het verslag van 1993 over georganiseerde criminaliteit ingestemd — moeten worden vastgesteld; daarbij moet rekening worden gehouden met de rechten van het individu en met name van de vermeende overtreder en de derde partijen die te goeder trouw zijn :

- a) bestrijding van vormen van criminaliteit waardoor de financiële belangen van de Gemeenschappen worden geschaad, in nauwe samenwerking tussen de lidstaten en de Commissie;
- b) aansprakelijkheid van rechtspersonen zou moeten worden ingevoerd, indien de rechtspersoon betrokken is geweest bij georganiseerde criminaliteit;
- c) voor de vervolging van ernstige delicten in verband met georganiseerde criminaliteit zouden tamelijk lange verjaringstermijnen moeten worden vastgesteld;
- d) de kwestie van fraude en vervalsing in verband met alle betaalmiddelen, met inbegrip van elektronische betaalmiddelen, moet worden aangepakt (zie politiek richtsnoer nr. 15).

Streefdatum : eind 1998.

1.3.6. Praktische samenwerking tussen politie, justitie en douane bij de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit

15. Om de informatie-uitwisseling en de afdoening van procedures voor samenwerking op het gebied van wetshandhaving te versnellen, zouden, voorzover zij nog niet bestaan, centrale nationale contactpunten moeten worden aangewezen met volledige eerbiediging van de grondwettelijke structuur van elke lidstaat, waartoe een nationale autoriteit in een lidstaat zich kan wenden indien zij van oordeel is dat dit efficiënter is dan zich rechtstreeks tot de autoriteit in een andere lidstaat te wenden (zie politiek richtsnoer nr. 7). De centrale nationale eenheid waarnaar in de Europol-overeenkomst wordt verwezen, zou het contactpunt voor alle wetshandhavingsautoriteiten in de lidstaten moeten zijn. Het is wenselijk dat de bestaand contactpunten, zoals het NCB van Interpol de Sirene-bureaus enz. in dit centrale contactpunt bij elkaar worden gebracht of dat dergelijke eenheden in ieder geval nauwe betrekkingen met elkaar onderhouden.

Deze contactpunten zouden als interface moeten gaan functioneren om de bevoegde instanties in de lidstaten en de Commissie snel met elkaar in contact te brengen. Een tweede taak van deze contactpunten

office de guichet national d'information sur la législation, les compétences et les procédures nationales à l'intention des services de répression. Les informations pertinentes concernant ces points de contact centraux sont conservées par le Secrétariat général du Conseil et sont régulièrement actualisées. Date limite : fin 1997.

16. L'orientation politique n° 6 souligne l'importance d'une coordination entre les autorités de répression compétentes au niveau national. Aussi, tout en tenant compte des structures constitutionnelles et des traditions nationales, ainsi que du fait que chaque État membre décide de ses propres structures internes, il serait souhaitable de constituer des équipes intégrées pluridisciplinaires au niveau national, dans les cas où elles n'existent pas encore, dans le domaine spécifique de la criminalité organisée (orientations politiques n°s 6 et 9). Contrairement aux points de contact visés dans la recommandation n° 19, qui ont surtout pour vocation de faciliter l'établissement de contacts et de relayer l'information à d'autres États membres, ces équipes de coordination devraient avoir une connaissance suffisante des enquêtes criminelles nationales pour être en mesure de contribuer au développement des politiques nationales de lutte contre la criminalité organisée.

Ces équipes pourraient examiner les résultats des analyses d'Europol afin de lancer les enquêtes communes pluridisciplinaires de vaste envergure concernant deux États membres ou plus. Eu égard à l'ampleur de la mission, il convient d'assurer une coordination efficace entre les autorités chargées de l'enquête et les autorités judiciaires. Pour le bon fonctionnement de la coopération, il sera souhaitable que les points de contact nationaux et les équipes intégrées pluridisciplinaires collaborent très étroitement. Date limite : mi-1998.

On se référera également à la proposition d'action commune portant création d'un réseau judiciaire (9 juillet 1997 — 9804/97).

1.3.7. Mise en place d'Europol à part entière et élargissement de son mandat et de ses fonctions.

17. Les États membres et le Conseil devraient prendre toutes les mesures préparatoires et budgétaires nécessaires pour permettre à Europol de commencer ses activités au plus tard d'ici la mi-1998.

18. Il conviendrait de définir les possibilités pour Europol de coopérer et d'établir des contacts avec les pays tiers et les organisations internationales. À cette fin, le Conseil devrait établir un ou plusieurs instruments juridiques appropriés qui garantissent que des contacts puissent être entretenus avec la Commission et les pays tiers qui sont les partenaires les plus importants des États membres dans la lutte contre la crimi-

zou erin kunnen bestaan dat ze gaan fungeren als een nationaal informatiepunt inzake nationale wetgeving, bevoegdheden en procedures voor wetshandhavingsinstanties. De relevante informatie over deze centrale contactpunten ligt ter beschikking op het secretariaat-generaal van de Raad en wordt regelmatig bijgewerkt. Streefdatum : eind 1997.

16. In politiek richtsnoer nr. 6 wordt het belang benadrukt van de coördinatie tussen de bevoegde wetshandhavingsinstanties op nationaal niveau. Daarom zouden, rekening houdend met de constitutionele structuren en nationale tradities en met het feit dat elke lidstaat over zijn eigen interne structuren beslist, multidisciplinaire geïntegreerde teams op nationaal niveau moeten worden opgezet, voorzover zij niet reeds bestaan, specifiek op het terrein van de georganiseerde criminaliteit (zie politieke richtsnoeren nrs. 6 en 9). In tegenstelling tot de contactpunten als bedoeld in aanbeveling nr. 19, die in de eerste plaats facilitair zijn in het leggen van contacten en het geven van informatie aan andere lidstaten, dienen deze coördinatieteams voldoende inzicht te hebben in nationale strafrechtelijke onderzoeken om te kunnen bijdragen tot de ontwikkeling van nationale beleidsvormen in de strijd tegen georganiseerde criminaliteit.

Deze teams kunnen de resultaten van analyses van Europol bespreken om multidisciplinaire, grootschalige, gezamenlijke onderzoeken te initiëren waarbij twee of meer lidstaten betrokken zijn. Vanwege de brede taakstelling moet een doeltreffende coördinatie worden gewaarborgd tussen de opsporingsinstanties en de justitiële autoriteiten. Voor een goede samenwerking is het raadzaam dat de nationale contactpunten en het multidisciplinaire geïntegreerde team onderling zeer nauw samenwerken. Streefdatum : medio 1998.

Zie in dit verband ook het voorstel voor een gemeenschappelijk optreden houdende de oprichting van een Europees justitieel netwerk, 9 juli 1997 — 9804/97.

1.3.7. Ontwikkeling van een volledig toegerust Europol en uitbreiding van het mandaat en de taken van Europol.

17. De lidstaten en de Raad zouden alle nodige voorbereidende maatregelen en begrotingsmaatregelen moeten treffen om ervoor te zorgen dat Europol uiterlijk medio 1998 van start kan gaan.

18. De mogelijkheden voor Europol om samen te werken en contacten te leggen met derde landen en internationale organisaties zouden moeten worden uitgewerkt. De Raad zou daartoe een of meer passende wetsinstrumenten moeten opstellen waarmee ervoor kan worden gezorgd dat contacten kunnen worden onderhouden met de Commissie en derde landen die voor de lidstaten de belangrijkste

nalité organisée, ainsi qu'avec les organisations internationales concernées telles qu'Interpol et l'Organisation mondiale des douanes (OMD). Date limite: fin 1999.

19. Sans préjudice des résultats de la CIG, le mandat et les fonctions d'Europol seront étendus, dès que possible, en tenant compte de la décision prise par les chefs d'États ou de gouvernement lors du sommet de Dublin, de manière à inclure les éléments ci-après:

a) Europol doit être autorisé à faciliter et appuyer la préparation, la coordination et la mise en œuvre d'actions d'investigation spécifiques menées par les autorités compétentes des États membres, y compris des actions opérationnelles d'équipes conjointes comprenant des représentants d'Europol dans un rôle de support. La législation de chaque État membre déterminera quelle est l'autorité compétente, qu'il s'agisse d'autorités policières, douanières ou judiciaires;

b) Europol doit avoir la faculté de demander aux États membres de mener des enquêtes dans des affaires précises. Europol pourrait à ce titre prendre l'initiative d'attirer l'attention des autorités compétentes d'un ou de plusieurs États membres sur l'importance que revêtirait une enquête sur certaines affaires, sans que cette initiative n'oblige les États membres concernés à prendre les mesures demandées;

c) Europol devrait développer des compétences spécialisées spécifiques qui puissent être mises à la disposition des États membres pour les assister dans des enquêtes sur la criminalité organisée transfrontière (orientation politique n° 10);

d) les capacités d'Europol dans les domaines des techniques et du soutien opérationnels, de l'analyse et des fichiers créés à des fins d'analyse des données (par exemple, les registres des voitures ou autres biens volés) devraient être exploitées au maximum. Le développement des techniques opérationnelles pourrait prendre la forme d'études des pratiques au niveau national et de l'Union européenne et de leur efficacité ainsi que de la mise en place de stratégies, politiques et tactiques communes. Le développement du support opérationnel pourrait notamment se traduire par l'organisation de réunions, l'élaboration et l'application de programmes d'action communs, des analyses stratégiques, de soutien aux échanges d'informations et de renseignements, un soutien analytique pour les enquêtes nationales multilatérales, un soutien technique et tactique, un soutien juridique, la mise à disposition de moyens techniques, la mise au point de manuels communs, une aide à la formation, l'évaluation des résultats, et des avis donnés aux autorités compétentes des États membres;

partners zijn bij de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit, en met de betrokken internationale organisaties zoals Interpol en de Werelddouaneorganisatie (WDO). Streefdatum: eind 1999.

19. Zonder vooruit te lopen op het resultaat van de IGC, worden het mandaat en de taken van Europol zo spoedig mogelijk verder verruimd en zullen die ook het onderstaande omvatten, waarbij rekening wordt gehouden met het besluit van de staatshoofden en de regeringsleiders op de Top van Dublin:

a) Europol moet de voorbereiding, coördinatie en uitvoering van specifieke onderzoeksacties door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten, met inbegrip van operationele acties van gezamenlijke teams, waarin vertegenwoordigers van Europol een ondersteunende functie hebben, kunnen vergemakkelijken en ondersteunen. In de wetgeving van elke lidstaat wordt bepaald welke autoriteit (justitiële, politiële of douaneautoriteit) bevoegd is.

b) Europol zou de lidstaten moeten kunnen vragen om in specifieke gevallen onderzoeken uit te voeren. Europol zou in zo'n geval het initiatief kunnen nemen om de aandacht van de bevoegde instanties van een of meer lidstaten te vestigen op het belang van een onderzoek naar bepaalde zaken, hoewel een dergelijk initiatief de betrokken lidstaat/lidstaten niet zal verplichten de gevraagde actie ook uit te voeren.

c) Europol zou specifieke deskundigheid moeten ontwikkelen, die ter beschikking kan worden gesteld aan de lidstaten om hen bij te staan bij het onderzoek naar gevallen van georganiseerde grensoverschrijdende criminaliteit (zie politiek richtsnoer nr. 10);

d) de mogelijkheden van Europol op het gebied van operationele technieken en ondersteuning, analyse en dossiers met gegevensanalyses (bijvoorbeeld registers van gestolen voertuigen of andere goederen) zouden ten volle moeten worden benut. De ontwikkeling van operationele technieken zou de vorm kunnen aannemen van studies naar de praktijken op nationaal en Unie-niveau en de doeltreffendheid daarvan, en de ontwikkeling van gemeenschappelijke strategieën, beleidsvormen en tactieken. De ontwikkeling van operationele steun zou onder andere de vorm kunnen aannemen van het organiseren van bijeenkomsten, de ontwikkeling van gemeenschappelijke actieplannen en de uitvoering daarvan, strategische analyses, het vergemakkelijken van de uitwisseling van informatie en inlichtingen, analytische ondersteuning voor multilaterale nationale onderzoeken, technische en tactische ondersteuning, juridische ondersteuning, het aanbieden van technische faciliteiten, de ontwikkeling van gemeenschappelijke handboeken, het vergemakkelijken van opleiding, de evaluatie van de resultaten en het geven van advies aan de bevoegde instanties van de lidstaten;

e) Europol pourrait chercher à avoir accès au «Système d'information Schengen» ou à son successeur européen.

Le Conseil devra évaluer, sans préjudice de la ratification et de la mise en œuvre rapide de la convention Europol, si le développement du rôle d'Europol exige une modification de la convention et, dans l'affirmative, des mesures immédiates devraient être prises. Dans l'intervalle, l'unité «Drogues» Europol (UDE) devrait être en mesure de s'acquitter pleinement de son mandat.

Une étude approfondie devrait être effectuée en vue d'examiner la place et le rôle des autorités judiciaires dans leurs relations avec Europol, au rythme de l'élargissement des compétences d'Europol. Date limite : fin 1998.

1.3.8. Criminalité organisée et argent.

20. Il y a lieu d'explorer, sur la base d'expériences pratiques, dans quelle mesure il conviendrait de renforcer la législation des États membres en matière de poursuites et de procédures pénales, en vue d'une coopération internationale dans la recherche, la saisie et la confiscation des produits du crime, ainsi que les enquêtes menées à cette fin. Date limite : fin 1999.

21. Il serait opportun de développer la législation visant à lutter contre la criminalité organisée liée à la fraude fiscale, dans le respect des règles pertinentes relatives à la protection des données (orientation politique n° 12). À cette fin, les propositions ci-après devraient être examinées :

- dans les cas liés à la criminalité organisée, aucun obstacle juridique ne devrait s'opposer à ce que les services fiscaux aient la faculté ou soient tenus d'échanger, au niveau national, des informations avec les autorités compétentes de l'État membre concerné et, en particulier, avec l'appareil judiciaire, tout en respectant pleinement les droits fondamentaux;

- la fraude fiscale liée à la criminalité organisée devrait être traitée comme n'importe quelle autre forme de criminalité organisée, même si la législation fiscale contient des règles spéciales en matière de récupération des produits de la fraude fiscale;

- les dépenses effectuées à des fins criminelles telles que la corruption ne devraient pas être fiscalement déductibles;

- la prévention et la répression de la fraude fiscale organisée telle que la fraude à la TVA et aux droits d'accises, y compris ses aspects transnationaux, devraient être améliorées, tant au niveau national qu'au niveau européen. Date limite : fin 1998.

22. Les États membres devraient examiner les moyens d'agir et de lutter efficacement contre

e) Europol kan toegang zoeken tot het Schengen-informatiesysteem of de Europese voortzetting daarvan.

Onverminderd de spoedige bekraftiging en tenuitvoerlegging van de Europol-overeenkomst zal de Raad moeten beoordelen of het voor de ontwikkeling van de rol van Europol noodzakelijk is de overeenkomst te amenderen; zo ja, dan moeten onmiddellijk stappen worden gezet. Ondertussen moet de EDE haar mandaat kunnen uitoefenen.

Er zou een grondige studie moeten worden uitgevoerd naar de plaats en de rol van de justitiële autoriteiten in hun betrekkingen met Europol, rekening houdend met de uitbreiding van de bevoegdheden van Europol. Streefdatum : eind 1998.

1.3.8. Georganiseerde criminaliteit en geld.

20. Op basis van de praktijkervaring moet een studie worden verricht om na te gaan in hoeverre de wetgeving van de lidstaten inzake de opbrengsten uit criminale activiteiten en procedures voor internationale samenwerking bij het opsporen, het in beslag nemen en de confiscatie van activa van misdrijven, en het financiële onderzoek daarvoor, verder zou moeten worden ontwikkeld. Streefdatum : eind 1999.

21. Er moet wetgeving komen om georganiseerde criminaliteit in verband met belastingfraude te bestrijden; daarbij moeten de voorschriften inzake gegenvensbescherming worden nageleefd (zie politiek richtsnoer nr. 12). Daartoe zouden de volgende kwesties moeten worden bezien :

- er zouden in gevallen die met georganiseerde criminaliteit verband houden geen juridische belemmeringen mogen zijn om de fiscale autoriteiten toe te staan of te verplichten op nationaal niveau informatie uit te wisselen met de bevoegde instanties van de betrokken lidstaat, en met name niet met de justitiële autoriteiten, een en ander onder volledige eerbiediging van de fundamentele rechten;

- belastingfraude die verband houdt met georganiseerde criminaliteit, moet worden behandeld als elke andere vorm van georganiseerde criminaliteit, ondanks het feit dat de belastingwetten speciale voorschriften kunnen bevatten over het terugvorderen van opbrengsten van belastingfraude;

- uitgaven voor criminale doeleinden, zoals corruptie, zouden niet fiscaal aftrekbaar moeten zijn;

- de preventie in bestrijding van georganiseerde belastingfraude zoals fraude met BTW en accijnzen, met inbegrip van de transnationale aspecten daarvan, zouden zowel op nationaal als op Europees niveau moeten worden verbeterd. Streefdatum : eind 1998.

22. De lidstaten zouden moeten bezien hoe zij maatregelen kunnen treffen en een passende verdedi-

l'utilisation, par la criminalité organisée, des places financières et des avantages extra-territoriaux, notamment lorsqu'ils sont situés dans des endroits relevant de leur juridiction. Pour ce qui est de ceux situés ailleurs, le Conseil devrait élaborer une politique commune compatible avec la politique menée par les États membres au niveau interne, en vue d'empêcher leur utilisation par les organisations criminelles opérant à l'intérieur de l'Union européenne (orientation politique n° 12). Date limite : 1998.

ging opbouwen tegen het gebruik van de financiële centra en offshorefaciliteiten door de georganiseerde criminaliteit, met name wanneer deze gelegen zijn in gebieden die onder hun juridictie vallen. De Raad zou ten aanzien van de elders gelegen financiële centra en offshorefaciliteiten een gemeenschappelijk beleid moeten ontwikkelen dat aansluit bij het interne beleid van de lidstaten, om te voorkomen dat criminale organisaties die binnen de Unie opereren, daarvan gebruik maken (zie politiek richtsnoer nr. 12). Streefdatum : 1998.

§ 2. Coopération internationale dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée

I. INTRODUCTION

La criminalité organisée revêt souvent un caractère international.

À l'inverse des autorités chargées de la recherche, des poursuites et du jugement, les organisations criminelles ne sont aucunement gênées par l'existence de frontières nationales pour déployer leurs activités illégales. Dans certains cas, ces organisations utilisent même ces frontières nationales pour entraver ou même paralyser le travail des instances qui font respecter le droit.

La coopération internationale entre les diverses autorités nationales qui interviennent dans la lutte contre la criminalité organisée s'impose dès lors comme une nécessité absolue.

C'est dans ce cadre que la commission d'enquête parlementaire a entendu les personnes suivantes : le colonel Willy Bruggeman, assistant coordinateur de l'Unité européenne drogue (UNED)/Europol (auditions du 27 juin et du 4 juillet 1997), le lieutenant colonel Patrick Zanders, chef de la division coopération policière internationale du Service général d'appui policier (SGAP) (auditions du 25 avril 1997), M. Per Brix Knudsen, directeur de l'unité coordination de la lutte antifraude de la Commission des Communautés européennes (UCLAF) (auditions du 4 mars et du 6 juin 1997) et M. Philippe De Koster, substitut du procureur du Roi de Mons, à l'époque détaché auprès de la Commission des Communautés européennes (audition du 6 juin 1997).

Les informations issues de ces auditions et les informations complémentaires dont dispose la commission d'enquête ont permis d'obtenir une vue d'ensemble des principales structures de coopération internationale qui ont été mises en place dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée et que nous mentionnons ci-dessous. Après cette vue d'ensemble, nous examinerons dans quelle mesure la Belgique participe à cette coopération internationale et dispose d'instruments adaptés à celle-ci.

II. STRUCTURES INTERNATIONALES

A. Introduction

La coopération internationale dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée se développe à divers niveaux. L'on peut établir une première distinction en fonction de la localisation géographique de la coopération. L'on peut distinguer ainsi,

§ 2. Internationalesamenwerking in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit

I. INLEIDING

Georganiseerde criminaliteit vertoont zeer dikwijls internationale aspecten.

In tegenstelling tot de autoriteiten bevoegd voor de opsporing, vervolging en berechting, ondervinden criminale organisaties bij het ontwikkelen van hun illegale activiteiten geen enkele hinder van het bestaan van landsgrenzen. In sommige gevallen maken deze organisaties zelfs gebruik van het bestaan van deze landsgrenzen om het werk van de rechtshandhavingsinstanties te bemoeilijken of zelfs onmogelijk te maken.

Internationale samenwerking tussen de verschillende nationale autoriteiten die betrokken zijn bij de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit is dan ook een absolute noodzaak.

In het kader daarvan heeft de parlementaire onderzoekscommissie de volgende personen gehoord : kolonel Willy Bruggeman, adjunct-coördinator van de Europese Drugseenheid (EDE)/Europol (hoorzittingen van 27 juni en 4 juli 1997), luitenant-kolonel Patrick Zanders, hoofd van de afdeling internationale politiesamenwerking van de Algemene Politieestuedienst (APSD) (hoorzitting van 25 april 1997), de heer Per Brix Knudsen, directeur van de afdeling coördinatie van de fraudebestrijding van de Commissie van de Europese Gemeenschappen (UCLAF) (hoorzittingen van 4 maart en 6 juni 1997) en de heer Philippe de Koster, substituut van de procureur des Konings te Bergen, toen gedetacheerd bij de Commissie van de Europese Gemeenschappen (hoorzitting van 6 juni 1997).

Op basis van de informatie uit deze hoorzittingen en aanvullende informatie in het bezit van de onderzoekscommissie, wordt hieronder een overzicht gegeven van de belangrijkste internationale samenwerkingsstructuren in de bestrijding van georganiseerde criminaliteit. Daarna wordt onderzocht in welke mate België in deze internationale samenwerking participeert en of daarvoor een aangepast instrumentarium ter beschikking staat.

II. INTERNATIONALE STRUCTUREN

A. Inleiding

Internationale samenwerking bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit speelt zich af op verschillende niveaus. In de eerste plaats kan een onderscheid worden gemaakt naargelang van het geografisch verband waarin de samenwerking kan worden gesi-

pour ce qui est de la Belgique, une coopération au niveau mondial, une coopération à l'échelle européenne et une coopération à l'échelle du Benelux.

L'on peut en outre distinguer, dans le cadre de la coopération internationale, l'entraide policière, l'entraide judiciaire et l'entraide administrative. Comme il y a de nombreuse chevauchements entre elles, la distinction entre ces formes de coopération n'est toutefois pas toujours simple à faire. La chose n'a, néanmoins, rien d'étonnant, étant donné que les diverses formes de coopération concernent souvent un même phénomène.

B. Coopération internationale au niveau mondial

Au niveau mondial, il y a en fait deux institutions qui jouent un rôle de premier plan dans la lutte contre la criminalité organisée : les Nations Unies et Interpol.

1. Les Nations Unies

Jusqu'à présent, les Nations Unies ont joué un rôle important dans la coopération judiciaire internationale. L'on a, en effet, élaboré à ce niveau toute une série de conventions internationales qui ont été signées et ratifiées par un grand nombre de pays. L'on peut signaler à cet égard, par exemple, la convention contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, faite à Vienne, le 20 décembre 1988 (*Moniteur belge* du 21 mars 1996)(1).

Les Nations Unies travaillent également depuis quelques années à l'élaboration d'une convention internationale relative à la lutte contre la criminalité internationale(2).

2. Interpol(3)

a) Organisation générale et fonctionnement

Les principes et les procédures issus de la coopération policière internationale ont été situés principalement dans le contexte de l'évolution d'Interpol. Cette organisation a, dès le début du siècle, marqué de son empreinte la coopération. Elle a été remise en question durant la dernière décennie, surtout pour ce qui

(1) Thomas, F., *Internationale rechtshulp in strafzaken*, Anvers, Story-Scientia, 1998, p. 81-85.

(2) Lieutenant colonel P. Zanders (SGAP), audition, 25 avril 1997, a.m., p. 34/20.

(3) Réponse écrite du lieutenant colonel P. Zanders (SGAP) au questionnaire de la commission d'enquête en vue de l'audition du 25 avril 1997, p. 19-25. Voir aussi Thomas, F., o.c., p. 75/76.

tueerd. Op die manier kunnen een samenwerking op mondial vlak, op Europees vlak en op Beneluxniveau voor België worden onderscheiden.

Daarnaast kan nog een onderscheid worden gemaakt tussen internationale samenwerking op politieel gebied, samenwerking tussen gerechtelijke autoriteiten en internationale administratieve samenwerking. Het onderscheid tussen deze vormen van samenwerking is echter niet steeds eenvoudig te maken aangezien zij in grote mate met elkaar interfereren. Dit is trouwens ook niet verwonderlijk aangezien zij zich in vele gevallen met eenzelfde fenomeen bezighouden.

B. Internationalesamenwerking op mondial niveau

Op mondial vlak zijn in feite twee instellingen van bijzonder belang voor de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit: de Verenigde Naties en Interpol.

1. De Verenigde Naties

Tot nog toe hebben de Verenigde Naties een belangrijke rol gespeeld in de internationale justitiële samenwerking doordat op dit niveau een heel aantal internationale verdragen zijn uitgewerkt die wereldwijd zijn ondertekend en geratificeerd. In dat verband dient bijvoorbeeld het in Wenen afgesloten verdrag van 20 december 1988 tegen de sluikhandel in verdoende middelen en psychotrope stoffen (*Belgisch Staatsblad* van 21 maart 1996) te worden vermeld(1).

Sinds enkele jaren wordt binnen de Verenigde Naties ook gewerkt aan een internationaal verdrag met betrekking tot de bestrijding van internationale criminaliteit(2).

2. Interpol(3)

a) Algemene organisatie en werking

De principes en procedures die de internationale politiesamenwerking hebben doen groeien werden voornamelijk gezien binnen de evolutie van Interpol. Deze organisatie heeft reeds vanaf het begin van de eeuwwisseling een onmiskenbare stempel gedrukt op de samenwerking. Het voorbije decennium zijn even-

(1) Thomas, F., *Internationale rechtshulp in strafzaken*, Antwerpen, Story-Scientia, 1998, blz. 81-85.

(2) Luitenant-kolonel P. Zanders (APSD), hoorzitting, 25 april 1997, a.m., blz. 34/20.

(3) Schriftelijk antwoord van luitenant-kolonel P. Zanders (APSD) op de vragenlijst van de onderzoekscommissie met het oog op de hoorzitting van 25 april 1997, blz. 19-25. Zie ook Thomas, F., o.c., blz. 75-76.

est des nouvelles initiatives prises au sein de l'Union européenne.

La base juridique du fonctionnement actuel est constituée par le statut du 13 juin 1956, le règlement général du 13 juin 1956 et la doctrine pour les bureaux centraux nationaux (BCN), telle qu'elle a été adoptée au cours de la 34e assemblée d'Interpol, qui s'est tenue en 1965 à Rio de Janeiro(1). Cette doctrine fait partie intégrante du statut.

b) Les objectifs

Les objectifs d'Interpol sont définis à l'article 2 du statut d'Interpol(2) tel qu'il a été modifié au cours de la 33e session de 1964 à Caracas. Interpol est chargé:

* d'assurer et de développer l'assistance réciproque la plus large de toutes les autorités de police criminelle dans le cadre des lois existant dans les différents pays, et dans l'esprit de la déclaration universelle des droits de l'homme;

* d'établir et de développer toutes les institutions capables de contribuer efficacement à la prévention et la répression des infractions de droit commun.

Les activités d'Interpol sont toutefois limitées par l'article 3, qui exclut toutes les activités ou interventions dans des affaires ou des questions présentant un caractère plutôt politique, militaire, religieux ou racial. Comme on le verra plus loin, l'article est, dans la pratique, vidé de sa substance.

En termes d'activités, les choses se résument aux tâches suivantes:

- l'échange d'informations liées à des affaires précises (fichier central de données, diffusion d'avis de recherche, ...);

- l'analyse criminelle, tant stratégique qu'opérationnelle;

- l'échange d'informations, liées ou non à des affaires, et d'expériences, ainsi que la formulation de propositions politiques accordant une importance non négligeable à l'aspect formation.

La définition des tâches est soumise à une série de limitations statutaires et réglementaires:

- Le respect de la souveraineté nationale

La collaboration est basée sur les activités des services de police de chaque État membre sur leur propre

wel vragen gerezen rond deze organisatie vooral ten opzichte van de nieuwe binnen de Europese Unie genomen initiatieven.

De juridische basis voor de huidige werking wordt gevormd door het Statuut van 13 juni 1956, het Algemeen Reglement van 13 juni 1956 en de doctrine voor de Nationale Centrale Bureau's (NCB) zoals aangenomen op de 34e vergadering van Interpol gehouden in 1965 te Rio de Janeiro(1). Deze doctrine maakt integraal deel uit van het Statuut.

b) De doelstellingen

De doelstellingen van Interpol liggen vervat in het artikel 2 van het Statuut van Interpol(2) zoals gewijzigd door 33e sessie van 1964 te Caracas.

* *d'assurer et de développer l'assistance réciproque la plus large de toutes les autorités de police criminelle dans le cadre des lois existant dans les différents pays, et dans l'esprit de la déclaration universelle des droits de l'homme;*

* *d'établir et de développer toutes les institutions capables de contribuer efficacement à la prévention et la répression des infractions de droit commun.*

De activiteiten van Interpol worden echter beperkt door het artikel 3 waardoor alle activiteiten of tussenkomsten in zaken of vragen met een veeleer politiek, militair, religieus of raciaal karakter worden uitgesloten. Zoals verder zal blijken wordt het artikel in de praktijk uitgehield.

Vertaald naar de activiteiten treffen we volgende taken aan:

- uitwisselen van zaakgebonden informatie (centraal databestand, verspreiden van opsporingsberichten, ...);

- criminaliteitsanalyse zowel strategisch als operationeel;

- uitwisseling van zaakgebonden en niet-zaakgebonden informatie en ervaringen en het formuleren van beleidsvoorstellingen waarbij het aspect vorming niet onbelangrijk is.

De taakstelling is onderworpen aan een aantal statutaire en reglementaire beperkingen:

- Respect voor de nationale souvereiniteit

De samenwerking is gebaseerd op de activiteiten van de politiediensten van elke lidstaat werkzaam op

(1) Résolution AGN/34/Res/5.

(2) Le statut et le règlement général d'OIPC-Interpol ont été adoptés par l'assemblée générale de l'organisation au cours de la 25e session à Vienne, 1956, et modifiés par l'assemblée générale de 1962, à Madrid, et l'assemblée générale de 1964, à Caracas.

(1) Resolutie AGN/34/Res/5.

(2) Het statuut en het algemeen reglement van OIPC-Interpol is aangenomen door de Algemene Vergadering van de Organisatie tijdens de 25e sessie, Wenen, 1956, zoals gewijzigd door de Algemene Vergadering van 1962 te Madrid en de Algemene Vergadering van 1964 te Caracas.

territoire et conformément à leur cadre réglementaire national.

- La limitation aux délits de droit commun

Cette organisation limite ses activités à la prévention et à la répression de délits de droit commun.

- Le caractère universel de la coopération

Chaque membre peut collaborer avec n'importe quel autre membre. Aucune barrière linguistique ou géographique ne peut être dressée.

- L'égalité de traitement de tous les membres

Chaque membre obtient de l'organisation le même degré de services et bénéficie des mêmes droits.

- Le caractère extensif de la coopération

Par l'intermédiaire des bureaux centraux nationaux (BCN), la coopération est ouverte à toutes les administrations et à tous les services qui s'occupent de coopération policière.

- La souplesse dans le fonctionnement de l'organisation

c) *Structure de l'organisation*

c) 1. Généralités

Selon l'article 5, l'OIPC (Interpol) présente la structure suivante :

- L'assemblée générale;
- Le comité exécutif;
- Le secrétariat général;
- Les bureaux centraux nationaux;
- Des conseillers.

L'assemblée générale et le comité exécutif sont les organes délibérants de l'organisation.

c) 2. L'assemblée générale

L'article 6 du statut dispose : «L'Assemblée générale est l'institution suprême de l'organisation. Elle est composée de délégués des membres de l'Organisation».

Chaque pays a le droit de composer lui-même sa délégation pour autant que les représentants occupent les fonctions suivantes au niveau national :

- de hauts fonctionnaires appartenant aux organismes qui assument des fonctions de police;
- des fonctionnaires dont la mission à l'échelon national est liée à l'organisation;
- des spécialistes dans les questions inscrites à l'ordre du jour de l'assemblée générale(1).

(1) Article 7 du Statut d'Interpol.

hun eigen grondgebied en overeenkomstig hun nationaal regelgevend kader.

- Beperking tot de misdrijven van gemeenrecht

Deze organisatie beperkt zijn activiteiten tot de preventie en repressie van misdrijven van gemeenrecht.

- Universeel karakter van de samenwerking

Elk lid kan met elk ander lid samenwerken. Geen enkele linguïstische noch geografische barrière kan worden ingebouwd.

- Gelijkwaardigheid bij de behandeling van alle leden

Elk lid ontvangt van de organisatie dezelfde graad van dienstverlening en geniet dezelfde rechten.

- Extensief karakter van de samenwerking

Door tussenkomst van de nationale centrale bureau's (NCB) staat de samenwerking open voor alle administraties en diensten die zich met politiesamenwerking inlaten.

- Souplesse in de werking van de organisatie

c) *Structuur van de organisatie*

c) 1. Algemeen

Artikel 5 stelt dat de OIPC (Interpol) volgende structuur omvat :

- De algemene vergadering;
- Het uitvoerend comité;
- Het secretariaat-generaal;
- De nationale centrale bureaus;
- Raadgevers.

De algemene vergadering en het uitvoerend comité zijn de delibererende organen van de organisatie.

c) 2. De algemene vergadering

Artikel 6 van het Statuut bepaalt : «L'Assemblée générale est l'institution suprême de l'organisation. Elle est composée de délégués des membres de l'Organisation».

Ieder land heeft het recht zijn delegatie zelf samen te stellen voor zover de vertegenwoordigers nationaal volgende functies bekleden :

- hoge ambtenaren behorend tot organen belast met het uitoefenen van het politieambt;
- ambtenaren belast met een taak op nationaal vlak verbonden met de organisatie;
- specialisten inzake materies ingeschreven op de dagorde van de algemene vergadering(1).

(1) Artikel 7 van het Statuut van Interpol.

L'assemblée générale fixe chaque année la politique de l'organisation. En réalité cependant, cette assemblée est préparée par le comité exécutif, et surtout par le secrétariat général. L'assemblée générale peut instituer des commissions chargées de l'étude de questions spécifiques(1).

Le statut charge les membres de l'organisation de faire tous les efforts compatibles avec leurs propres nécessités pour mettre à exécution les décisions de l'assemblée générale(2).

Il ressort clairement du texte que la mise en œuvre des décisions de l'assemblée générale repose sur le principe de la non-contrainte :

- les États membres apprécient librement s'ils font appel ou non à Interpol;
- les États membres apprécient librement si les décisions de l'assemblée générale auront des suites au plan national.

Ce qui précède illustre clairement le caractère non-constraining du processus décisionnel au sein de la structure Interpol.

En vertu de l'article 31 du statut d'Interpol, les mesures ne peuvent être appliquées au niveau national que dans la mesure où elles sont compatibles avec la réglementation nationale.

c) 3. Le comité exécutif

Le comité exécutif est composé de 13 membres élus par l'assemblée générale en son sein.

Le comité exécutif est composé du président de l'organisation élu pour quatre ans, ainsi que de trois vice-présidents et neuf délégués élus pour trois ans(3).

Les treize membres du comité exécutif sont élus en tenant compte de la répartition géographique et doivent appartenir à des pays différents.

Le comité exécutif, qui se réunit en règle générale trois fois par an, veille à l'exécution des décisions de l'assemblée générale, en prépare l'ordre du jour, approuve le programme de travail et le projet de budget de l'Organisation avant que ceux-ci ne soient soumis à l'assemblée générale.

De algemene vergadering bepaalt jaarlijks het beleid van de organisatie. In realiteit echter wordt deze vergadering door het uitvoerend comité en vooral door het algemeen secretariaat voorbereid. De algemene vergadering kan commissies oprichten belast met de besprekking van specifieke deeldomeinen(1).

Het Statuut draagt de leden van de organisatie op alle mogelijke inspanningen te leveren overeenkomstig hun eigen behoeften om de beslissingen van de algemene vergadering uit te voeren(2).

Uit de tekst blijkt duidelijk dat het toepassen van de besluiten van de algemene vergadering berust op het principe van de negatieve afdwingbaarheid :

- het blijft aan de lidstaten om te oordelen of al dan niet een beroep wordt gedaan op Interpol;
- het blijft aan de lidstaten om te oordelen of de besluiten van de algemene vergadering een nationale navolging krijgen.

Uit wat voorafgaat blijkt duidelijk het vrijblijvend karakter van de besluitvorming binnen de Interpol-structuur.

Krachtens artikel 31 van het Statuut van Interpol kunnen maatregelen enkel nationaal worden toegepast als ze compatibel zijn met de nationale regelgeving.

c) 3. Het uitvoerend comité

Het uitvoerend comité bestaat uit 13 leden verkozen door de algemene vergadering onder de leden van deze vergadering.

Het comité bestaat uit de voorzitter van de organisatie, verkozen voor een termijn van vier jaar, drie vice-voorzitters en 9 leden verkozen voor een termijn van drie jaar(3).

De dertien leden worden verkozen op basis van een evenwichtige geografische spreiding en kunnen niet tot een zelfde land behoren.

Het uitvoerend comité komt in de regel driemaal per jaar bijeen en waakt over de toepassing van de besluiten van de algemene vergadering, bereidt de dagorde van de algemene vergadering voor, keurt het werkprogramma goed en het ontwerp van budget alvorens deze aan de algemene vergadering voor te leggen.

(1) Article 35 du Règlement général d'Interpol.

(2) Article 9 du Statut d'Interpol.

(3) Article 15 du Statut d'Interpol.

(1) Artikel 35 van het Algemeen Reglement van Interpol.

(2) Artikel 9 van het Statuut van Interpol.

(3) Artikel 15 van het Statuut van Interpol.

c) 4. Le secrétariat général

Le secrétariat général d'Interpol est l'organe exécutif permanent de cette organisation(1). Il assure l'administration générale et le fonctionnement quotidien de l'organisation. Nommé pour cinq ans par l'assemblée générale sur proposition du comité exécutif(2), le secrétaire général dirige le secrétariat général et est responsable devant le comité exécutif et l'assemblée générale.

Le SGAP a détaché un officier à Interpol. Ce capitaine-commandant de la gendarmerie est affecté à la cellule «traite des êtres humains» au sein du secrétariat général.

Le secrétariat général se compose du cabinet du secrétaire général et de quatre divisions.

Dépendant directement du cabinet du secrétaire général, le bureau de liaison européen et le contrôleur financier.

c) 4.1. La division administration générale (division 1)

Ce service assure la gestion administrative générale, la gestion logistique, la gestion du personnel et la gestion financière de l'organisation.

c) 4.2. La division de liaison et de l'information criminelle (division 2)

Cette division assure le soutien opérationnel journalier des bureaux nationaux et est chargée de centraliser les informations comme l'étude des dossiers judiciaires importants. Cette division gère le traitement informatisé des informations de police, administre l'archivage électronique, veille à l'application du règlement interne d'épuration des dossiers criminels, rédige les notices internationales et les synthèses sur les affaires criminelles et organise des réunions et des colloques spécialisés.

Cette division se compose de quatre sous-divisions :

- SD 1: criminalité générale (infractions contre les personnes, infractions contre les biens, criminalité organisée et terrorisme);
- SD 2: criminalité économique et financière (escroquerie, faux monnayage et faux documents de voyage, fonds provenant d'activités criminelles);
- SD 3: lutte contre le trafic illicite des stupéfiants;

(1) Article 26 du Statut d'Interpol.

(2) Article 42 du Règlement général.

c) 4. Het secretariaat-generaal

Het algemeen secretariaat van Interpol is het permanent uitvoerend orgaan van deze organisatie(1). Het verzekert de algemene administratie en het dagelijks beheer van de organisatie. Verkozen voor vijf jaar door de algemene vergadering op voorstel van het uitvoerend comité(2), leidt de secretaris-generaal het algemeen secretariaat en is hij verantwoordelijk verschuldigd voor het uitvoerend comité en de algemene vergadering.

APSD heeft één officier gedetacheerd naar Interpol. Deze kapitein-commandant van de rijkswacht wordt binnen het secretariaat-generaal ingezet in de celmensenhandel.

Het secretariaat-generaal bestaat uit het kabinet van de secretaris-generaal en 4 afdelingen.

Van het kabinet van de secretaris-generaal hangen rechtstreeks het Europees verbindingsbureau en de financiële controleur af.

c) 4.1. De afdeling algemene administratie (eerste afdeling)

Deze dienst verzekert het algemeen administratief, logistiek, personeels- en financieel beheer van de organisatie.

c) 4.2. De afdeling liaison en criminale informatie (tweede afdeling)

Deze afdeling verzekert de dagelijkse operationele ondersteuning van de nationale bureaus en is belast met het centraliseren van de informatie en de studie van belangrijke gerechtelijke dossiers. Ze staat ook in voor het beheer van de geautomatiseerde bestanden, de elektronische archivering en het zuiveren van de bestanden, ze stelt opsporingsberichten op, verzekert de synthese van gerechtelijke dossiers en organiseert bijeenkomsten en colloquia voor experten.

De afdeling is samengesteld uit vier onderafdelingen:

- SD 1: algemene criminaliteit (misdrijven tegen personen, inbreuken tegen goederen, georganiseerde criminaliteit en terrorisme);
- SD 2: economische en financiële criminaliteit (oplichting, valscomunterij, valse documenten, oproepingen uit criminale activiteiten);
- SD 3: verdovende middelen;

(1) Artikel 26 van het Statuut van Interpol.

(2) Artikel 42 van het Algemeen Reglement.

- SD 4: «*criminal intelligence*».

La sous-division «*criminal intelligence*» est chargée de traiter les informations destinées au BCN et se compose de cinq services :

1. Le MRRB (Service de réponse aux messages)

Le MRRB a pour mission de fournir au secrétariat général les moyens de :

- traiter et saisir les informations de police conformément à la réglementation d'Interpol en matière de protection de la vie privée;
- répondre aux demandes des BCN;
- collaborer étroitement avec les groupes spécialisés de la division.

2. Le service des notices internationales

Ce service est chargé :

- de préparer et de publier les notices à la demande du BCN, l'accent étant mis sur la rapidité et la précision des informations échangées;
- de scanner les dossiers qui sont à la base des renseignements;
- de veiller au respect des dispositions du règlement sur la destruction et le filtrage des informations enregistrées au secrétariat général.

3. Le service «dactyloscopie et identification»

Ce service exploite et actualise le fichier photographique et des empreintes digitales.

4. La section ASA (Automatic Search and Archives)

Cette section assure l'archivage électronique de tous les renseignements de police communiqués au secrétariat général et assure le fonctionnement du système ASF (automated search facilities).

Cette facilité permet au BCN ainsi qu'aux services ayant une mission de police et à qui l'accès direct a été octroyé de consulter directement le fichier automatisé.

5. Le système ACIU (Analytic Criminal Intelligence Unit)

Ce service a été créé en 1993 pour que l'on puisse disposer, au sein du secrétariat général, d'une cellule centrale chargée de l'analyse de la criminalité.

Le mandat de l'ACIU est de fournir des éléments d'analyse au secrétariat général ainsi qu'aux membres, tant au niveau stratégique que tactique.

L'objectif est d'identifier des criminels et de fournir des éléments devant permettre aux autorités de fixer

- SD 4: intelligence.

Deze onderafdeling is belast met de behandeling van informatie van en naar de NCB en bestaat uit vijf diensten :

1. De MRRB (Message, Research and Response Branch)

De MRRB heeft al opdracht aan het algemeen secretariaat de middelen te bezorgen voor :

- het behandelen en het vatten van informatie overeenkomstig de Interpol-regelgeving inzake de bescherming van de persoonlijke levenssfeer;
- antwoorden op de vragen van de NCB;
- samenwerken met de gespecialiseerde groepen van de afdeling.

2. De dienst internationale seiningen

Deze dienst heeft als taak :

- het voorbereiden en publiceren van seiningen op vraag van de NCB. Het accent ligt op de snelheid en accuraatheid van de uitgewisselde informatie;
- het archiveren van de dossiers die aan de basis liggen van de seiningen;
- te waken over het naleven van de richtlijnen inzake het verwijderen en zuiveren van de informatie geregistreerd op het algemeen secretariaat.

3. De dienst dactyloscopie en identificatie

Deze dienst beheert en actualiseert het dactyloscopisch en fotografisch bestand.

4. De dienst ASA (Automatic Search and Archives)

Deze dienst verzekert de elektronische archivering van alle politie-informatie aan het algemeen secretariaat medegedeeld en de werking van het ASF-systeem (automated search facilities).

Deze faciliteit stelt de NCB en de hiertoe door het NCB gemachtigde diensten die met een politieaak zijn belast, in staat om rechtstreeks het geautomatiseerde bestand te raadplegen.

5. De dienst ACIU (Analytic Criminal Intelligence Unit)

Deze dienst is in 1993 opgericht met als doel binnen het secretariaat-generaal te kunnen beschikken over een centrale cel belast met de criminaliteitsanalyse.

Het mandaat van ACIU bestaat in het leveren van analyse-elementen aan het secretariaat-generaal alsook aan de leden zowel op het strategisch als op het tactisch niveau.

De doelstelling bestaat in het identificeren van misdaadigers, het leveren van elementen die de overheden

des priorités et de mettre sur pied les actions adéquates.

c) 4.3. La division «affaires juridiques»

Ce service intervient en tant que service juridique consultatif de l'organisation et est chargé de surcroît de la diffusion d'informations générales sur la criminalité, de statistiques judiciaires et de la publication de la *Revue internationale de police judiciaire* (bimestrielle). La formation et l'organisation de conférences relèvent de la compétence de cette division.

c) 4.4. La division «supports techniques»

Cette division est chargée de l'étude, du développement et de la mise en place de la technologie de l'information.

c) 5. Les bureaux centraux nationaux

Pour faire face aux difficultés qui surgissent sans cesse dans le cadre de la coopération policière internationale, telles que les différences de structures entre les polices nationales, les barrières linguistiques et les différences de systèmes juridiques entre les États membres, les bureaux centraux nationaux constituent la clé de la coopération.

Les bureaux centraux nationaux assurent la liaison:

- entre les divers services nationaux;
- avec les services étrangers;
- avec le secrétariat général(1).

L'article 32 du statut dispose que la désignation du bureau national incombe au «pays». L'on peut en déduire que cette désignation revient au gouvernement du pays. Pour ce qui est de la Belgique, cette décision a été inscrite dans l'arrêté royal sur le SGAP(2).

Le rôle du BCN peut être résumé comme suit:

- centraliser les informations judiciaires et la documentation et les diffuser conformément aux procédures en vigueur au sein de l'OIPC;

(1) Article 32 du Statut d'Interpol.

(2) Arrêté royal du 11 juillet 1994 — *Moniteur belge* du 30 juillet 1994: article 4, § 2, 1^o. Le BCN est intégré dans la division «coopération policière internationale». Le protocole du 10 mars 1997 relatif au fonctionnement, à l'organisation et aux missions de la division «coopération policière internationale» prévoit que le chef de la division est également le chef belge du BCN.

moeten toelaten prioriteiten te stellen en de gepaste acties uit te werken.

c) 4.3. De afdeling juridische zaken

Deze dienst treedt op als juridisch adviserende dienst voor de organisatie en is tevens belast met het verspreiden van algemene informatie over de criminaliteit, gerechtelijke statistieken en de publicatie van de *Revue internationale de Police criminelle* (tweemaandelijks). De opleiding en de organisatie van conferenties behoren tot de bevoegdheid van deze afdeling.

c) 4.4. De afdeling technische ondersteuning

Deze afdeling is belast met de studie, de ontwikkeling en de implementatie van de informatietechnologie.

c) 5. De nationale centrale bureaus

Om tegemoet te komen aan de binnen de internationale politiesamenwerking steeds voorkomende moeilijkheden zoals verschillen in de politiestructuren, taalbarrières en verschillen in de wettelijke stelsels in de lidstaten, wordt de sleutel van de samenwerking gelegd bij de nationale centrale bureaus.

De nationale centrale bureaus verzekeren de verbinding:

- tussen de diverse nationale diensten;
- met de diensten in het buitenland;
- met het algemeen secretariaat(1).

Artikel 32 van het Statuut legt de verantwoordelijkheid voor het aanwijzen van het nationaal bureau bij het land («le pays»). Hieruit kan worden afgeleid dat deze aanwijzing toekomt aan de regering van het land. Voor België werd deze beslissing opgenomen in het koninklijk besluit op de APSD(2).

De rol van het NCB kan als volgt worden samengevat:

- centraliseren van de gerechtelijke informatie en de documentatie en deze verspreiden overeenkomstig de binnen de OIPC vigerende procedures;

(1) Artikel 32 van het Statuut van Interpol.

(2) Koninklijk besluit van 11 juli 1994 — *Belgisch Staatsblad* van 30 juli 1994: artikel 4, § 2, 1^o. Het NCB wordt opgenomen in de afdeling internationale politiesamenwerking. Het protocol van 10 maart 1997 inzake de werking, de organisatie en de opdrachten van de afdeling internationale politiesamenwerking bepaalt dat het hoofd van de afdeling tevens Belgisch hoofd van het NCB is.

- préparer des opérations de police sur son territoire;
- recevoir des demande d'information, de vérification, ..., adressées par d'autres BCN;
- transmettre à l'OIPC-Interpol et aux autres BCN les demandes d'aide judiciaire émanant des autorités judiciaires nationales;
- le chef du BCN participe à l'assemblée générale et veille à l'application des résolutions votées par celle-ci.

Les contacts directs entre les BCN constituent l'épine dorsale de la coopération au sein d'Interpol.

d) Limitations des domaines de la coopération policière

Limitations statutaires

Comme on l'a dit plus haut, l'article 3 du statut d'Interpol interdit toute activité dans des matières portant sur des affaires politiques, religieuses, militaires ou raciales. C'est surtout en ce qui concerne les délits politiques qu'un point de vue plutôt nuancé a été adopté lors des assemblées générales de 1951 et 1984. D'après l'interprétation donnée à l'article 3, sont considérées comme des infractions à caractère plutôt politique, «les infractions présentant, en fonction des circonstances et des motifs à l'origine de l'acte, un caractère politique prédominant, même si le pays où l'infraction s'est produite lui a donné une qualification de droit commun».

Le principe de la prédominance a été approuvé par la résolution de 1951.

Cette notion a encore été vidée de sa substance par une résolution de 1984, inspirée par les actions terroristes commises à la fin des années 70 et au début des années 80 :

«ne sont pas considérées comme infractions politiques, en particulier les infractions perpétrées en dehors d'une «zone de conflit» et dont les victimes sont étrangères à la cause combattue... lorsque des infractions sont commises par des auteurs politiquement motivés, mais lorsque ces actions n'ont plus un rapport direct avec la vie politique du pays, des individus ou la cause qu'ils combattent, les faits commis peuvent ne plus être considérés comme couverts par les immunités de l'article 3.»

En un sens, le principe de la prédominance a modifié les missions d'Interpol. Interpol facilite la collaboration entre les États membres en cas d'actes de terrorisme et de crimes de guerre.

e) Relations avec les autres organisations

L'article 41 du statut règle les relations entre Interpol et d'autres organisations.

- initiëren van politieoperaties op zijn grondgebied;
- ontvangen van verzoeken tot informatie, verificatie ... overgezonden door andere NCB's;
- overzenden naar OIPC -Interpol en de andere NCB's van verzoeken tot rechtshulp van de nationale gerechtelijke overheden;
- de chef van het NCB neemt deel aan de algemene vergadering en waakt over de toepassing van de resoluties die deze stemt.

De rechtstreekse contacten tussen de NCB's vormen de ruggengraat van de samenwerking binnen Interpol.

d) Beperkingen naar de domeinen van politieke samenwerking

Statutaire beperkingen

Zoals reeds aangegeven verbiedt artikel 3 van het statuut van Interpol elke activiteit in aangelegenheden met betrekking tot politieke, religieuze, militaire of raciale zaken. Vooral met betrekking tot de politieke delicten werd op de algemene vergadering van 1951 en 1984 een veeleer genuanceerd standpunt ingenomen. Volgens de interpretatie gegeven aan artikel 3 worden als misdrijf met een veeleer politiek karakter beschouwd «les infractions présentant, en fonction des circonstances et des motifs à l'origine de l'acte, un caractère politique prédominant, même si le pays où l'infraction s'est produite lui a donné une qualification de droit commun».

Het principe van predominantie werd goedgekeurd door de resolutie van 1951.

Een resolutie van 1984, ingegeven door de terroristische activiteiten gepleegd op het eind van de jaren 70 en begin 80, holt het begrip nog verder uit :

«ne sont pas considérées comme infractions, politiques, en particulier les infractions perpétrées en dehors d'une «zone de conflit» et dont les victimes sont étrangères à la cause combattue... lorsque des infractions sont commises par des auteurs politiquement motivés, mais lorsque ces actions n'ont plus un rapport direct avec la vie politique du pays, des individus ou la cause qu'ils combattent, les faits commis peuvent ne plus être considérés comme couverts par les immunités de l'article 3.»

Het predominantie-principe heeft de taakstelling van Interpol in zekere zin gewijzigd. Interpol bevordert de samenwerking tussen de lidstaten bij daden van terrorisme en oorlogsmisdrijven.

e) Relaties met andere organisaties

Artikel 41 van het statuut regelt de relatie tussen Interpol en andere organisaties.

Il autorise une collaboration avec des organisations gouvernementales ou non gouvernementales.

Les conventions conclues entre Interpol et d'autres organisations doivent cependant être soumises à l'approbation de l'assemblée générale.

L'organisation est également habilitée à prendre l'avis des organisations internationales non gouvernementales, ou des organisations nationales gouvernementales et non gouvernementales.

Pour l'heure, Interpol collabore avec les organisations suivantes :

- l'OACI (Organisation de l'aviation civile internationale), principalement dans le domaine de la lutte contre les délits perpétrés contre l'aviation civile;
- l'UIT (Organisation internationale de télécommunications) pour ce qui est du réseau de communications Interpol;
- l'Unesco, pour ce qui est des vols de biens culturels et d'objets d'art;
- l'OMPI (Organisation mondiale pour la propriété intellectuelle), dans le cadre de la lutte contre les délits commis contre la propriété intellectuelle, y compris le droit d'auteur;
- l'OMS (Organisation mondiale de la santé) pour tout ce qui touche aux stupéfiants;
- l'OMD (Organisation mondiale des douanes), en matière de collaboration entre la police et la douane, principalement dans le domaine du trafic des stupéfiants;
- le Conseil de l'Europe, à qui Interpol donne, en vertu d'un accord de 1959, des conseils pour la préparation des conventions internationales en matière de collaboration policière, d'entraide juridique et d'étude des phénomènes criminels;
- la CITES (Convention sur le commerce international des espèces sauvages de la flore et de la faune menacées d'extinction) pour ce qui est de la protection des animaux et de la flore sauvage.

Sous la présidence néerlandaise, l'Union européenne a récemment entamé un dialogue avec Interpol.

f) Interpol dans la lutte contre la criminalité organisée

f) 1. Groupe spécial au sein du secrétariat général

En exécution du premier colloque international relatif à la criminalité organisée tenu en 1988 à Saint-Cloud (France) et de la résolution adoptée à l'unanimité en 1988, lors de l'assemblée générale de Bangkok (Thaïlande), Interpol a créé, en janvier 1990, au sein du secrétariat général, une division spécialisée.

Een samenwerking met gouvernementele en niet-gouvernementele organisaties is toegestaan.

Een overeenkomst tussen Interpol en andere organisaties dient evenwel aan de goedkeuring van de algemene vergadering te worden onderworpen.

De organisatie is tevens gemachtigd het advies in te winnen van internationale en nationale gouvernementele en niet-gouvernementele organisaties.

Momenteel werkt Interpol samen met volgende organisaties :

- OACI (Organisation de l'aviation civile internationale) vooral in de strijd tegen misdrijven gepleegd tegen de burgerluchtvaart;
- UIT (Organisation internationale de télécommunications) met betrekking tot het Interpol-communicatiennetwerk;
- Unesco op het domein van diefstallen van cultuur en kunstgoederen;
- OMPI (Organisation mondiale pour la propriété intellectuelle) in de strijd tegen de misdrijven tegen intellectuele eigendom inclusief de auteursrechten;
- OMS (Organisation mondiale de santé) op het domein van het misbruik van verdovende middelen;
- WCO (World Customs Organisation) inzake de samenwerking tussen politie en douane vooral op het domein van de illegale handel in verdovende middelen;
- de Raad van Europa waar Interpol krachtens een akkoord van 1959 advies verstrekt bij het voorbereiden van internationale akkoorden inzake politiesamenwerking en rechtshulp en de studie van criminale fenomenen;
- CITES (Convention sur le commerce international des espèces sauvages de flore et faune menacées d'extinction) op het vlak van het beschermen van de wilde diersoorten en flora.

Recent is onder Nederlands voorzitterschap de dialoog tussen de Europese Unie en Interpol gestart.

f) Interpol in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit

f) 1. Bijzondere groep binnen het secretariaat-generaal

Ter uitvoering van het eerste internationaal colloquium inzake georganiseerde criminaliteit gehouden te Saint-Cloud (Frankrijk) in 1988 en de in 1988 tijdens de algemene vergadering van Bangkok (Thaïland) eenparig aangenomen resolutie is in januari 1990 een bijzondere gespecialiseerde groep binnen het secretariaat-generaal opgericht.

À terme, cette division devra:

- tenir un fichier automatisé des auteurs et des groupements impliqués dans des faits de criminalité organisée;
- effectuer des analyses criminelles sur la base des données fournies par les États membres;
- transmettre aux BCN les informations jugées utiles pour eux;
- étudier une action coordonnée, réunir les moyens nécessaires, réunir des experts ...

Ce service diffuse également le «bulletin de la criminalité organisée».

À l'heure actuelle, les questions suivantes sont à l'ordre du jour:

- la définition;
- la législation;
- les problèmes;
- les mesures prises par les différents pays;
- la phénoménologie.

En février 1996, on a effectué pour la première fois, sous le nom de code «Opération Suzuri», une analyse de criminalité portant sur les groupes criminels actifs en Amérique latine et impliqués dans le trafic de la drogue, la falsification, le vol et le blanchiment d'argent. Un projet baptisé Marco Polo a été lancé récemment pour identifier les routes et les réseaux d'immigration illégale de l'Asie vers l'Europe. On n'a pas encore enregistré de résultats concrets, mais les rapports rédigés par Interpol sur la nature, la gravité et l'ampleur de la criminalité organisée à l'échelle mondiale font autorité.

f) 2. Officiers de contact pour la criminalité organisée

On désigne, dans chaque pays, un officier de contact en matière de criminalité organisée, chargé de faciliter la collaboration bilatérale internationale. Ces officiers se réuniront chaque année pour présenter un aperçu du phénomène dans certains pays et régions.

f) 3. Groupe FOPAC et bulletin FOPAC (Fonds provenant d'activités criminelles)

Ce groupe, créé au sein du secrétariat général, est chargé en particulier de fournir des informations dans le domaine du blanchiment des fonds d'origine criminelle à l'échelle internationale. Le groupe publie un bulletin FOPAC qui est diffusé dans les bureaux centraux nationaux. Ce bulletin analyse les affaires élucidées et en tire des leçons pour l'avenir.

Deze groep stelt zich tot doel om op termijn:

- een geautomatiseerd fichier over daders en groeperingen betrokken bij feiten van georganiseerde criminaliteit bij te houden;
- criminaliteitsanalyses uit te voeren op basis van de gegevens bezorgd door de lidstaten;
- het verspreiden aan de NCB's van de nuttige geachte informatie;
- de studie van een gecoördineerde actie, het samenbrengen van de nodige middelen, het samenbrengen van experten ...

Deze dienst verspreidt tevens het «bulletin de la criminalité organisée».

Momenteel zijn volgende items ter discussie opgeworpen:

- de definitie;
- de wetgeving;
- de problemen;
- de door de diverse landen reeds genomen maatregelen;
- de fenomenologie.

In februari 1996 is voor het eerst een criminaliteitsanalyse uitgevoerd onder de codenaam «Suzuri operation», gericht op criminale groepen actief in Zuid-Amerika en betrokken in de drugshandel, vervalsingen, diefstallen, witwassen... Een Marco Polo-project is recent opgestart met als doel het identificeren van de routes en netwerken van illegale immigratie van Azië naar Europa. Concrete resultaten zijn nog niet geboekt. Toch zijn de rapporten door Interpol opgesteld inzake de aard, de ernst en de omvang van de georganiseerde criminaliteit op mondial vlak richtinggevend.

f) 2. Contactofficieren georganiseerde criminaliteit

In elke lidstaat wordt een contactofficier georganiseerde criminaliteit aangewezen belast met het bevorderen van de internationale bilaterale samenwerking. Jaarlijks wordt naar aanleiding van de bijeenkomst van deze contactofficieren een overzicht verstrekt van het fenomeen in een aantal landen en regio's.

f) 3. Groep FOPAC en FOPAC-bulletin (Fonds provenant d'activités criminelles)

Deze groep binnen het secretariaat-generaal is in het bijzonder belast met het verschaffen van informatie op het domein van het witwassen van criminale gelden op internationaal vlak. Een FOPAC-bulletin wordt onder de nationale centrale bureau's verspreid. Hierin worden opgehelderde zaken geanalyseerd en trekt men lessen naar de toekomst.

f) 4. Notices

Interpol est chargée de diffuser les «fichiers rouges» dans lesquels sont signalées les personnes recherchées internationalement en vue d'une extradition. En 1996, Interpol a diffusé 30 fichiers rouges de personnes soupçonnées d'exercer une fonction dirigeante dans le crime organisé à l'échelle internationale.

g) Problèmes

Comme on l'a souligné, Interpol ne dispose pas d'une base juridique, ce qui peut poser des problèmes particuliers lorsqu'on transmet des données personnelles par le canal d'Interpol ou lorsqu'on met ce genre de données à la disposition d'Interpol. Lors de son audition du 25 avril 1997(1), le lieutenant colonel Patrick Zanders a déclaré ce qui suit à ce sujet:

«À la fin de l'année dernière, Interpol s'est vu conférer le statut d'observateur des Nations Unies. Certains pays, dont les Pays-Bas, refusent notamment de mettre des informations douces et des données personnelles à la disposition d'Interpol, estimant, à tort ou à raison, que la protection juridique du citoyen par rapport à l'accessibilité de cette information est plutôt précaire. Interpol a pris conscience du problème et modifié sa structure d'information de sorte que les pays qui fournissent les informations à la banque de données d'Interpol sont en mesure d'en limiter l'accès. S'agissant d'Europol, il a fallu une convention pour structurer l'information au sein de l'Union européenne, comme pour Schengen. En ce qui concerne Interpol, la protection juridique n'est pas garantie par convention. En fait, on continue à travailler sur la base d'accords informels, même si l'étude scientifique relative à la protection juridique et à l'échange de données d'Interpol a débouché sur une évaluation positive. On ne doit pas oublier non plus que la commission Interpol chargée de la protection de la vie privée est actuellement présidée par un Belge, M. Thomas, qui préside également notre Commission de la protection de la vie privée. Il n'empêche que l'absence d'un fondement de droit international pour Interpol a un impact négatif sur les possibilités de ce service. Comme vous l'avez suggéré à raison, on pourrait prendre des initiatives dans le cadre des Nations Unies en vue de remédier à cette situation. Des tentatives ont déjà eu lieu dans ce sens et on discute depuis plusieurs années d'un statut juridique international, mais on comprendra que s'il est déjà difficile de s'accorder à quinze pays, il est

(1) Lieutenant colonel P. Zanders (APSD), audition, 25 avril 1997, a.m., p. 34/20.

f) 4. Seiningen

Interpol staat in voor het verspreiden van de zogenaamde rode boeken waarbij personen internationaal *ter fine* van uitlevering worden geseind. In 1996 verspreidde Interpol 30 rode boeken van personen die ervan worden verdacht een leidinggevende functie te vervullen in de georganiseerde criminaliteit op internationaal vlak.

g) Knelpunten

Zoals gezegd beschikt Interpol niet over een verdragsrechtelijke basis, hetgeen bijzondere problemen kan doen rijzen wanneer personeelsgebonden informatie via het Interpolkanaal wordt doorgezonden of dergelijke informatie ter beschikking van Interpol wordt gesteld. Op de hoorzitting van 25 april 1997 verklaarde luitenant-kolonel Patrick Zanders daarover het volgende(1):

«Eind vorig jaar kreeg Interpol het statuut van waarnemer van de Verenigde Naties. Een aantal landen, onder meer Nederland, weigert voornamelijk zachte informatie en ook persoonsgebonden informatie ter beschikking te stellen van Interpol omwille van de soms vermeende of terechte preinaire rechtsbescherming van de burger met betrekking tot de toegankelijkheid van deze informatie. Interpol heeft dat ingezien en heeft de informatiestructuur gewijzigd zodat de toegankelijkheid van de informatie beperkt kan worden door het land dat de informatie verstrekt aan de gegevensbank van Interpol. Met betrekking tot Europol was er een conventie nodig om de informatie in de Europese Unie te structureren, idem voor Schengen. Voor Interpol is er geen enkele verdragsrechtelijke basis om de rechtsbescherming te waarborgen. In feite blijven het slechts een aantal vrijblijvende afspraken, hoewel het wetenschappelijk onderzoek met betrekking tot de rechtsbescherming en de gegevensuitwisseling van Interpol hierover een positieve evaluatie maakte. Men mag ook niet vergeten dat de voorzitter van de commissie Interpol inzake bescherming van de levenssfeer op dit ogenblik een Belg is, namelijk de heer Thomas, die ook voorzitter is van onze Commissie voor de bescherming van het privé-leven. Dit alles belet niet dat het ontbreken van een verdragsrechtelijke onderbouw voor Interpol negatief inwerkt op de mogelijkheden van deze dienst. Zoals u terecht suggereert, zouden er in het kader van de Verenigde Naties initiatieven kunnen worden genomen om dat te verhelpen. Pogingen daartoe werden reeds ondernomen en er worden reeds jaren discussies gevoerd over een verdragsrechtelijk sta-

(1) Luitenant-kolonel P. Zanders (APSD), hoorzitting, 25 april 1997, a.m., blz. 34/20.

d'autant plus malaisé d'y parvenir au niveau mondial, avec les 185 États membres de l'ONU.»

C. Collaboration internationale à l'échelle européenne

La collaboration internationale dans le cadre européen est particulièrement importante pour la Belgique. Ce cadre européen peut être subdivisé en trois niveaux géographiques distincts: le Conseil de l'Europe, la zone de l'Union européenne et la zone Schengen.

1. Conseil de l'Europe

Le Conseil de l'Europe compte 40 États membres et il peut se targuer d'une longue tradition dans le domaine de la collaboration internationale en matière pénale(1). Parmi les principales réalisations du Conseil de l'Europe, l'on peut citer la convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957 (*Moniteur belge* du 28 mars 1995), la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959 (*Moniteur belge* du 23 octobre 1975), la convention européenne pour la répression du terrorisme du 27 janvier 1977 (*Moniteur belge* du 5 février 1986) et la convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime du 8 novembre 1990 (entrée en vigueur en Belgique le 1^{er} mai 1998).

2. Union européenne

a) Généralités

En 1970 naquit, au sein de ce qui était alors la Communauté européenne, l'idée d'un «espace judiciaire européen» et une série de conventions intergouvernementales furent conclues dans le cadre de la Coopération politique européenne (CPE). Dans les années 80, cette coopération a produit une série de

(1) Pour une étude approfondie, voir Thomas, F., *De Europese rechtshulpverdragen in strafzaken*, Gand, Story-Scientia, 1980, 520 p. et Thomas, F., *Internationale rechtshulp in strafzaken*, Anvers, Story-Scientia, 1998, pp. 7-14, 56-62 en 64-74.

tuut, maar men begrijpt dat, als het al moeilijk is om met vijftien landen tot een overeenkomst te komen, dit *a fortiori* het geval is op mondial vlak, met de 185 lidstaten van de VN.»

C. Internationale samenwerking op Europees vlak

Voor België is de internationale samenwerking die binnen het Europees kader verloopt van bijzonder belang. Dit Europees kader kan echter opnieuw in drie verschillende geografische niveaus worden onderverdeeld: de Raad van Europa, de Europese Unie en het Schengengebied.

1. Raad van Europa

De Raad van Europa telt 40 lidstaten en heeft op het vlak van de internationale samenwerking in strafzaken reeds een lange traditie achter de rug(1). Belangrijke verwezenlijkingen zijn onder meer het Europees uitleveringsverdrag van 13 december 1957 (*Belgisch Staatsblad* van 28 maart 1995), het Europees verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken van 20 april 1959 (*Belgisch Staatsblad* van 23 oktober 1975), het Europees verdrag tot bestrijding van het terrorisme van 27 januari 1977 (*Belgisch Staatsblad* van 5 februari 1986) en de overeenkomst van 8 november 1990 inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van de opbrengsten van misdrijven (in werking in België sinds 1 mei 1998).

2. Europese Unie

a) Algemeen

In 1970 ontstond binnen de toenmalige Europese Gemeenschap de idee van een «espace judiciaire européen» en kwamen een aantal intergouvernementele afspraken tot stand tussen lidstaten in het kader van de Europese Politieke Samenwerking (EPS) wat in de jaren 80 resulteerde in een aantal concrete over-

(1) Voor een grondige besprekking daarvan zie Thomas, F., *De Europese rechtshulpverdragen in strafzaken*, Gent, Story-Scientia, 1980, 520 blz. en Thomas, F., *Internationale rechtshulp in strafzaken*, Antwerpen, Story-Scientia, 1998, blz. 7-14, 56-62 en 64-74.

conventions concrètes relatives à la coopération internationale en matière pénale(1).

Au cours de la même période (1975) est né le groupe de collaboration TREVI au sein duquel les ministres de l'Intérieur et de la Justice des 12 membres que la Communauté européenne comptait à l'époque se réunissaient à intervalles réguliers en vue de chercher, au niveau politique, des solutions aux problèmes que rencontrent les policiers sur le terrain. La mise en place et le fonctionnement du groupe TREVI n'ont été réglés dans aucun texte. L'on considère que le groupe TREVI a fourni les principaux fondements de la collaboration policière européenne(2).

Par la suite, on a consacré le Titre VI du Traité de Maastricht sur l'Union européenne, du 7 février 1992, à la collaboration intergouvernementale entre États membres dans le domaine de la justice et de l'intérieur. Ce titre, qui comprend l'article K du Traité, constitue le troisième pilier de l'Union européenne. Selon les articles K.1.7 et K.1.9, les États membres considèrent la coopération policière (Europol) et judiciaire en matière pénale comme une matière d'intérêt communautaire. La collaboration judiciaire entre les États membres qui, nous l'avons vu, faisait jusqu'alors l'objet de négociations au sein du groupe de travail «collaboration judiciaire» dans le cadre de la CPE, a ainsi reçu un nouveau cadre institutionnel(3). Le TUE est entré en vigueur le 1^{er} novembre 1993. Depuis l'on a déployé une grande activité dans le cadre du troisième pilier(4) et l'on a

eenkomsten met betrekking tot de internationale samenwerking in strafzaken(1).

In dezelfde periode (1975) kreeg de zogenaamde TREVI-samenwerking vorm waarbij de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie van de toenmalige 12 leden van de Europese Gemeenschap op gezette tijdstippen bijeenkwamen om op politiek niveau naar oplossingen te zoeken voor de problemen waarmee de politiemensen op het terrein kampten. De oprichting, noch de werking van TREVI werden in een tekst vastgelegd. Van TREVI wordt aangenomen dat het een belangrijke basis heeft gevormd voor de verdere Europese politiële samenwerking(2).

Later werd de intergouvernementele samenwerking tussen de lidstaten op het gebied van justitie en binnenlandse zaken ondergebracht in titel VI van het Verdrag van Maastricht over de Europese Unie (VEU) van 7 februari 1992. Deze titel, waarin artikel K van het verdrag is opgenomen, vormt de derde pijler waarop de Europese Unie berust. Artikel K.1.7 en artikel K.1.9 bepalen dat de lidstaten de justitiële samenwerking in strafzaken en de internationale politiële samenwerking (Europol) als een aangelegenheid van gemeenschappelijk belang beschouwen. De justitiële samenwerking tussen de lidstaten, die zoals gezegd tot dan toe onderhandeld werd door de werkgroep «justitiële samenwerking» in het kader van de EPS, kreeg daarmee een nieuw institutioneel kader(3). Het VEU trad op 1 november 1993 in werking. Sindsdien is er in het kader van de derde pijler

(1) Accord relatif à l'application entre les États membres des Communautés européennes de la convention du Conseil de l'Europe sur le transfèrement des personnes condamnées, fait à Bruxelles le 25 mai 1987, *Moniteur belge* du 15 décembre 1990; accord entre les États membres des Communautés européennes concernant l'application du principe *ne bis in idem*, fait à Bruxelles, le 25 mai 1987, *Trb.*, 1987, n° 167; accord entre les États membres des Communautés européennes relatif à la simplification et à la modernisation du mode de transmission des demandes d'extradition, fait à San Sebastian le 26 mai 1989, *Moniteur belge* du 22 novembre 1997; accord entre les États membres des Communautés européennes relatif au transfert des poursuites, fait à Rome le 6 novembre 1990, G. Vermeulen et T. Vander Beken, *Compendium Internationaal Strafrecht/Droit Pénal International*, Bruges, Vanden Broele, 1997, III.C.-6 novembre 1990-1/5; convention entre les États membres des Communautés européennes relative à l'exécution des condamnations pénales étrangères, faite à Bruxelles le 13 novembre 1991, *Tractatenblad*, 1992, n° 39.

(2) De Ruyver, B., «Internationale politiesamenwerking», dans *Strafrecht. Wie is er bang van het strafrecht?*. Traest, P. et De Nauw, A., (eds.), 1998, pp. 71-72.

(3) J. Schutte, «Europese samenwerking inzake justitie en veiligheid. De wordingsgeschiedenis en betekenis van de bepalingen inzake justitie en binnenlandse zaken in het Unieverdrag van Maastricht», *Panopticon*, 1992, pp. 540-542.

(4) Voir Vermeulen, G., «Nieuwe ontwikkelingen inzake internationale justitiële samenwerking in strafzaken in Europa, in *Internationaal Strafrecht. Actuele ontwikkelingen in België en in Europa*», Vermeulen, G. et Vander Beken, T., (eds.), Bruges, Vanden Broele, 1998, pp. 7 et suivantes

(1) Overeenkomst betreffende de toepassing tussen de lidstaten van de Europese Gemeenschappen van het Verdrag van de Raad van Europa inzake de overbrenging van gevonniste personen, Brussel, 25 mei 1987, *Belgisch Staatsblad*, 15 december 1990; overeenkomst tussen de lidstaten van de Europese Gemeenschappen inzake de toepassing van het beginsel *ne bis in idem*, Brussel, 25 mei 1987, *Trb.*, 1987, nr. 167; overeenkomst tussen de lidstaten van de Europese Gemeenschappen betreffende vereenvoudiging en de modernisering van de wijze van toezending van uitleveringsverzoeken, Donostia-San Sebastian, 26 mei 1989, *Belgisch Staatsblad*, 22 november 1997; overeenkomst tussen de lidstaten van de Europese Gemeenschappen betreffende de overdracht van strafvervolging, Rome, 6 november 1990, G. Vermeulen en T. Vander Beken, *Compendium Internationaal Strafrecht. Droit Pénal International*, Brugge, Vanden Broele, 1997, III.C.-6.11.1990-1/5; verdrag tussen de lidstaten van de Europese Gemeenschappen inzake de tenuitvoerlegging van buitenlandse strafvonissen, Brussel, 13 november 1991, *Tractatenblad*, 1992, nr. 39.

(2) Zie daarover De Ruyver, B., «Internationale politiesamenwerking», in *Strafrecht. Wie is er bang van het strafrecht?*. Traest, P. en De Nauw, A., (eds.), 1998, blz. 71-72.

(3) J. Schutte, «Europese samenwerking inzake justitie en veiligheid. De wordingsgeschiedenis en betekenis van de bepalingen inzake justitie en binnenlandse zaken in het Unieverdrag van Maastricht», *Panopticon*, 1992, blz. 540-542.

(4) Zie daarover Vermeulen, G., «Nieuwe ontwikkelingen inzake internationale justitiële samenwerking in strafzaken in Europa», in *Internationaal Strafrecht. Actuele ontwikkelingen in België en in Europa*, Vermeulen, G. en Vander Beken, T., (eds.), Brugge, Vanden Broele, 1998, blz. 7 en volgende.

créé une série d'instruments juridiques nouveaux (conventions, actions communes, résolutions, ...) dans le domaine de la collaboration judiciaire internationale en matière pénale ou en tout cas, dans l'intérêt de celle-ci; l'on a également engagé des discussions concernant la mise au point de ces instruments.

L'on note également une activité importante sur le plan de la collaboration administrative au sein de l'Union européenne. Outre la coopération internationale entre les administrations douanières (la convention dite de Naples II, *Journal officiel des Communautés européennes*, 98/C 24/01, 23 janvier 1998), l'activité la plus importante concerne la collaboration dans le cadre de la protection des intérêts financiers des Communautés européennes (convention du 26 juillet 1995, établie sur la base de l'article K.3 du Traité sur l'Union européenne, relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, 95/C 316/03 et protocoles annexes).

En sus des textes de ces conventions, il y a, au sein de l'Union européenne, un grand nombre d'instruments qui pourraient être utiles dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée. Au cours de l'audition du 25 avril 1997, le lieutenant colonel P. Zanders a énuméré, à titre d'exemple, les instruments suivants(2):

(1) Instruments fondés sur l'article K du Traité sur l'Union européenne

- Acte du Conseil du 27 septembre 1996, établissant la convention relative à l'extradition entre les États membres de l'Union européenne;
- Acte du Conseil du 26 juillet 1995, établissant la convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes;
- Acte du Conseil du 26 juillet 1995, portant création d'un Office européen de police (Europol);
- Action commune, du 10 mars 1995 concernant l'unité «Drogues» Europol;
- Action commune du 29 novembre 1996 relative à la coopération entre les autorités douanières et les organisations d'entreprises en matière de lutte contre le trafic de drogue;
- Action commune du 29 novembre 1996 relative à la création et à la tenue d'un répertoire des compé-

(1) Voir Vermeulen, G., «Nieuwe ontwikkelingen inzake internationale justitiële samenwerking in strafzaken in Europa, in *Internationaal Strafrecht. Actuele ontwikkelingen in België en in Europa*, Vermeulen, G. et Vander Beken, T., (eds.), Bruges, Vanden Broele, 1998, pp. 7 et suivantes

(2) Réponse écrite du lieutenant colonel P. Zanders (SGAP) au questionnaire de la commission d'enquête en vue de l'audition du 25 avril 1997, pp. 28-29.

grote activiteit(1) geweest, en kwamen een aantal nieuwe rechtsinstrumenten (overeenkomsten, gemeenschappelijke optredens, resoluties, ...) tot stand op het vlak van of van belang voor de internationale justitiële samenwerking in strafzaken, of zijn besprekingen gestart met het oog op de uitwerking van zulke instrumenten.

Ook op het vlak van de administratieve samenwerking is er binnen de Europese Unie een belangrijke activiteit vast te stellen. Naast de internationale samenwerking tussen douane-administraties (de zogenaamde Napels-II-overeenkomst, *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen*, 98/C 24/01, 23 januari 1998) zijn vooral de samenwerking in het kader van de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen van belang (Overeenkomst van 26 juli 1995 opgesteld op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen, *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen*, 95/C 316/03 en bijkomende protocollen).

Naast deze verdragteksten zijn binnen de Europese Unie nog heel wat instrumenten tot stand gekomen die relevant zijn in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit. Naar aanleiding van de hoorzitting van 25 april 1997 somde luitenant-kolonel P. Zanders, bij wijze van voorbeeld, nog de volgende instrumenten op(2):

(1) Instrumenten op basis van het artikel K van het Verdrag inzake de Europese Unie

- Raadsbesluit van 27 september 1996 inzake de conventie met betrekking tot de uitlevering tussen de lidstaten van de Europese Unie;
- Raadsbesluit van 26 juli 1995 inzake de conventie met betrekking tot de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen;
- Raadsbesluit van 26 juli 1995 inzake de oprichting van de Europese politiedienst Europol;
- Gemeenschappelijke actie van 10 maart 1995 inzake de Europese drugseenheid Europol;
- Gemeenschappelijke actie van 29 november 1996 met betrekking tot de samenwerking tussen douaneautoriteiten en de ondernemingen in de strijd tegen de drugshandel;
- Gemeenschappelijke actie van 29 november 1996 met betrekking tot het creëren en het houden van

(1) Zie daarover Vermeulen, G., «Nieuwe ontwikkelingen inzake internationale justitiële samenwerking in strafzaken in Europa», in *Internationaal Strafrecht. Actuele ontwikkelingen in België en in Europa*, Vermeulen, G. en Vander Beken, T., (eds.), Brugge, Vanden Broele, 1998, blz. 7 en volgende.

(2) Schriftelijk antwoord van luitenant-kolonel P. Zanders (APSD) op de vragenlijst van de onderzoekscommissie met het oog op de hoorzitting van 25 april 1997, blz. 28-29.

tences, des connaissances et des expertises spécialisées en matière de lutte contre la criminalité organisée internationale;

- Action commune du 17 décembre 1996, relative au rapprochement des législations et des pratiques entre les États membres de l'Union européenne en vue de lutter contre la toxicomanie et de prévenir et de lutter contre le trafic illicite de drogue;
- Résolution du Conseil du 20 décembre 1996 relative aux collaborateurs à l'action de la justice dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée;
- Résolution du Conseil du 23 novembre 1995 relative à la protection des témoins dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée internationale;
- Acte du Conseil du 26 juillet 1995, établissant la convention sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes.

Outre cette législation pertinente au sein de l'Union européenne, il y a une trentaine d'initiatives qui peuvent contribuer à la lutte contre la criminalité organisée.

(2) Instruments du premier pilier

Les instruments suivants du premier pilier sont prépondérants dans la lutte contre la criminalité organisée:

- Règlement du Conseil du 13 décembre 1990, relatif aux mesures à prendre afin d'empêcher le détournement de certaines substances pour la fabrication illicite de stupéfiants ou de substances psychotropes;
- Règlement du Conseil du 18 décembre 1995, relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes;
- Directive du Conseil du 14 décembre 1992, relative à la fabrication et à la mise sur le marché de certaines substances utilisées pour la fabrication illégale de stupéfiants et de substances psychotropes;
- Directive du Conseil du 10 juin 1991, relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux.

Enfin, dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée, le groupe de haut niveau, qui a été créé fin 1996 joue un rôle important. En effet, ce groupe a rédigé un programme d'action relatif à la criminalité organisée. Ce programme d'action a été approuvé par le Conseil le 28 avril 1997 et publié au *Journal officiel des Communautés européennes* du 15 août 1997 (97/C 251/01). La partie III de ce plan d'action contient un schéma détaillé de 30 recommandations et une date limite pour leur mise en œuvre.

een repertorium van bekwaamheden en expertise inzake de internationale georganiseerde criminaliteit;

- Gemeenschappelijke actie van 17 december 1996 met betrekking tot het afstemmen van de wetgeving en de praktijk tussen de leden van de Europese Unie in de strijd tegen de toxicomanie en de illegale drugshandel;
- Resolutie van de Raad van 20 december 1996 met betrekking tot de personen die met justitie samenwerken in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit;
- Resolutie van de Raad van 23 november 1995 met betrekking tot de bescherming van getuigen in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit;
- Raadsbesluit van 26 juli 1995 inzake de convenie met betrekking tot het gebruik van informatica bij de douanesamenwerking.

Benevens deze pertinente regelgeving binnen de Europese Unie zijn er nog een 30-tal initiatieven die kunnen bijdragen tot de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit.

(2) Instrumenten van de eerste pijler

Volgende instrumenten binnen de eerste pijler genomen zijn van essentieel belang in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit:

- Verordening van de Raad van 13 december 1990 met betrekking tot het verhinderen van het afleiden van substanties noodzakelijk voor de aanmaak van illegale drugs;
- Verordening van de Raad van 18 december 1995 met betrekking tot de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen;
- Richtlijn van de Raad van 14 december 1992 met betrekking tot de aanmaak en het op de markt brengen van bepaalde stoffen gebruikt voor de illegale aanmaak van drugs en psychotrope stoffen;
- Richtlijn van de Raad van 10 juni 1991 met betrekking tot de preventie inzake het gebruik van het financieel systeem ten behoeve van het witwassen van criminelle gelden.

In het kader van de strijd tegen de criminaliteit speelt ten slotte de eind 1996 in het leven geroepen groep «op hoog niveau» een belangrijke rol. Deze groep heeft immers een Actieplan ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit opgesteld. Dit actieplan is goedgekeurd door de Raad van ministers op 28 april 1997 en gepubliceerd in het *Publicatieblad* van de Europese Gemeenschap van 15 augustus 1997 (97/C 251/01). Deel III van dit actieplan bevat een gedetailleerd schema met 30 aanbevelingen en een streefdatum voor het uitwerken daarvan.

b) L'unité drogues Europol (UDE) et Europol

À l'article K.1.9. du Titre VI, du Traité de Maastricht, l'on fait référence à un système d'échanges d'information au sein d'un office européen de police baptisé Europol. Cet office européen de police devrait être créé sur la base d'un traité(1).

Le 2 juin 1993, on est parvenu à Copenhague à un accord au niveau ministériel dans lequel les ministres du groupe Trevi ont décidé d'envoyer, à partir du 1^{er} juillet 1993, des officiers de liaison dans un centre qui porterait le nom d'«Unité drogues Europol». Cette unité devait réunir des agents non opérationnels dont la mission était de se consacrer à l'échange et l'analyse de renseignements concernant le trafic des drogues, les organisations criminelles qui s'y livrent ainsi que les activités de blanchiment qui y sont associées et qui ont une influence sur au moins deux États membres(2). Cet accord ministériel a permis de lancer le prédecesseur d'Europol, l'Unité de drogues Europol. On a installé cette unité à La Haye et, le 1^{er} janvier 1994, l'équipe a commencé ses activités (ce que l'on a appelé la phase préconvention).

L'Unité drogues Europol (UDE) avait initialement un mandat limité. Elle ne pouvait échanger des données que dans le cadre de la lutte contre le trafic de stupéfiants et contre les formes de criminalité liées à celle-ci, il fallait que deux États membres ou plus soient impliqués et l'on ne pouvait pas stocker de données personnalisées. Le 10 mars 1995, le mandat de l'Unité drogues Europol fut élargi une première fois. Sur la base d'une action commune(3), l'Unité est devenue compétente pour: le trafic illicite de stupéfiants, le trafic illicite de matières radioactives et nucléaires, les réseaux illégaux d'immigration et le trafic illicite de véhicules à moteur (article 2). L'équipe n'était toutefois toujours pas opérationnelle et les limitations concernant les données personnalisées étaient toujours en vigueur. À l'occasion de la décou-

(1) Lieutenant-colonel P. Zanders (SGAP), audition, 25 avril 1997, a.m., pp. 34/26-30 et De Ruyver, B., *l.c.*, 78-81.

(2) Woodward, W., *Establishing Europol. European Journal on Criminal Policy and Research*, Vol. 1-4, 1; Zachert, H., *Europol: Mehr Schlagkraft gegen das Verbrechen in Europa, Kriminalistik*, Heft 1, 1992, 7-11; Poerting, R. et Storzer, H., *Kleine Schritte Grosses Ziel: Verbreichungsbekämpfung in Europäischer Dimension*, *Kriminalistik*, Heft 1, 1992, 2-6; Fijnaut, C., Om de toekomst van Europol, *Delikt en Delinkwent*, 1994, nr. 24, 443; Wilzing, J. et Mangelaars, F., *Where does politics meet practice in establishing Europol?*, *European Journal on Criminal Policy and Research*, Vol. 1, n° 4, 73-74.

(3) Action commune du 10 mars 1995, adoptée par le Conseil sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, concernant l'Unité drogues Europol, *Journal officiel*, 20 mars 1995, L62/1.

b) Europese Drugseenheid (EDE) en Europol

In artikel K.1.9, Titel VI van het verdrag van Maastricht wordt verwiesen naar een systeem voor de uitwisseling van informatie binnen een Europese Politiedienst genaamd Europol. Deze Europese Politiedienst diende te worden opgericht op grond van een verdrag(1).

Op 2 juni 1993 kwam een Ministerieel akkoord tot stand in Kopenhagen, waarin de Trevi-ministers beslisten om vanaf 1 juli 1993 liaisonofficieren te sturen naar een centrale lokatie die de naam Europese Drugseenheid zou dragen. Deze eenheid bracht een niet-operationeel team bijeen dat zich moest toeleggen op de uitwisseling en de analyse van inlichtingen die verband hielden met de handel in drugs, de criminale organisaties die hierbij betrokken waren en de ermee geassocieerde witwasactiviteiten die invloed hadden op twee of meer lidstaten(2). Dit ministerieel akkoord gaf het startschot voor de voorloper van Europol, de Europese Drugseenheid. De eenheid werd gevestigd in Den Haag en op 1 januari 1994 startte het team zijn activiteiten (de zogenaamde pre-conventiefase).

De Europese Drugseenheid (EDE) had in het begin een beperkt mandaat. Er mochten alleen gegevens uitgewisseld worden in het kader van drugs en ermee gerelateerde criminaliteitsvormen, twee of meer lidstaten diende erbij betrokken te zijn en persoonsgebonden gegevens mochten niet opgeslagen worden. Op 10 maart 1995 kwam er een eerste uitbreiding van het mandaat van de Europese Drugseenheid. Op basis van een gemeenschappelijk optreden(3) werd de eenheid bevoegd voor: de illegale handel in drugs, de illegale handel in radioactieve en nucleaire stoffen, illegale immigratienetwerken en illegale handel in motorvoertuigen (artikel 2). Het team bleef nog steeds niet-operationeel en dezelfde beperkingen golden wat persoonsgebonden gegevens betrof. Naar aanleiding van de ontdekking van een aantal pedofilenetwerken

(1) Luitenant-kolonel P. Zanders (APSD), hoorzitting, 25 april 1997 a.m. blz. 34/26-30 en De Ruyver, B., *l.c.*, 78-81.

(2) Woodward, W., *Establishing Europol. European Journal on Criminal Policy and Research*, Vol. 1-4, 1; Zachert, H., *Europol: Mehr Schlagkraft gegen das Verbrechen in Europa, Kriminalistik*, Heft 1, 1992, 7-11; Poerting R. en Storzer, H., *Kleine Schritte Grosses Ziel: Verbreichungsbekämpfung in Europäischer Dimension*, *Kriminalistik*, Heft 1, 1992, 2-6; Fijnaut, C., Om de toekomst van Europol, *Delikt en Delinkwent*, 1994, nr. 24, 443; Wilzing, J. en Mangelaars, F., *Where does politics meet practice in establishing Europol?*, *European Journal on Criminal Policy and Research*, Vol. 1, nr. 4, 73-74.

(3) Gemeenschappelijk optreden van 10 maart 1995 aangenomen door de Raad op basis van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie betreffende de Europol Drugseenheid, *Publicatieblad*, 20 maart 1995, L62/1.

verte, en Belgique, en août 1996, d'une série de réseaux pédophiles, l'on décida, au cours du Conseil informel des ministres de l'Intérieur et de la Justice qui se réunit les 28 et 29 novembre 1996 à Dublin, d'étendre une deuxième fois le mandat de l'UDE, cette fois à la traite des êtres humains(1).

Au cours de l'audition du 27 juin 1997, le colonel Willy Bruggeman fit à ce sujet la déclaration suivante(2): (*traduction*)

«L'Unité drogues Europol a vu le jour par la création d'un réseau d'officiers de liaison. Ces officiers siègent à La Haye, où ils représentent les quinze États membres de l'Union européenne. La Belgique est, par exemple, représentée par un officier de liaison de la gendarmerie, un autre de la police judiciaire et bientôt, probablement aussi par un autre encore de la douane. La police communale n'est pas représentée. Les officiers de liaison devaient tenter provisoirement de collaborer sur la base d'accords de coopération bilatérale. L'accord de Schengen est heureusement venu en sus, qui a permis aux officiers de liaison de travailler plus efficacement. Dans la situation provisoire actuelle, l'on ne peut toutefois faire appel qu'aux accords intergouvernementaux de coopération bilatérale, qui ne concernent que les ramifications de la criminalité organisée que je viens de nommer. Le mode de coopération actuel ne correspond pas aux objectifs de ceux qui ont voulu créer Europol. L'Allemagne, par exemple, était plutôt inspirée par l'exemple du FBI, qui a ses propres compétences exécutives et dont les fonctionnaires peuvent exécuter eux-mêmes des missions policières dans les divers États membres. Il va de soi — surtout en Belgique — que tous les États membres n'étaient pas disposés à aller aussi loin que les Allemands. La réalisation de la structure que ceux-ci indiquaient fut reportée, dès lors, aux calendes grecques. L'on décida de créer simplement un réseau d'officiers de liaison.

L'Allemagne exprime son désaccord, parce qu'un tel réseau constituerait la forme la plus poussée de coopération intergouvernementale. Or celle-ci forme le troisième pilier du traité de Maastricht, qui prévoit que les pays décident souverainement dans quelle mesure et pour quelles matières ils vont coopérer. Les officiers de liaison sont des instruments idéaux de la coopération intergouvernementale: ils appliquent le droit pénal national et sont dès lors des experts placés sous l'autorité des pouvoirs publics nationaux respect-

in België in augustus 1996 werd tijdens de informele Raad van ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie van 28 en 29 november 1996 in Dublin besloten het mandaat van de EDE voor een tweede keer uit te breiden, ditmaal naar mensenhandel(1).

Op de hoorzitting van 27 juni 1997 verklaarde kolonel Willy Bruggeman daarover het volgende(2):

«De Europol Drugseenheid is gestart met het oprichten van een netwerk van verbindungs-officieren. Deze officieren zetelen in Den Haag waar ze de vijftien landen van de Europese Unie vertegenwoordigen. België wordt bijvoorbeeld vertegenwoordigd door één verbindungs-officier van de rijkswacht, één van de gerechtelijke politie en waarschijnlijk binnenkort ook door één van de douane. De gemeentelijke politie is niet vertegenwoordigd. De verbindungs-officieren moesten voorlopig trachten samen te werken op basis van bilaterale samenwerkings-akkoorden. Gelukkig is daar het Schengen-akkoord bijgekomen waardoor de verbindungs-officieren efficiënter kunnen werken. In de huidige voorlopige situatie kan echter slechts een beroep worden gedaan op de som van de intergouvernementele bilaterale samenwerkings-akkoorden, die zich beperken tot de deeldeoeleinden van de georganiseerde criminaliteit die ik daarstraks vernoemde. De huidige wijze van samenwerking stemt niet overeen met wat diegenen die Europol wilden oprichten voor ogen hadden. Duitsland bijvoorbeeld, dacht eerder aan het voorbeeld van de FBI met eigen executieve bevoegdheden, waarvan de ambtenaren in de verschillende lidstaten zelf politieke opdrachten kunnen uitvoeren. Het hoeft geen betoog — en zeker niet in België — dat alle lidstaten niet bereid waren om zo ver te gaan als de Duitsers. Deze idee werd bijgevolg op de lange baan geschoven. Men besloot dan maar een netwerk van verbindungs-officieren op te richten.

Duitsland was het daarmee niet eens omdat zo'n netwerk de hoogste vorm is van intergouvernementele samenwerking, de derde pijler van het Verdrag van Maastricht, die stelt dat landen soeverein bepalen in welke mate en voor welke materie ze gaan samenwerken. Verbindungs-officieren zijn ideale instrumenten voor een intergouvernementele samenwerking: ze hanteren het nationale strafrecht en zijn bijgevolg experts die onder het gezag staan van de respectieve nationale autoriteiten en bijgevolg ook van de respec-

(1) De Hert, P., Europols databanken. *Vigiles, tijdschrift voor politierecht*, 1996, n° 3, p. 36-37; Europol 42, 9665/96; Europol 56, 11083/96; X. 1996, 1.

(2) Colonel W. Bruggeman (Europol), audition, 27 juin 1997 p.m., pp. 45/4-5.

(1) De Hert, P., Europols databanken. *Vigiles, tijdschrift voor politierecht*, 1996, nr. 3, blz. 36-37; Europol 42,9665/96; Europol 56, 11083/96; X. 1996, 1.

(2) Kolonel W. Bruggeman (Europol), hoorzitting, 27 juni 1997, p.m., blz. 45/4-5.

tifs et donc aussi des parlements nationaux respectifs, ce qui est une bonne chose pour ce qui est de la démocratie.

À Interpol, la situation est différente : les officiers de liaison se trouvent dans une centrale qui est dissociée des compétences nationales. Par conséquent, l'Unité drogues Europol a adopté, non pas une approche de haut en bas, comme Interpol, mais une approche de bas en haut, ce qui signifie que les Etats membres envoient leurs représentants à La Haye en vue de la coopération.

J'estime que la coopération au sein de ce réseau d'officiers de liaison est assez bonne. Au sein de l'Unité drogues Europol, travaillent également plusieurs analystes de la criminalité, étant donné que, dans la phase qui précède la ratification de la convention Europol, nous pouvons établir des rapports basés sur des données non personnalisées. Nous sommes en train de rédiger des rapports sur la situation de certains secteurs de la criminalité organisée. L'Unité drogues Europol est chargée en outre de la préparation de la future Europol. »

La convention dite Europol a été approuvée et signée le 26 juillet 1995. Elle définit les objectifs et les tâches d'Europol, énumère les banques de données dont Europol doit disposer et élabore une réglementation pour la protection des données personnalisées qui sont stockées et traitées par Europol. Dès que la convention entrera en vigueur, Europol sera habilitée à prévenir et à combattre le trafic illicite de stupéfiants, de matières nucléaires et radioactives, ainsi que l'immigration clandestine, la traite des êtres humains et le trafic de véhicules volés. Au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur de la convention, Europol sera également habilitée à intervenir en cas d'infractions qui auront été commises dans le cadre d'activités de terrorisme. Europol peut également le faire dans le cadre du blanchiment de l'argent lié à ces formes de criminalité ou à leurs aspects spécifiques et des infractions qui leur sont connexes (articles 2.3.1 et 2). Mais Europol ne servira pas uniquement de canal d'information. Elle sera aussi habilitée à exécuter des analyses stratégiques générales et des analyses opérationnelles au cas par cas. Pour exécuter ses missions, Europol disposera de trois types de banques de données :

- un système d'information automatisé, qui sera alimenté tant par Europol que par les États membres (article 6 de la convention Europol);

- des fichiers de travail à des fins d'analyse, dans lesquels des données personnalisées peuvent également être stockées (article 10 de la convention Europol);

- un système d'index (article 11 de la convention Europol).

tieve nationale parlementen. Dit is goed voor de democratie.

Bij Interpol ligt de situatie anders : verbindingsofficieren zitten in een centrale die losgekoppeld is van de nationale bevoegdheden. Bijgevolg hanteerde de Europol Drugseenheid geen *top-down* benadering zoals Interpol maar een *bottom-up* benadering waarbij de lidstaten hun vertegenwoordigers met het oog op samenwerking naar Den Haag sturen.

Ik ben van mening dat de samenwerking binnen dit netwerk van verbindingsofficieren vrij vlot verloopt. Binnen de Europol Drugseenheid zijn er ook een aantal criminaliteitsanalisten werkzaam aangezien wij in de fase voor de ratificering van de Europol-conventie rapporten kunnen maken die gebaseerd zijn op niet-gepersonaliseerde gegevens. Op dit ogenblik schrijven wij situatierapporten over deeldomeinen van de georganiseerde criminaliteit. De Europol Drugseenheid is bovendien belast met de voorbereiding van het toekomstige Europol. »

Op 26 juli 1995 werd de zogenaamde Europol-Conventie goedgekeurd en ondertekend. De Conventie beschrijft het doel en de taken van Europol, het somt de databanken op waarover Europol moet beschikken en het werkt een regeling uit voor de bescherming van persoonsgebonden gegevens die door Europol opgeslagen en verwerkt worden. Zodra de overeenkomst in werking treedt zal Europol bevoegd zijn om illegale handel in verdovende middelen, nucleaire en radio-actieve stoffen, alsmede van illegale immigratie, mensenhandel en handel in gestolen voertuigen te voorkomen en bestrijden. Uiterlijk twee jaar na de inwerkingtreding van de Overeenkomst zal Europol tevens bevoegd zijn om op te treden tegen strafbare feiten die zijn gepleegd in het kader van terroristische activiteiten. Europol is tevens bevoegd op te treden in het kader van het witwassen van geld in verband met deze vormen van criminaliteit of specifieke aspecten ervan en de daarmee samenhangende strafbare feiten (artikelen 2.3.1 en 2). Maar Europol zal niet enkel als informatiekanal aangewend worden. Europol zal ook bevoegd zijn voor het uitvoeren van strategische algemene analyses en operationele, zaakgebonden analyses. Om haar taken uit te voeren zal Europol beschikken over drie soorten gegevensbestanden :

- een geautomatiseerde informatiesysteem dat zowel door Europol zelf als de lidstaten gevoerd wordt (artikel 6 Europol-Conventie);

- werkbestanden voor de analyses waarin ook persoonsgebonden gegevens mogen opgeslagen worden (artikel 10 Europol-Conventie);

- een indexsysteem (artikel 11 Europol-Conventie).

La Belgique a approuvé la convention Europol par la loi du 12 juin 1998(1).

Le traité d'Amsterdam(2) qui a été signé le 2 octobre 1997 est la dernière étape en date qui n'en est pas moins essentielle dans le cadre de la formalisation de la coopération policière internationale. En mars 1997 a commencé la conférence intergouvernementale (CIG) qui devait revoir le traité de Maastricht. C'est ainsi qu'un nouveau traité a vu le jour, à savoir le traité d'Amsterdam, qui aborde également la question du troisième pilier. Le rôle d'Europol est fortement développé par ce traité. Outre les tâches définies dans la convention, Europol sera chargé d'intervenir davantage à l'avenir au niveau opérationnel, ce qui signifie qu'elle devra apporter son appui aux grandes enquêtes internationales et pourra demander aux États membres d'ouvrir une enquête sur la base des informations qu'elle aura recueillies(3).

Au cours de l'audition du 27 juin 1997, le colonel Willy Bruggeman a fait la déclaration suivante à ce sujet(4):

«La future Europol constituera avant tout une rennisation du réseau d'officiers de liaison. C'est dans ce sens que va l'article 5 de la convention Europol. De plus, la mission d'analyse d'Europol sera étendue puisqu'elle pourra stocker des données personnelles. Depuis l'entrée en vigueur du traité de Maastricht et de la convention qui lui a fait suite, Europol est également chargée d'une fonction d'appui, d'une fonction d'expertise au niveau européen et de la formation du

(1) Loi du 12 juin 1998 portant assentiment aux actes internationaux suivants: a) la convention sur la base de l'article K.3 du Traité sur l'Union européenne portant création d'un Office européen de police (Convention Europol), annexe, et déclarations, faites à Bruxelles le 26 juillet 1995; b) le protocole, établi sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, concernant l'interprétation, à titre préjudiciel, par la Cour de Justice des Communautés européennes de la convention portant création d'un Office européen de police, et déclarations, faits à Bruxelles le 24 juillet 1996; c) et le protocole établissant, sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne et de l'article 41, paragraphe 3, de la convention Europol, les priviléges et immunités d'Europol, des membres de ses organes, de ses directeurs-adjoints et de ses agents, fait à Bruxelles le 19 juin 1997 (*Moniteur belge* du 16 septembre 1998, deuxième édition).

(2) De Ruyver, B., *l.c.*, 78-81; pour une description détaillée, voir Bruggeman, W., «*Amsterdam: verwijd de diepte*» in, *Panopticon*, 1997, no 4, pp. 313-316.

(3) X., «*Vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. Hoofdpunten van het Verdrag van Amsterdam*», *Algemeen Politieblad*, 1997, no 14, pp. 4-6; Storbeck, J., «*Welke rol krijgt Europol. Verdrag van Amsterdam voorziet in operationele ondersteuning bij internationale opsporing*», *Algemeen Politieblad*, 1997, no 18, pp. 4-6.

(4) Colonel W. Bruggeman (Europol), audition, 27 juin 1997, p.m., p. 45/5.

België heeft de Europol-Conventie goedgekeurd bij de wet van 12 juli 1998(1).

De tot op heden laatste, maar zeer belangrijke stap in het kader van de formalisering van internationale politiesamenwerking is het Verdrag van Amsterdam(2) dat ondertekend werd op 2 oktober 1997. In maart 1997 startte de Intergouvernementele Conferentie (IGC) die het Verdrag van Maastricht diende te herzien. Een nieuw verdrag kwam tot stand: het Verdrag van Amsterdam. Ook de derde pijler wordt in dit verdrag onder handen genomen. De rol van Europol wordt door het verdrag sterk uitgebreid. Naast de taken die in de Conventie beschreven worden, zal Europol in de toekomst meer operationeel kunnen optreden. Dit houdt in dat Europol steun zou kunnen geven aan grote internationale onderzoeken en lidstaten kan verzoeken een onderzoek in te stellen aan de hand van de informatie die de organisatie heeft vergaard(3).

Op de hoorzitting van 27 juni 1997 verklaarde kolonel Bruggeman in dat verband het volgende(4):

«Het toekomstige Europol zal ten eerste een bestendiging zijn van het netwerk van verbindingsofficieren. Dat wordt vermeld in artikel 5 van de Europol-Conventie. Bovendien zal de analysetaak van Europol uitgebreid worden aangezien het mogelijk zal zijn persoonsgegevens op te slaan. Sedert het Verdrag van Maastricht en de daarop volgende Conventie wordt Europol ook belast met een steunfunctie, een expertise-functie op Europees niveau en de tra-

(1) Wet van 12 juni 1998 houdende instemming met volgende internationale akten: a) de overeenkomst op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie tot oprichting van een Europese Politiedienst (Europol-overeenkomst), bijlagen en verklaringen, gedaan te Brussel op 26 juli 1995; b) het protocol, opgesteld op grond van artikel K.3 van het verdrag betreffende de Europese Unie, betreffende de prejudiciële uitlegging door het Hof van Justitie van de Europese gemeenschappen, van de overeenkomst tot oprichting van een Europese Politiedienst en verklaringen, gedaan te Brussel op 24 juli 1996; c) en het protocol, opgesteld op basis van artikel 41, lid 3, van de Europese overeenkomst betreffende de voorrechten en immuniteten van Europol, de leden van zijn organen, zijn adjunct-directeuren en zijn personeelsleden, gedaan te Brussel op 19 juni 1997 (*Belgisch Staatsblad* van 16 september 1998, tweede editie).

(2) De Ruyver B., *l.c.*, 78-81; voor een uitgebreide beschrijving, zie: Bruggeman, W., *Amsterdam: Verwijd de diepte* in, *Panopticon*, 1997, nr. 4, blz. 313-316.

(3) X., «*Vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. Hoofdpunten van het Verdrag van Amsterdam*», *Algemeen Politieblad*, 1997, nr. 14, blz 4-6; Storbeck, J., «*Welke rol krijgt Europol. Verdrag van Amsterdam voorziet in operationele ondersteuning bij internationale opsporing*», *Algemeen Politieblad*, 1997, nr. 18, blz. 4-6.

(4) Kolonel W. Bruggeman (Europol), hoorzitting, 27 juni 1997, p.m., blz. 45/5.

personnel de police intervenant dans la lutte contre la criminalité organisée. Je souhaite signaler, pour conclure, que le traité d'Amsterdam a élargi ces ambitions et a consacré, à l'article K.2, la fonction d'appui des task forces dans les États membres de l'Union européenne. Le traité d'Amsterdam confirme également qu'Europol jouit, non pas d'une compétence exécutive, mais d'un droit d'initiative qui lui permet de demander aux États membres d'ouvrir une enquête criminelle. Cette innovation permet d'exploiter au maximum la coopération intergouvernementale.»

c) *L'unité de coordination de la lutte antifraude de la Commission des Communautés européennes (UCLAF)*

M. Per Brix Knudsen, directeur de l'UCLAF, a présenté son service comme suit lors de l'audition du 6 juin 1997(1):

«La structure actuelle de l'UCLAF existe depuis le mois de février 1995. (...) La Commission a décidé, au vu de l'importance qu'attache la Commission à la lutte anti-fraude, de concentrer toutes les activités de la Commission, soit les activités législatives, opérationnelles, administratives et également les activités à la frontière entre l'administratif et le judiciaire, entre les mains de l'UCLAF. Cette organisation a bénéficié, grâce au Parlement européen, de 50 postes complémentaires. Aujourd'hui, nous sommes 125 personnes, réparties en différentes unités. (...) En réalité, nos activités couvrent toutes celles de l'Union européenne et, en particulier, les intérêts financiers de l'Union européenne. L'article 209A est un article-clé en ce qui concerne la protection des intérêts financiers de l'Union. Le premier paragraphe de l'article 209A oblige les États membres à protéger les intérêts financiers de l'Union, dans la même mesure que leurs propres intérêts. Tel est le sens de cet article. Le paragraphe deux exige des États membres qu'ils collaborent étroitement au respect de cette obligation avec l'assistance de la Commission. Cette tâche revient à l'UCLAF. Cette dernière peut prendre des initiatives législatives. Dans ce contexte, j'attire votre attention sur la convention «troisième pilier», autrement dit intergouvernementale. Celle-ci vient d'être complétée la semaine dernière par le deuxième protocole. Cette convention concerne la législation pénale des États membres, depuis une définition de la fraude communautaire jusqu'à une coopération judiciaire. Au nombre des activités, nous avons les «provenus», à savoir les ressources propres de l'Union. Il s'agit essentiellement des ressources propres traditionnelles. Par ressources propres, nous entendons les

ning van politiemensen die betrokken zijn bij de aanpak van de georganiseerde criminaliteit. Tot slot wil ik vermelden dat het Verdrag van Amsterdam deze ambities heeft uitgebreid en ook de ondersteuningsfunctie van de taskforces in de lidstaten van de Europese Unie heeft gegarandeerd in artikel K.2. Het Verdrag van Amsterdam bevestigt eveneens dat Europol geen executieve bevoegdheid, maar wel het initiatiefrecht krijgt om criminale onderzoeken in de lidstaten aan te vragen. Met deze nieuwigheid wordt de intergouvernementele samenwerking tot het uiterste geëxploiteerd.»

c) *De afdeling Coördinatie van de Fraudebestrijding van de Europese Commissie (ACF)/Unité de Coordination de la Lutte Antifraude de la Commission des Communautés européennes (UCLAF)*

De heer Per Brix Knudsen, directeur van ACF, lichtte zijn dienst op de hoorzitting van 6 juni 1997 als volgt toe(1):

«De huidige structuur van de ACF bestaat sinds de maand februari 1995. (...) Gelet op het belang dat de huidige Commissie onder leiding van de heer Santer hecht aan de fraudebestrijding, heeft ze beslist al haar activiteiten in dit verband, zowel de wetgevings-, de operationele, de administratieve activiteiten en ook de activiteiten die zich in de grenszone tussen het administratieve en het gerechtelijke bevinden, te bundelen in de ACF. Deze organisatie kan dankzij het Europees Parlement over 50 aanvullende personeelsleden beschikken. Thans zijn wij met 125 personen die verspreid zijn over verschillende eenheden. (...) In werkelijkheid dekken onze activiteiten alle domeinen van de Europese Unie en in het bijzonder de financiële belangen van de Unie. Artikel 209A is een cruciaal artikel voor de bescherming van de financiële belangen van de Unie. Het eerste lid van dat artikel verplicht de lidstaten de financiële belangen van de Unie te beschermen in dezelfde mate als zij hun eigen belangen beschermen. Dat is de betekenis van het artikel. Paragraaf 2 vraagt van de Staten dat ze met de hulp van de Commissie een nauwe samenwerking instellen om deze plicht te doen naleven. Met deze taak is ACF belast. Deze laatste kan wetgevingsinitiatieven nemen. In dit verband wens ik de aandacht te vestigen op het verdrag met betrekking tot de «derde pijler», d.w.z. de intergouvernementele pijler. Hierop is vorige week een aanvulling gekomen in het Verdrag van Amsterdam. Dat verdrag besteedt aandacht aan de strafwetgeving van de lidstaten en bevat zowel een omschrijving van de fraude op het vlak van de Gemeenschap als van de justitiële samenwerking. De activiteiten van de ACF hebben onder meer betrekking op de eigen middelen van de Unie. Het gaat voor-

(1) Per Brix Knudsen (UCLAF), audition, 6 juin 1997, a.m., pp. 41/2-4.

(1) Per Brix Knudsen (ACF/CLAF), hoorzitting, 6 juni 1997, a.m., blz. 41/2-4.

taux de droit de douane, les prélevements agricoles... Nous avons également à charge les dépenses, notamment les dépenses agricoles, les fonds structurels, le fonds de cohésion, les programmes de formation et les programmes sociaux.

Nous nous occupons également de toute affaire de corruption ou d'irrégularité grave financière à l'intérieur de la Commission. Ces activités relèvent de différentes unités. Nous avons des experts spécialisés dans différents domaines. Ces experts connaissent très bien le contenu de la gestion des systèmes communautaires nationaux. Ils assistent les États membres ou font les enquêtes sur le terrain. L'UCLAF est probablement unique, car nous sommes la seule structure internationale qui regroupe les douaniers, les enquêteurs agricoles, les auditeurs, les policiers ...

Nous avons les plus grands contingents de gardes des finances et les magistrats. (...) L'organisation n'est pas seulement multinationale, mais est également multidisciplinaire. Nous travaillons sans un pouvoir de police ou judiciaire, pouvoirs qui ne sont pas les nôtres et que nous ne souhaitons pas. Nous assistons les instances judiciaires, policières et administratives des États membres pour exercer leurs tâches en conformité avec l'article 209A du Traité. Nous avons, depuis le premier janvier, le pouvoir de mener des enquêtes de «type administratif» sur le terrain dans les États membres, si nous soupçonnons une fraude ou une irrégularité. Les opérateurs économiques ont l'obligation de mettre à la disposition des enquêteurs, tous les éléments, comptables et autres, afin que ces derniers puissent accomplir leurs tâches. Nous n'avons pas de pouvoir policier mais les États membres sont obligés d'assister, si nécessaire, les contrôleurs de la Commission dans leur tâche. (...)

«Outre nos activités législatives, qui visent à renforcer le cadre législatif au niveau communautaire, du point de vue des obligations des États membres, au niveau de la collaboration et de la coordination, nous avons aussi obtenu des résultats sur le plan opérationnel, surtout en ce qui concerne les fraudes transnationales complexes et le crime organisé. Par la nature même de ces opérations criminelles, il est très difficile aux appareils administratifs nationaux de les détecter. Nous jouons donc un rôle important. Nous avons constaté, dans le contexte agricole et douanier, c'est-à-dire toutes les dépenses agricoles à l'importation et à l'exportation des produits agricoles, ou aux droits de douane ou prélevements agricoles à l'importation, nous avons environ 6 000 cas «non clos», c'est-à-dire que les conséquences financières, pénales ou administratives ne sont pas encore finalisées. Moins de deux pour cent de ces cas couvrent la moitié des montants en cause, soit un peu moins de 2 milliards d'écus. Ces deux pour cent sont ceux qui nous préoccupent en particulier parce que nous nous trouvons en présence de la fraude sophisti-

namelijk om de traditionele eigen middelen. Onder eigen middelen verstaat men de douanerechten, de landbouwheffingen, ... We zijn eveneens belast met de uitgaven, met name de landbouwuitgaven, de structurfondsen, het cohesiefonds, de opleidingsprogramma's en de sociale programma's.

We houden ons eveneens bezig met alle zaken van corruptie of zware financiële onregelmatigheid binnen de Commissie. Deze activiteiten vallen onder verschillende eenheden. Wij hebben experts die gespecialiseerd zijn in verschillende domeinen. Deze experts kennen zeer goed de nationale gemeenschapsregelingen. Zij bieden de lidstaten bijstand of verrichten onderzoeken ter plaatse. ACF is wellicht uniek want wij zijn de enige internationale structuur die douaniers, landbouwonderzoekers, auditeurs, politieambtenaren, enz., overkoepelt.

Wij werken samen met controleurs van financiën en magistraten. (...) De organisatie is niet alleen multinationaal maar ook multidisciplinair. Wij werken zonder politie- of gerechtelijke bevoegdheid. We beschikken niet over die bevoegdheden en willen die ook niet. Wij bieden bijstand aan de gerechtelijke, politiële en bestuurlijke instanties van de lidstaten zodat ze hun taken overeenkomstig artikel 209A van het verdrag kunnen uitoefenen. Sinds 1 januari hebben we de bevoegdheid om onderzoeken van «bestuurlijke» aard te verrichten in de lidstaten indien we het bestaan van een fraudegeval of van een onregelmatigheid vermoeden. De bedrijven hebben de plicht om alle boekhoudkundige en andere gegevens ter beschikking te stellen van de onderzoekers om hen in staat te stellen hun taken te verrichten. Wij hebben geen politiebevoegdheid maar de lidstaten zijn verplicht de controleurs van de Commissie indien nodig bij te staan in hun taak. (...)

Naast onze wetgevingsactiviteiten, die tot doel hebben het wetgevingskader van de Gemeenschap te versterken, wat de verplichting van de lidstaten op het vlak van de samenwerking en de coördinatie betreft, hebben wij ook op operationeel vlak resultaten geboekt, vooral wat betreft de complexe transnationale fraude en de georganiseerde misdaad. Voor het bestuursapparaat van de lidstaten is het moeilijk om deze criminale activiteiten op het spoor te komen — en dit wegens de aard ervan. Wij spelen dus een belangrijke rol. Aangaande de douaneverrichtingen voor landbouwproducten, dat wil zeggen alle uitgaven bij de invoer en bij de uitvoer van landbouwproducten, of de douanerechten of landbouwheffingen bij de invoer, hebben wij ongeveer 6 000 «niet-afgesloten» gevallen opgetekend, dat zijn zaken waarvan de financiële, strafrechtelijke of bestuurlijke gevolgen nog niet bepaald zijn. Minder dan twee procent van deze gevallen hebben betrekking op de helft van de betrokken bedragen, namelijk iets minder dan 2 miljard ecu. Deze twee procent houden onze aandacht in het bijzonder gaande omdat we te maken

qué ou du crime organisé ou bien organisé, si vous pouvez accepter cette distinction non scientifique. C'est dans ce contexte que nous mettons nos activités et notre expertise à la disposition des États membres.»

Dans une audition à huis clos, M. Per Brix Knudsen a donné quelques exemples de grandes affaires de fraude dans lesquelles une partie importante des activités criminelles se déroule également en Belgique. L'un de ces exemples concerne le problème de la délinquance en matière d'hormones et de la fraude dans le secteur de la viande; il est évoqué dans la discussion relative au secteur de la viande, dans le volet «secteurs économiques» du présent rapport. Un autre exemple porte sur la fraude pétrolière, également abordée dans le volet «secteurs économiques», dans la discussion relative à l'industrie du pétrole.

Un troisième cas concerne une fraude gigantesque à la TVA sur les cigarettes. On estime la fraude commise par l'intermédiaire du commerce illégal des cigarettes à 5 milliards d'écus (20 milliards de francs) par an au total. Ce commerce est entre les mains de plusieurs organisations criminelles qui ont des liens avec des organisations terroristes. Il s'agit de cigarettes mises illégalement sur le marché européen. Les ports d'Anvers et d'Ostende jouent, à côté de celui de Rotterdam par exemple, un rôle important en la matière parce que les cigarettes y sont embarquées pour une destination fictive en dehors de l'Union européenne. À hauteur de l'Espagne toutefois, les cigarettes sont transbordées sur de petits bateaux et mises sur le marché noir européen. Entre-temps, on a également recueilli des indices montrant que l'on se livre également à semblables trafics par avion(1).

d) Schengen

d) 1. Schengen et son intégration dans l'Union européenne(2)

La convention d'application du 19 juin 1990 de l'Accord de Schengen, qui a été conclue au départ entre les pays du Benelux, l'Allemagne et la France, a été ratifiée entre-temps également par l'Italie (le 27 novembre 1990), le Portugal et l'Espagne (le 25 juin 1991), la Grèce (le 6 novembre 1992), l'Autriche (le 28 avril 1995) ainsi que le Danemark, la Finlande et la Suède (le 19 décembre 1996). Comme ces trois derniers pays forment avec l'Islande et la

(1) Voir également Perduca, A. et Ramael, P., *Le crime international et la justice*, Paris, Flammarion, 1998, pp. 17-28.

(2) Vermeulen, G. et Vander Beken, T., «Schengen en de opneming van het Schengen-acquis in het kader van de Europese Unie», *Panopticon*, 1998, pp. 268-269.

hebben met uiterst geraffineerde fraude of met georganiseerde of sterk georganiseerde misdaad, als u vrede kunt nemen met dit niet-wetenschappelijk onderscheid. In die context stellen wij onze activiteiten en onze deskundigheid ter beschikking van de lidstaten.»

In een hoorzitting achter gesloten deuren heeft de heer Per Brix Knudsen een aantal voorbeelden gegeven van grote fraudezaken waarbij een belangrijk deel van de criminale activiteiten zich ook in België afspelen. Een van deze voorbeelden heeft betrekking op de problematiek van de hormonendelinquentie en de vleesfraude en wordt aangehaald bij de besprekking van de vleessector in het luik «economische sectoren» van dit rapport. Een ander geval handelt over olie-fraude, en wordt eveneens behandeld in het luik «economische sectoren» bij de besprekking van de petroleumindustrie.

Een derde geval heeft betrekking op een gigantische BTW-fraude met sigaretten. In totaal wordt de fraude door de illegale handel in sigaretten op 5 miljard ecu (20 miljard frank) per jaar geraamd. Deze handel is in handen van verschillende criminale groeperingen met linken naar terroristische organisaties. Het gaat daarbij om sigaretten die illegaal op de Europese markt worden gebracht. De havens van Antwerpen en van Oostende spelen, naast bijvoorbeeld Rotterdam, daarbij een belangrijke rol omdat de sigaretten van daaruit worden verscheept met een fictieve bestemming buiten de Europese Unie. Ter hoogte van Spanje worden de sigaretten echter met kleinere boten van boord gehaald en op de Europese zwarte markt gebracht. Ondertussen zijn er ook aanwijzingen dat dergelijke trafieken ook per vliegtuig gebeuren(1).

d) Schengen

d) 1. Schengen en de opname ervan door de Europese Unie(2)

Tot de Schengen-uitvoeringsovereenkomst van 19 juni 1990 (SUO), aanvankelijk gesloten tussen de Benelux-landen, Duitsland en Frankrijk, zijn inmiddels ook Italië (op 27 november 1990), Portugal en Spanje (op 25 juni 1991), Griekenland (op 6 november 1992), Oostenrijk (op 28 april 1995) en Denemarken, Finland en Zweden (op 19 december 1996) toegetreden. Aangezien de laatste drie landen samen met IJsland en Noorwegen de Noordse Unie

(1) Zie tevens Perduca, A. en Ramael, P., *Le crime international et la justice*, Paris, Flammarion, 1998, blz. 17-28.

(2) Vermeulen, G. en Vander Beken, T., «Schengen en de opneming van het Schengen-acquis in het kader van de Europese Unie», *Panopticon*, 1998, blz. 268-269.

Norvège l'Union nordique, qui constitue déjà en soi une union des passeports au sein de laquelle les contrôles sur les personnes ont été supprimés, tous les pays du groupe de Schengen, l'Islande et la Norvège ont également conclu parallèlement à la convention d'exécution de Schengen, le 19 décembre 1996, un accord de coopération concernant la suppression du contrôle des personnes aux frontières communes. Cet accord devait permettre d'éviter que l'adhésion du Danemark, de la Finlande et de la Suède à la convention d'application ait pour effet de rompre l'Union nordique par la mise en place d'un contrôle renforcé aux frontières extérieures du territoire de Schengen. Au demeurant, la frontière de la Finlande et de la Suède avec la Norvège serait très difficile à contrôler en tant que frontière extérieure de Schengen, en raison de sa longueur. En même temps, cette convention parallèle permet de respecter la lettre de la convention d'application, qui prévoit que seuls les États membres de l'Union européenne — et donc pas l'Islande ni la Norvège — peuvent être partie à la Convention du 19 juin 1990.

En raison notamment des difficultés techniques rencontrées lors du lancement du SIS (le système d'information Schengen), la convention d'application n'a été mise en œuvre que le 26 mars 1995 entre les pays du Benelux, l'Allemagne, la France, le Portugal et l'Espagne, alors qu'elle avait déjà été ratifiée depuis un certain temps par les pays concernés. Entre-temps, la convention est également entrée en vigueur pour l'Italie, l'Autriche et la Grèce, respectivement le 26 octobre 1997, le 1^{er} décembre 1997 et le 8 décembre 1997. Ce sont surtout l'Italie et la Grèce, toutes deux parties à la convention depuis le début des années 90, qui ont mis énormément de temps à l'appliquer.

Le nouveau traité sur l'Union européenne, signé le 2 octobre 1997 à Amsterdam (*Journal officiel des Communautés européennes*, C 340, 10 novembre 1997), prévoit en effet d'inclure intégralement l'acquis de Schengen (l'accord de 1985, la convention d'application, les divers protocoles et accords d'adhésion, les décisions et déclarations du comité exécutif) dans le cadre institutionnel et juridique de l'Union européenne. Cela signifie qu'à partir de la date de l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, cet acquis de Schengen — y compris les décisions du comité exécutif créé par la convention d'application qui ont été adoptées avant cette date — sera applicable immédiatement aux treize pays qui constituent actuellement le groupe de Schengen (les États membres de l'Union sauf l'Irlande et le Royaume-Uni). L'Irlande et le Royaume-Uni ne seront pas liés, comme on l'a dit ci-dessus, par l'acquis de Schengen, mais pourront demander à tout moment à y participer, partiellement ou non. L'Islande et la Norvège seront associées à l'application et au développement

vormen, die op zich reeds een paspoortunie uitmaakt waarbinnen de personencontroles zijn afgeschaft, werd eveneens op 19 december 1996 tussen alle landen van de Schengengroep en IJsland en Noorwegen — parallel met de SUO — een samenwerkingsovereenkomst gesloten betreffende de afschaffing van de personencontroles aan de gemeenschappelijke grenzen. Hierdoor moest worden voorkomen dat toetreding tot de SUO door Denemarken, Finland en Zweden zou resulteren in het breken van de Noordse Unie door het instellen van een versterkte buiten-grenscontrole van het Schengen-gebied. Overigens zou de landsgrens van Finland en Zweden met Noorwegen, onder meer gezien zijn lengte, als Schengen-buitengrens zeer moeilijk controleerbaar zijn. Tege-lijk wordt met deze parallel-overeenkomst ook de letter van de SUO gerespecteerd, die bepaalt dat enkel lidstaten van de EG — IJsland en Noorwegen dus niet — partij kunnen worden bij de overeenkomst van 19 juni 1990.

Onder meer door de technische moeilijkheden om het SIS (Schengen Information System) op te starten, is de SUO, hoewel toen reeds enige tijd geratificeerd door de betrokken landen, pas op 26 maart 1995 in werking getreden tussen de Benelux-landen, Duitsland, Frankrijk, Portugal en Spanje. Immiddels is de overeenkomst eveneens in werking getreden voor Italië, Oostenrijk en Griekenland, respectievelijk op 26 oktober 1997, 1 december 1997 en 8 december 1997. Vooral voor Italië en Griekenland, beide reeds sinds het begin van de jaren '90 partij bij de SUO, duurde het met ander woorden erg lang vooraleer de overeenkomst in werking trad.

Het nieuwe verdrag betreffende de Europese Unie (VEU), op 2 oktober 1997 te Amsterdam ondertekend (*Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen*, C 340, 10 november 1997), voorziet immers in de volledige opneming van het zogenaamde Schengen-acquis (het akkoord van 1985, de SUO, de diverse toetredingsprotocollen en -overeenkomsten, en de besluiten en verklaringen van het Uitvoerend Comité) in het institutionele en juridische kader van de Europese Unie. Dit betekent dat, vanaf de datum van inwerkingtreding van het verdrag van Amsterdam, het Schengen-acquis, met inbegrip van de besluiten van het bij de SUO opgerichte Uitvoerend Comité die vóór die datum zijn aangenomen, met onmiddellijke ingang van toepassing zal worden op de dertien landen die momenteel de Schengen-groep vormen (de EU-lidstaten zonder Ierland en het Verenigd Koninkrijk). Ierland en het Verenigd Koninkrijk zullen zoals vermeld niet door het Schengen-acquis zijn gebonden, maar te allen tijde kunnen verzoeken er al dan niet gedeeltelijk aan deel te nemen. IJsland en Noor-

de l'acquis de Schengen, sur la base de l'accord parallèle signé le 19 décembre 1996.

d) 2. Schengen et la coopération policière internationale

Les articles 39 à 47 de la convention d'application de Schengen contiennent des dispositions importantes en matière de coopération policière internationale(1).

Les accords de Schengen prévoient une collaboration au niveau de l'échange d'information et réglementent deux formes de coopération opérationnelle, à savoir la poursuite et l'observation transfrontalières. À ce jour, la livraison contrôlée n'a pas encore fait l'objet de normes intergouvernementales.

Il ressort de l'évaluation d'un an de fonctionnement que, du point de vue de la pratique policière, Schengen n'a eu qu'une incidence marginale sur la collaboration pratique entre les services de police.

Le système d'information Schengen produit des résultats appréciables. Schengen a également eu un impact important sur la collaboration au niveau des polices et de l'échange d'informations dans les zones frontalières.

Les conditions et les procédures applicables en matière de collaboration opérationnelle transfrontalière (poursuite et observation transfrontalières) doivent être revues d'urgence. Ces instruments ne correspondent pas à la pratique de terrain et sont difficilement utilisables.

Du fait de la prolifération des possibilités (Interpol, Europol, officiers de liaison, ...), l'échange de données entre les services nationaux chargés de la collaboration policière internationale est limité sur le plan de la quantité comme sur le plan de la qualité.

L'article 39 de la convention d'application de l'accord de Schengen prévoit un échange d'information indépendant entre les services de police, pour autant que le droit national prévoie un tel échange. En Belgique, cet article a amené les autorités judiciaires à remettre les pendules à l'heure et à soumettre les requêtes d'appui policier à leur appréciation préalable. D'autres pays, comme les Pays-Bas, ont quant à eux réagi de manière positive à cette opportunité nouvelle sur le plan international en modifiant leur Code d'instruction criminelle en conséquence.

Le champ d'application de l'observation et de la poursuite transfrontalières est fonction de déclara-

wegen zullen worden betrokken bij de uitvoering en de verdere ontwikkeling van het Schengen-acquis, op basis van de op 19 december 1996 ondertekende parallel-overeenkomst.

d) 2. Schengen en de internationale politiesamenwerking

De artikelen 39 tot 47 van de Schengen-uitvoeringsovereenkomst bevatten belangrijke bepalingen inzake de internationale politiesamenwerking(1).

De akkoorden van Schengen voorzien in een informatieve samenwerking en regelen twee vormen van operationele samenwerking te weten de grensoverschrijdende achtervolging en observatie. De gecontroleerde levering wacht nog steeds op nadere intergouvernementele regelgeving.

Uit een evaluatie van een jaar werking en vanuit het oogpunt van de politiepraktijk heeft Schengen slechts een marginale weerslag op de praktische samenwerking tussen de politiediensten.

Het Schengen-informatiesysteem levert behoorlijke resultaten op. Tevens is Schengen belangrijk gebleken voor de informatieve en politieke samenwerking in grenszones.

De voorwaarden en de procedures inzake grensoverschrijdende operationele samenwerking (grensoverschrijdende achtervolging en observatie) zijn, zonder dat hier weliswaar initiatieven ter zake worden ondernomen, aan dringende herziening toe. In de praktijk blijken deze instrumenten moeilijk uitvoerbaar en praktijkvreemd.

De gegevensuitwisseling tussen de centrale met internationale politiesamenwerking belaste diensten is door de proliferatie van mogelijkheden (Interpol, Europol, liaisonofficieren, ...) kwantitatief en kwalitatief gering.

Het artikel 39 van de SUO voorziet in het zelfstandig uitwisselen van informatie door politiediensten voor zover het nationaal recht daarin voorziet. Voor de Belgische justitiële overheden was dat het signaal om de klok terug te draaien en de politieke bijstand-verzoeken aan hun voorafgaandijke beoordeling te onderwerpen. Andere landen, zoals Nederland, hebben dan ook weer positief gereageerd op deze internationaal nieuw geboden opportuniteit en hebben hun Wetboek van strafvordering in die zin gewijzigd.

De grensoverschrijdende observatie en achtervolging zijn naar het toepassingsbereik onderworpen

(1) Réponse écrite du lieutenant colonel P. Zanders (SGAP) au questionnaire de la commission d'enquête en vue de l'audition du 25 avril 1997, pp. 40-42.

(1) Schriftelijk antwoord van luitenant-kolonel P. Zanders (APSD) op de vragenlijst van de onderzoekscommissie met het oog op de hoorzitting van 25 april 1997, blz. 40-42.

tions bilatérales. On peut donc dire qu'en ce qui concerne la collaboration transfrontalière opérationnelle, Schengen s'analyse en une série d'accords de collaboration bilatéraux. Schengen, un trait d'union possible ?

Mis à part le développement du SIS, Schengen a donc surtout donné une impulsion à la collaboration institutionnelle dans les régions frontalières.

Des structures de coordination ont été mises en place et des accords de collaboration conclus. On a assisté dans les régions frontalières à la naissance d'une culture de collaboration spécifique faite de contacts de travail internationaux, de sessions de formation communes et de programmes d'échange.

Ces structures jouent un rôle de coordination important dans les domaines suivants :

- concertation au niveau de la recherche;
- approche des phénomènes transfrontaliers à grande échelle;
- mise en œuvre de la collaboration entre les services;
- déploiement de moyens spéciaux pour autant qu'ils ne soient pas réservés aux autorités centrales;
- coordination opérationnelle des actions transfrontalières (observations, poursuite, ...).

— ces structures jouent également un rôle d'appui :

- analyse des phénomènes;
- analyse stratégique;
- fonction de conseil à la recherche;
- besoins de formation;
- besoins en matériel et en télécommunications;

— elles conseillent :

- les services de police;
- les autorités policières;
- le citoyen (justiciable).

Elles ne sont pas compétentes pour les tâches suivantes :

Les structures ne se substituent pas :

- aux responsables locaux de la police;
- aux autorités policières nationales;
- aux autorités centrales nationales chargées de la collaboration policière internationale.

Ces accords permettent aux services de police de préciser les détails pratiques dans des protocoles de travail.

aan bilaterale verklaringen zodat kan gesteld worden dat Schengen inzake operationele grensoverschrijdende samenwerking uiteenvalt in bilaterale samenwerkingsverbanden. Schengen dus als een mogelijk koppelteken ?

Naast het ontwikkelen van het SIS heeft Schengen dus vooral een impuls gegeven voor de institutionele samenwerking in de grensgebieden.

Hier zijn coördinatiestructuren opgezet en samenwerkingsakkoorden afgesloten. Middels de cultivering van internationale werkcontacten, gezamenlijke vormingssessies en uitwisselingsprogramma's is een eigen samenwerkingscultuur in de grenszones opgebouwd.

Deze structuren vervullen een belangrijke coördinatierol vooral op het vlak van :

- het rechercheoverleg;
- de aanpak van grensoverschrijdende (grootschalige) fenomenen;
- het bewerkstelligen van de samenwerking tussen de diensten;
- de inzet van bijzondere middelen voor zover niet voorbehouden aan centrale overheden;
- de operationele coördinatie bij grensoverschrijdende acties (observaties, achtervolging, ...).

— tevens vervullen zij een steunrol :

- fenomeenanalyse;
- strategische analyse;
- rechercheadviesfunctie;
- vormingsbehoefte;
- materiële en telecommunicatiebehoefte;

— verstrekken advies :

- aan politiediensten;
- aan politieoverheden;
- aan de burger (rechtszoekende).

Wat behoort niet tot hun taak ?

Zij stellen zich niet in de plaats van :

- de lokale politieverantwoordelijken;
- de nationale politieoverheden;
- van nationale, centrale, met internationale politiesamenwerking belaste overheden.

Deze akkoorden staan de politiediensten toe in werkafspraken de praktische uitwerking nader te specificeren.

Modèles d'organisation

De la frontière franco-espagnole à la frontière germano-hollandaise, ces structures sont très différencierées et varient donc d'une région frontalière à l'autre :

- centrales d'alarme pour lesquelles on réalise une liaison point à point entre des centrales d'alarme régionales établies de part et d'autre de la frontière pour assurer le trafic transfrontalier;
- commissariats communs avec du personnel des deux pays pour faciliter la collaboration transfrontalière et
- des centrales de commandement communes au moyen desquelles on élabore une structure de commandement intégrée.

Par ailleurs, les services régionaux d'information sont autorités à contacter les autorités centrales d'un pays (exemple : le LKA vis-à-vis du CRI aux Pays-Bas et du SGAP en Belgique).

L'échange d'informations est primordial pour l'appui aux tâches de maintien de l'ordre, et il débouche en définitive sur un meilleur service à la population. Les évolutions et les possibilités dans le domaine des multimédias sont indispensables pour atteindre cet objectif. Un projet d'échange d'informations eurorégional multimédia a ainsi été mis sur pied dans l'Eurorégion de Maastricht.

Les produits suivants ont d'ores et déjà été réalisés :

- échange électronique de formulaires standard;
- l'infokiosque;
- visioconférence.

Schengen a également harmonisé le cadre notionnel pour l'application de certaines techniques spéciales de police.

Le système d'information Schengen

La première évaluation du système d'information Schengen est positive.

Les catégories de notices suivantes ont été intégrées dans le système :

- personnes signalées aux fins d'extradition;
- étrangers aux fins d'extradition;
- personnes disparues/à protéger;
- témoins/personnes convoquées;
- contrôle discret ou ciblé des voitures;
- objets:
- véhicules à moteur/remorques/caravanes;
- armes à feu;

Organisatiemodellen

Gaande van de Spaans-Franse grens tot aan de Duits-Nederlandse vertonen deze structuren een gedifferentieerd beeld en verschillen dus van grensgebied tot grensgebied :

- meldkamerverbindingen waarbij een punt-tot-puntverbinding wordt verwezenlijkt tussen aan elke zijde van de grens opgerichte regionale meldkamers voor grensoverschrijdend verkeer;
- gemeenschappelijke commissariaten waarbij personeel van beide landen gezamenlijk de grensoverschrijdende samenwerking bevordert en
- gemeenschappelijke commandokamers waarbij een geïntegreerde commandostructuur wordt opgebouwd.

Regionale informatiediensten zijn tevens gemachtigd om met de centrale autoriteiten van een land in contact te treden (zoals het LKA tegenover het CRI (Nederland) en de APSD in België).

Uitwisseling van gegevens is van eminent belang voor de ondersteuning van de handhavingstaken, hetgeen uiteindelijk leidt tot een betere serviceverlening naar de bevolking. De ontwikkelingen en mogelijkheden op het terrein van de multimedia zijn daarvoor onontbeerlijk. In de Euregio gevormd in het Nederland-Belgisch-Duits grensgebied rond Maastricht werd een Euregionaal Multi Mediale Informatieuwisselingsproject opgezet.

Volgende producten zijn reeds gerealiseerd :

- elektronische uitwisseling van standaardformulieren;
- de informatiekiosk;
- videoconferentie.

Schengen heeft tevens het begrippenkader voor de toepassing van sommige bijzondere politietechnieken nader afgestemd.

Het Schengen-informatiesysteem

De eerste evaluatie van het Schengen-informatiesysteem is positief te noemen.

Volgende categorieën van seiningen worden in het systeem opgenomen :

- gesigneerde personen *ter fine* van uitlevering;
- vreemdelingen *ter fine* van uitlevering;
- vermist personen/te beschermen personen;
- getuigen/opgeroepen personen;
- onopvallende of gerichte controle van personenvoertuigen;
- voorwerpen :
- motorvoertuigen/aanhangwagens/caravans;
- vuurwapens;

- documents vierges/documents d'identité et billets de banque.

Chaque pays dispose d'une partie nationale du SIS (NSIS) — le fichier national. Ces fichiers sont reliés les uns aux autres au moyen du CSIS (système central d'information Schengen).

Chaque pays signataire de l'accord dispose également d'un bureau Sirène, chargé de surveiller le fichier et d'exécuter les demandes de consultation.

Le bureau Sirène est intégré dans la section de collaboration policière internationale du SGAP.

d) 3. Schengen et la coopération judiciaire internationale

Les articles 48 et 69 de la convention d'application de Schengen contiennent également une série de dispositions relatives à la coopération judiciaire internationale. Ces dispositions visent surtout à compléter les traités qui ont été conclus au niveau du Conseil de l'Europe ou du Benelux dans le cadre de l'assistance judiciaire mutuelle et de l'extradition, ou à faciliter leur application(1).

e) *Les officiers de liaison*

e) 1. Les officiers de liaison belges à l'étranger

e) 1.1. Généralités

L'analyse des instruments internationaux permet de faire la distinction entre :

les officiers de liaison belges

- à l'étranger;
- à Europol;
- à Interpol;
- et;

les fonctionnaires de contact

- Schengen (officier);
- Interpol;
- Europol.

e) 1.2. Réglementation belge

1. Généralités

Le Conseil des ministres du 19 juin 1992 a chargé les ministres de la Justice et de l'Intérieur de déterminer les conditions fonctionnelles communes auxquelles des officiers de liaison pourront être envoyés auprès de services de police étrangers.

(1) Réponse écrite du lieutenant colonel P. Zanders (SGAP) à la liste des questions de la commission d'enquête, en vue de l'audition du 25 avril 1997, pp. 43-46.

- blanco documenten/identiteitsdocumenten en bankbiljetten.

Elk land heeft een nationaal gedeelte van het SIS (NSIS) — het nationaal bestand. Deze bestanden worden door het CSIS (Centraal Schengen-informatiesysteem) met elkaar verbonden.

In iedere verdragsonderschrijvende partij treffen we tevens een Sirene-bureau aan. Het bureau is belast met het bewaken van het gegevensbestand en de uitvoering van de hit-meldingen.

Het Sirene-bureau is ondergebracht bij de afdeling internationale politiesamenwerking van de APSD.

d) 3. Schengen en de internationale gerechtelijke samenwerking

De artikelen 48 tot 69 van de Schengen-uitvoeringsovereenkomst bevatten tevens een aantal bepalingen met betrekking tot de internationale justitiële samenwerking. Deze bepalingen zijn er voornamelijk op gericht de verdragen in het kader van de wederzijdse rechtshulp en van de uitlevering die afgesloten zijn op het niveau van de Raad van Europa of van de Benelux aan te vullen of de toepassing ervan te vergemakkelijken(1).

e) *Liaisonofficieren*

e) 1. Belgische liaisonofficieren in het buitenland

e) 1.1. Algemeen

Bij analyse van het internationaal instrumentarium kan een onderscheid gemaakt worden tussen :

liaisonofficier (LO)

- Belgische LO in het buitenland;
- Belgische LO bij Europol;
- Belgische LO bij Interpol;
- en;

contactambtenaren

- Schengen-contactofficier;
- Interpol-contactambtenaren;
- Europol-contactambtenaren.

e) 1.2. Belgische regelgeving

1. Algemeenheden

De Ministerraad van 19 juni 1992 heeft de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie opdracht gegeven de gemeenschappelijk functionele voorwaarden te bepalen voor het zenden van liaison-officieren naar het buitenland.

(1) Schriftelijk antwoord van luitenant-kolonel P. Zanders (APSD) op de vragenlijst van de onderzoekscommissie met het oog op de hoorzitting van 25 april 1997, blz. 43-46.

Le statut et les règles de fonctionnement figurent dans la circulaire ministérielle du 4 octobre 1993.

La Belgique a été, à l'exception du Luxembourg et du Portugal, le dernier pays de l'Union européenne à prendre pareille initiative.

Contrairement à certains officiers de liaison étrangers, les fonctionnaires de police belges ont une compétence générale. Les services de police étrangers font la plupart du temps la distinction entre les officiers de liaison spécialisés en matière de drogue, ceux qui sont chargés de la lutte contre le terrorisme et les officiers de liaison généraux.

Le principe de l'envoi d'officiers de liaison est affirmé par plusieurs textes internationaux :

- la convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants (Vienne, 19 décembre 1988);

- les décisions de principe des ministres de la Justice et de l'Intérieur du groupe Trevi en juin 1991;

- la déclaration des ministres représentant les pays parties à l'accord de Schengen, le 4 novembre 1992;

- la convention d'application de l'accord de Schengen du 19 juin 1990 en son article 47, approuvée par la loi du 18 mars 1993.

Les officiers de liaison belges assurent leurs missions au profit de l'ensemble des services de police belges.

L'officier de liaison exerce ses tâches en respectant la législation du pays d'affectation et les traités internationaux qui sont en vigueur dans ce pays et en Belgique, notamment en ce qui concerne l'entraide judiciaire, et ce sur la base des critères d'exécution de ces traités établis d'un commun accord entre la Belgique et le pays d'affectation.

2. Localisation des officiers de liaison

Ne peuvent être envoyés comme officiers de liaison que les membres des deux services nationaux de police ayant une compétence générale.

L'envoi d'un membre d'un service de police dans un poste déterminé ne signifie pas que le même service doive toujours occuper ce poste.

L'important est que le profil de l'officier de liaison corresponde à la compétence nécessaire lui permettant d'appréhender la problématique locale spécifique.

La police judiciaire près les parquets occupe les postes suivants :

- Allemagne : Wiesbaden;
- France : Paris;

Het statuut en de werkingsregels zijn opgenomen in de ministeriële omzendbrief van 4 oktober 1993.

België was op Luxemburg en Portugal na het laatste land van de Europese Unie dat een dergelijk initiatief nam.

In tegenstelling tot sommige buitenlandse liaison-officieren (of verbindungs-officieren) hebben de Belgische politieambtenaren een algemene bevoegdheid. Bij de buitenlandse politiediensten wordt veelal een onderscheid gemaakt tussen DLO (Drug liaison officer), liaison-officieren belast met de strijd tegen het terrorisme en algemene liaison-officieren (ALO).

Het principe van het uitsturen van liaison-officieren wordt bevestigd in verscheidene internationale teksten :

- de overeenkomst van de Verenigde Naties met betrekking tot de verboden handel in verdovende middelen (Wenen 19 december 1988);

- de principiële beslissingen van de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken van de Trevi-groep van juni 1991;

- de verklaring van de afgevaardigde ministers van de landen die deelnemen aan het Schengen-verdrag, afgelegd op 4 november 1992;

- de overeenkomst tot toepassing van het Schengen-verdrag van 19 juni 1990 in zijn artikel 47, goedgekeurd door de wet van 18 maart 1993.

De Belgische liaison-officieren voeren hun opdrachten uit ten voordele van alle Belgische politiediensten.

Bij de uitoefening van zijn takenleeft de liaison-officier de wetgeving van het land van affectatie na, alsook de internationale verdragen die van kracht zijn in dit land en in België, meer bepaald wat de rechtshulp betreft, en dit op basis van de uitvoeringscriteria van deze verdragen, opgesteld in onderling overleg tussen ons land en het land van affectatie.

2. Lokatie van de liaison-officieren

Het uitsturen van liaison-officieren naar het buitenland wordt beperkt tot de leden van de twee nationale politiediensten met algemene bevoegdheid.

Het zenden van een lid van een bepaalde politiedienst naar een bepaalde post betekent niet dat deze dienst deze post steeds zal moeten bezetten.

Van belang is dat het profiel van de liaison-officier overeenstemt met de noodzakelijke bekwaamheid om de specifieke lokale problematiek te kunnen begrijpen.

De gerechtelijke politie bij de parketten bezet volgende posten :

- Duitsland : Wiesbaden;
- Frankrijk : Parijs;

- Italie : Rome;
- États-Unis : Washington;
- Pologne (date encore à fixer).

La Gendarmerie occupe les postes suivants :

- Pays-Bas : La Haye;
- Espagne : Madrid;
- Autriche : Vienne;
- Colombie : Bogota;
- Turquie : Istanbul.

Outre ces postes, on détache aussi des officiers de police auprès des organisations internationales (Interpol, Europol, ...).

La circulaire permet également de conclure des accords de coopération avec d'autres pays en vue de l'envoi d'officiers de liaison. On envisage ainsi d'envoyer des officiers de liaison dans le cadre du Benelux (ce qui permettra de faire des économies).

3. Mission des officiers de liaison

Comme cela a été dit ci-dessus, les officiers de liaison ont une compétence générale. Le domaine d'activité se rapporte à la criminalité en général et à la problématique liée à la drogue, en particulier, de même qu'à l'ordre public et à la surveillance des frontières extérieures.

L'objectif de l'envoi d'officiers de liaison à l'étranger est de promouvoir et d'accélérer la coopération policière mutuelle, notamment en accordant une assistance :

- sous la forme d'échange d'informations aux fins de la lutte tant préventive que répressive contre la criminalité;
- dans l'exécution de demandes d'entraide policière et judiciaire en matière pénale. Cependant, sauf instruction spéciale, l'officier de liaison n'exécute pas lui-même de commission rogatoire;
- sous la forme d'échange d'informations concernant le maintien et le rétablissement de l'ordre public;
- pour les besoins de l'exercice des missions des autorités chargées de la surveillance des frontières extérieures et de l'accès et du séjour des étrangers.

La mission des officiers de liaison belges à l'étranger est de contribuer à la réalisation des objectifs cités ci-dessus, en fournissant conseils et assistance;

- rassembler toutes les informations sur les matières dont il est responsable pendant sa mission dans le pays d'affectation ou, le cas échéant, dans les pays de travail;

- Italië : Rome;
- Verenigde Staten : Washington;
- Polen (datum nog te bepalen).

De Rijkswacht bezet volgende posten :

- Nederland : Den Haag;
- Spanje : Madrid;
- Oostenrijk : Wenen;
- Colombia : Bogota;
- Turkije : Istanbul.

Buiten deze posten worden nog politieofficieren gedetacheerd naar internationale organisaties (Interpol, Europol...).

In de omzendbrief wordt eveneens de mogelijkheid opengelaten om met betrekking tot het uitsturen van liaisonofficieren samenwerkingsakkoorden af te sluiten met andere landen. Zo wordt er luidop gedacht om in Beneluxverband liaisonofficieren uit te sturen (wat kostenbesparend zal werken).

3. De opdrachten van de liaisonofficieren

De liaisonofficieren hebben zoals supra gesteld een algemene bevoegdheid. Het activiteitendomein strekt zich uit tot de criminaliteit in het algemeen en de drugsproblematiek in het bijzonder, alsook tot de openbare orde en het toezicht op de buitengrenzen.

Het zenden van liaisonofficieren heeft als doel de wederzijdse samenwerking te bevorderen en te versnellen en dit door medewerking te verlenen :

- in de vorm van het uitwisselen van informatie om zowel preventief als repressief de criminaliteit te bestrijden;
- bij het uitvoeren van verzoeken om politiële en gerechtelijke wederzijdse hulp in strafzaken. Nochtans, behoudens bijzondere instructie, voert de liaisonofficier zelf geen rogatoire opdrachten uit;
- in de vorm van de uitwisseling van informatie betreffende de handhaving en het herstel van de openbare orde;
- voor de noden van de overheden belast met het toezicht op de buitengrenzen en het verblijf van de vreemdelingen, bij de uitvoering van hun opdrachten.

De opdracht van de Belgische liaisonofficier in het buitenland bestaat erin bij te dragen tot de bovenge noemde doelstellingen door raad te geven en steun te verlenen;

- het verzamelen van informatie nopens de aangelegenheden waarvoor hij tijdens zijn opdracht verantwoordelijk is in het land van affectatie of in voor komend geval in de landen van tewerkstelling;

— échanger des informations sur le sujet en question entre les services de police de ces pays et les services de police belges;

— à la demande de la Belgique ou au nom d'un pays tiers bénéficiaire, contribuer à l'évolution des enquêtes en obtenant des informations sur les aspects de ses missions relatives au pays d'affectation ou au pays de travail;

— observer le développement du problème de la criminalité dans le pays d'affectation ou de travail dans le but d'avertir la Belgique ou le pays tiers bénéficiaire pour leur donner la possibilité d'adapter leur politique à cet égard.

4. Relation fonctionnelle des officiers de liaison

La division «coopération policière internationale» du SGAP est chargée de la gestion fonctionnelle des officiers de liaison belges et des rapports avec ces derniers à l'étranger et sert de point de contact international pour les officiers de liaison étrangers en Belgique.

Il découle de ce lien de dépendance fonctionnelle que l'officier de liaison n'est pas autorisé à entretenir des contacts directs avec les unités locales en Belgique, même si elles font partie de son propre corps.

Les officiers des liaison n'ont pas de pouvoir d'exécution. Ils se limitent à exercer un rôle de conseil, d'information et d'assistance auprès des services compétents du pays de travail, du pays d'affectation et de la Belgique.

e) 2. Officiers de liaison étrangers en Belgique

Règles de fonctionnement

1. Principes

Il faut entendre par «officiers de liaison» les fonctionnaires de police étrangers ou des services officiels chargés de l'application de la loi («law enforcement») opérant en Belgique. Les règles de fonctionnement sont consignées dans la circulaire ministérielle conjointe des ministres de l'Intérieur et de la Justice du 20 septembre 1993.

2. Admission

Les officiers de liaison étrangers sont admis en Belgique sur la base des règles de fonctionnement imposées par les autorités belges et d'un commun accord entre la Belgique et le pays d'envoi.

Les officiers de liaison étrangers affectés en Belgique peuvent exercer leurs missions dans d'autres États à la condition qu'il y ait accord préalable entre l'État d'envoi, la Belgique et le ou les États concernés.

— het uitwisselen van informatie over het desbetreffende onderwerp tussen de politiediensten van deze landen en de Belgische politiediensten;

— op vraag van België of van een derde begunstigd land bijdragen tot het voortzetten van de onderzoeken door hierover informatie te verzamelen over de aspecten van zijn opdrachten betreffende het land van affectatie of het land van tewerkstelling;

— het volgen van ontwikkelingen van het criminaleitsprobleem in het land van affectatie of van tewerkstelling met het doel België of het derde begunstigd land op de hoogte te brengen zodat die hun beleid hieraan kunnen aanpassen.

4. Functionele relatie van de liaisonofficieren

De afdeling internationale politiesamenwerking van de APSD is belast met het functioneel beheer van en de betrekkingen met de Belgische liaisonofficieren in het buitenland en vormt het internationaal contactbureau voor de buitenlandse liaisonofficieren in België.

Uit deze functionele afhankelijkheid blijkt dus dat er geen rechtstreekse contacten worden toegestaan met de lokale eenheden in België, zelfs al maken ze deel uit van zijn eigen korps.

De liaisonofficieren hebben geen uitvoeringsbevoegdheden. Ze beperken zich ertoe hun raadgevende informatie- en bijstandsopdracht te vervullen bij de bevoegde diensten van het land van affectatie, het land van tewerkstelling en van België.

e) 2. Buitenlandse liaisonofficieren in België

Werkingsregels

1. Principes

Onder liaisonofficier wordt de ambtenaar verstaan van de buitenlandse politie of van de officiële diensten belast met de toepassing van de wet werkzaam in België. De werkingsregels zijn vervat in de gezamenlijke omzendbrief van de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken van 20 september 1993.

2. Toelating

De buitenlandse liaisonofficieren worden in België toegelaten op basis van de door de Belgische overheden opgelegde werkingsregels en in onderling akkoord tussen België en de zendstaat.

De buitenlandse liaisonofficieren die in België geaffecteerd zijn, kunnen hun opdrachten in andere Staten uitoefenen na een voorafgaand akkoord tussen de zendstaat, België en de betrokken Staten.

Les ministres de l'Intérieur et de la Justice admettent par décision commune chaque officier de liaison présenté par l'autorité étrangère compétente.

3. Compétences

Les officiers de liaison n'interviendront que dans les affaires qui sont directement liées à l'État d'envoi. Ils ne pourront exécuter aucun acte de police judiciaire ou administrative, à l'exception de l'exécution de commissions rogatoires dans lesquelles ils sont expressément désignés.

Ils devront à tout moment pouvoir justifier les activités ou contacts qu'ils ont établis dans le cadre de leur mission.

Les officiers de liaison ne peuvent pas recruter d'indicateurs à titre onéreux ou gratuit.

En cas de contact par un indicateur, ils devront en référer immédiatement à l'un des deux gestionnaires nationaux des indicateurs (BCR ou commissariat général de la police judiciaire).

Les officiers de liaison étrangers ne pourront, en aucun cas, effectuer eux-mêmes ou par personne interposée, des recherches dans la documentation policière, judiciaire ou administrative belge. Ils adresseront pour ce faire une demande écrite soit à l'État-major général de la gendarmerie, bureau central des recherches (BCR), soit au Commissariat général de la police judiciaire, brigade spéciale (BNB). En cas d'urgence, cette demande sera faite verbalement et confirmée par écrit dans les plus brefs délais.

Les contacts directs entre l'officier de liaison étranger et les services de police belges ne sont autorisés que dans les cas exposés ci-dessous.

Sauf autorisation expresse des autorités compétentes en matière judiciaire et/ou administrative, les officiers de liaison ne pourront pas participer à des interpellations, auditions d'inculpés ou de témoins, consulter des dossiers ou prendre part à des opérations de police.

4. Relation fonctionnelle avec les autorités et services belges

Le point de contact pour les officiers de liaison étrangers est le SGAP/CPI.

Les officiers de liaison étrangers ne sont autorisés à prendre ou à entretenir des contacts et à transmettre des informations qu'avec les services suivants :

- l'État-major général de la gendarmerie, Bureau central des recherches (BCR), pour les affaires de police judiciaire ou de police administrative dans lesquelles la gendarmerie est désignée;

- le Commissariat général de la police judiciaire, Brigade spéciale (BNB), pour les affaires de police

Elke liaisonofficier die door de bevoegde buitenlandse overheden wordt voorgesteld, wordt door de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie toegelaten.

3. Bevoegdheden

De liaisonofficieren mogen slechts tussenkomsten in de zaken waarvoor een rechtstreekse band bestaat met de zendstaat. Zij kunnen geen enkele handeling van gerechtelijke of administratieve politie stellen, met uitzondering van de rogatoire opdrachten waarvoor zij formeel zijn aangesteld.

Zij moeten op elk ogenblik de handelingen gesteld of de contacten gelegd in het kader van hun opdracht kunnen rechtvaardigen.

De liaisonofficieren mogen noch tegen betaling noch gratis informanten recruteren.

Bij contact door een informant dienen zij dit onmiddellijk te melden aan één van de nationale informantbeheerders (COB of commissariaat-generaal van de gerechtelijke politie).

De buitenlandse liaisonofficieren mogen in geen geval zelf of via een tussenpersoon opzoeken verrichten in de Belgische politiële, gerechtelijke of administratieve documentatie. Hiertoe richten zij een schriftelijke aanvraag hetzij aan het Centraal Bureau voor Opsporingen van de rijkswacht (CBO), hetzij aan de Nationale Brigade van de gerechtelijke politie (BNB). In dringende gevallen kan deze vraag mondeling gesteld worden voor zover deze zo vlug mogelijk schriftelijk wordt bevestigd.

Een rechtstreeks contact tussen de buitenlandse liaisonofficier en de Belgische politiediensten is behoudens wat hierna wordt vermeld niet toegelaten.

Tenzij de uitdrukkelijke toestemming van de bevoegde gerechtelijke en/of administratieve overheden mogen de liaisonofficieren niet deelnemen aan interpellations, verhoren van beschuldigden of getuigen, dossiers raadplegen of deelnemen aan politieoperaties.

4. Functionele relatie met de Belgische overheden en diensten

Het contactbureau voor de buitenlandse liaisonofficieren in België is de APSD/IPS.

De buitenlandse liaisonofficieren hebben slechts toelating om contacten te leggen of te onderhouden en informatie uit te wisselen met volgende diensten :

- het Centraal Bureau der Opsporingen van de generale staf van de rijkswacht (CBO), voor de zaken van gerechtelijke of administratieve politie die aan de rijkswacht zijn toegewezen;

- de Nationale Brigade van de gerechtelijke politie (BNB) voor de zaken van gerechtelijke politie die

judiciaire dans lesquelles la police judiciaire près les parquets est désignée;

— le Groupe interforce antiterroriste (GIA) afin d'y traiter des affaires ressortissant aux attributions de ce service;

— le ministère de l'Intérieur, direction générale de la police générale du Royaume (PGR) pour les affaires ressortissant aux missions de police administrative.

f) Un réseau pour magistrats ?

Il apparaît que les autorités policières de plusieurs pays ne se contentent pas de collaborer, mais se regroupent également au niveau supranational pour arriver à une meilleure coordination. Les autorités judiciaires ne disposent pas encore d'un forum international comparable.

Au cours de l'audition du 4 juillet 1997, le colonel Willy Bruggeman a fait à ce sujet(1) la déclaration suivante :

« Actuellement, nous connaissons une collaboration à deux vitesses : celle de la police et celle de la justice. Jusqu'aux années 80, la collaboration internationale était exclusivement judiciaire et elle reposait sur les conventions, (en fait dépassées) du Conseil de l'Europe relatives à la phase finale du processus judiciaire. Certains commissaires connaissent mes écrits à ce sujet. La phase finale est celle des procédures d'extradition, du transfert des poursuites, du transfert de l'exécution des peines,... Comme les conventions ne couvraient pas la phase initiale, elles ne contiennent pas de dispositions relatives à la collaboration entre les parquets. Depuis l'entrée en vigueur de l'accord de Schengen (après le Traité Benelux) et, surtout, des conventions Europol, la collaboration policière est devenue à la fois plus intense et plus flexible. La justice se rend compte de plus en plus qu'elle doit combler un retard — les services de police sont d'ailleurs aussi demandeurs en la matière — et elle souhaite harmoniser les choses en rapprochant les deux vitesses [...].

Il est, tout d'abord, absolument nécessaire de réglementer la collaboration en matière de justice. Je citerai un exemple à cet égard. Il n'existe actuellement aucun critère permettant de confier l'ouverture d'une instruction à un pays donné. Il y a, certes, des critères pour ce qui est de la phase finale, qui concernent le taux des peines, la sécurité juridique en matière de transfert des poursuites et d'exécution des peines... Il n'y a toutefois pas de critères pour déterminer qui, de la France ou de la Belgique, doit être saisie d'une

aan de gerechtelijke politie bij de parketten zijn toegewezen;

— de Antiterroristische Gemengde Groepering (AGG) om er zaken te behandelen die behoren tot de bevoegdheden van deze dienst;

— de minister van Binnenlandse Zaken, de directeur-generaal van de Algemene Rijkspolitie (ARP) voor de zaken die behoren tot de taken van de administratieve politie.

f) Ook een netwerk voor magistraten ?

Politieautoriteiten van verschillende staten blijken niet alleen samen te werken maar zich ook op supranationaal niveau te verenigen met het oog op een betere coördinatie. Voor de justitiële autoriteiten bestaat tot nu toe geen vergelijkbaar internationaal forum.

Op de hoorzitting van 4 juli 1997 verklaarde kolonel Willy Bruggeman in dat verband(1) :

« Op dit ogenblik staan we met een samenwerking op twee snelheden : de politiesnelheid en de justitie-snelheid. Tot voor de jaren tachtig was de internationale samenwerking uitsluitend justitieel en gegrond op de oude, eigenlijk verouderde, verdragen van de Raad van Europa met betrekking tot de eindfase van het gerechtelijk proces. Sommige commissieleden kennen mijn geschriften hierover. In de eindfase staan we voor uitleveringsprocedures, voor de overdracht van strafvordering, voor de overdracht van strafuitvoering, ... De verdragen hadden geenszins betrekking op de beginfase en bevatten bijgevolg geen enkele bepaling omtrent de samenwerking tussen de parketten. Sinds de inwerkingtreding van het Schengenakkoord (na het Beneluxverdrag) en voornamelijk van de Europoverdragen wordt de politiesamenwerking niet alleen intenser maar ook meer flexibel. Justitie geeft er zich nu meer en meer rekenschap van dat ze aan een inhaalbeweging toe is — de politiediensten zijn in dit verband overigens ook vragende partij — en wenst dat de beide snelheden op elkaar worden afgestemd. [...] »

Ten eerste, is er een grote nood aan regelgeving voor de justitiële samenwerking. Ik zal dat illustreren met een voorbeeld. Op dit ogenblik bestaat er geen enkel criterium om het starten van een gerechtelijk onderzoek aan een land toe te wijzen. Er bestaan wel criteria voor de eindfase en deze hebben betrekking op de strafmaat, op de rechtszekerheid inzake de overdracht van strafvordering en -uitvoering... Naar criteria om uit te maken of een zaak in Frankrijk of in België aanhangig dient te worden gemaakt, kan men

(1) Colonel W. Bruggeman (Europol), audition, 4 juillet 1997, a.m., pp. 46/9-12.

(1) Kolonel W. Bruggeman (Europol), hoorzitting, 4 juli 1997, a.m., blz. 46/9-12.

affaire particulière. En définitive, c'est la police seule qui effectue ce choix. Récemment, Europol s'est occupé d'une grande affaire de fraude liée au trafic de la drogue. Sans ce lien, Europol n'aurait pas pu se saisir du dossier. Les victimes de cette fraude résidaient toutes en Belgique, en Allemagne et au Luxembourg. Les auteurs ont été arrêtés en France, mais on aurait très bien pu les arrêter en Belgique ou en Allemagne. Tout était une question de technique policière, mais il était possible ainsi de résoudre le problème. Pourquoi la police a-t-elle arrêté les criminels en France ? Simplement, parce que la police en avait envie ! Voilà, pour dire les choses crûment.

Le premier critère devrait être l'intérêt de la victime. Dans notre exemple, toutes les victimes doivent se constituer partie civile en France. En l'absence de tout critère, la police et la justice ont, en l'espèce, fait un mauvais choix. Dans le Nord de l'Europe, la police et la justice disposent de critères. Un procureur peut téléphoner à son collègue dans un pays voisin et ils peuvent faire un choix ensemble en se fondant sur une série de critères, parmi lesquels figurent l'intérêt de la victime et la sécurité juridique. Les procureurs belges aussi devraient être associés à ce choix; on ne peut le laisser à la police seule.

Aujourd'hui, on s'intéresse à cette problématique. C'est ce qui ressort notamment des documents du High Level Group qui a été associé à la préparation de la révision du traité de Maastricht, faite à Amsterdam. Ce groupe a œuvré également à l'amélioration de la collaboration internationale en matière de justice. Ce sont les Pays-Bas qui ont pris l'initiative d'organiser une réunion des procureurs généraux (ou de leurs représentants) des quinze États membres de l'Union européenne, non seulement en vue d'élaborer un cadre juridique, mais aussi pour créer un réseau — un Eurojus — qui permettrait d'appuyer le réseau Europol. On ignore si les autorités iront jusqu'à déléguer des représentants des parquets à Europol, mais on développera au moins une fonction de réseau. C'est essentiel dès lors que l'on veut éviter que la police fasse trop de choix seule et profite de l'absence de collaboration en matière de justice. Les autorités policières, les autorités judiciaires et d'autres autorités, sont de plus en plus conscientes de la nécessité d'aller au-delà d'une simple collaboration intensive en matière de justice. [...]

À titre d'exemple, je commenterai une instruction pour des faits de blanchiment d'argent provenant du trafic de l'héroïne en Turquie. Cette instruction a été ouverte par trois États membres. Or, à partir du moment où on considère qu'il s'agit d'une affaire de criminalité financière, on se trouve confronté à des

echter verzoeken. Uiteindelijk wordt die keuze door de politie alleen gemaakt. Onlangs was Europol betrokken bij een grote fraudezaak die verbonden was met drugshandel. Zonder dat verband zou Europol zich overigens niet met deze zaak hebben kunnen inlaten. De slachtoffers van deze fraude verbleven allen in België, Duitsland en Luxemburg. De daders werden in Frankrijk door de politie gevatten. Het was nochtans even goed mogelijk om ze in België of Duitsland te vatten. Dat was een kwestie van politietechniek, maar het was mogelijk om dit zo op te lossen. Waarom heeft de politie deze misdadiigers in Frankrijk gevatten ? Enkel en alleen omdat de politie daar zin in had ! Zo rauw druk ik dat uit.

Het eerste criterium zou betrekking dienen te hebben op het belang van het slachtoffer. Alle slachtoffers van deze fraude moeten zich nu in Frankrijk burgerlijke partij stellen. Politie en justitie hebben bij ontstentenis van enig criterium dus samen een verkeerde keuze gemaakt. In de landen van Noord-Europa beschikken politie en gerecht wel over criteria. Een procureur in één land kan telefonisch contact openen met zijn collega in een naburig land en op grond van een aantal criteria, zoals het belang van het slachtoffer en de rechtszekerheid, maken zij samen een keuze. Ook bij ons zouden de procureurs betrokken moeten worden bij het maken van deze keuze : de politie kan dat niet alleen op zich nemen.

Vandaag bestaat er wel belangstelling voor deze problematiek. Dat blijkt ook uit de documenten van de High Level Group die betrokken was bij de voorbereiding van de herziening van het verdrag van Maastricht te Amsterdam. Ook deze groep heeft gewerkt aan een verbetering van de internationale justitiële samenwerking. Nederland neemt als eerste het initiatief om een vergadering te beleggen van de procureurs-generaal of hun vertegenwoordigers van de vijftien lidstaten van de Europese Unie, niet alleen met het oog op het uitbouwen van een juridisch kader, maar ook om een netwerk — een Eurojus — uit te bouwen dat kan dienen als ondersteuning voor het Europolnetwerk. Of de overheden zover zullen willen gaan om vertegenwoordigers van de parketten naar Europol te zenden, dat is een andere zaak, maar er zal minstens een netwerkfunctie worden uitgebouwd. Dit is essentieel om te voorkomen dat de politie te veel keuzen alleen maakt en profiteert van het hiaat in de justitiële samenwerking. Zowel bij de politiële als bij de justitiële en andere overheden groeit het bewustzijn dat er meer dient te worden nagestreefd dan alleen een intensieve justitiële samenwerking. [...]

Bij wijze van voorbeeld wil ik u enige uitleg verstrekken over een onderzoek naar het witwassen, de zogenaamde money laundering, van geld uit de Turkse heroïnesmokkel. Dit onderzoek werd ingeleid door drie lidstaten. Wanneer men deze zaak als een zaak van financiële criminaliteit beschouwt, dan staat men

législations très divergentes en matière de blanchiment de l'argent issu d'activités criminelles.

La conférence Intellex — elle portait sur le partage des informations — qui a eu lieu récemment aux Pays-Bas a permis de comprendre qu'il était beaucoup plus important de faire le bon choix au début d'une instruction que de faire de bons choix par la suite.

Tous les États membres se sont penchés sur la question de savoir qui se trouvait dans la meilleure position pour administrer les preuves de manière légitime devant un tribunal. Il faut également prendre en considération les intérêts des auteurs ainsi que ceux de la victime. Si l'on choisit correctement le pays qui administrera la preuve, on pourra éviter bien des commissions rogatoires et des extraditions.

Par conséquent, il y a lieu de créer un cadre juridique et de définir des critères qui tiennent compte de tous les intérêts en jeu. Personnellement, je suis d'avis que l'intérêt de la victime doit primer, mais les autres intérêts que je viens d'évoquer ont eux aussi leur importance. Maintenant que la collaboration internationale dans l'Union européenne devient plus intense, il ne faudrait pas sous-estimer l'importance d'un tel cadre et celle de l'octroi d'une fonction de réseau au moins, à la magistrature.

Je sais que ce que je dis va très loin. On pourrait se demander jusqu'où on doit aller dans ce cadre et dans ces principes. Pour trouver une réponse, on pourrait s'inspirer du droit civil ou de la procédure de finalité en matière de transfert des poursuites, mais je pense que cela vaut la peine de chercher une réponse de la manière la plus approfondie possible. Et je pense qu'il est en tout cas nécessaire d'améliorer la collaboration entre la justice et la police.»

Dans l'intervalle, les choses ont commencé à bouger dans cette matière(1). Signalons l'action commune du 22 avril 1996 créant un cadre d'échange de magistrats de liaison entre les États membres de l'Union européenne. L'encadrement légal des «magistrats nationaux» belges et, par exemple, des «Landelijke Officieren» néerlandais constitue une condition essentielle au développement des contacts judiciaires internationaux, avec la possibilité de créer un point de contact pour l'étranger. L'action commune du 29 juin 1998 (*Journal officiel des Communautés européennes* du 7 juillet 1998, L 191) a en outre créé, sur la proposition de la Belgique, un réseau judiciaire européen, l'objectif étant de créer dans chaque État membre un ou plusieurs points de contact judiciaires. Ces points de contact sont décrits à l'article 4 comme les intermédiaires actifs qui

(1) Voir à ce propos Debrulle, C., «Le réseau judiciaire européen et point de contact judiciaire national», dans *Internationaal Strafrecht. Actuele ontwikkelingen in België en in Europa*, Vermeulen, G., et Vander Beken, T., Bruges, Politeia, 1998, pp. 54 et suivantes.

voor zeer uiteenlopende wetgevingen inzake het witwassen van misdaadgeld.

Uit de Intellex-conferentie — over de intelligence sharing — die zopas in Nederland werd gehouden, heeft men toch geleerd dat de juiste keuze bij het begin van een onderzoek veel belangrijker is dan de juistheid van de keuzen die achteraf worden gemaakt.

Alle lidstaten hebben zich gebogen over de vraag wie zich in de beste positie bevindt om op een rechtmatige manier de bewijsvoering voor een rechtbank te brengen. Verder zijn er de belangen van de daders en van het slachtoffer. Door een correcte keuze van het land van bewijsvoering kunnen heel wat rogatoire commissies en uitleveringen worden vermeden.

Er dienen dus een rechtskader en een aantal criteria te worden uitgewerkt die alle belangen in rekening brengen. Persoonlijk vind ik het belang van het slachtoffer prioritair, maar de andere belangen die ik zopas heb aangehaald zijn ook belangrijk. Nu de internationale samenwerking in de Europese Unie intenser wordt, mag het belang van een dergelijk kader en van het toekennen van minstens een netwerkfunctie aan de magistratuur evenmin worden onderschat.

Ik besef dat wat ik nu zeg heel ingrijpend is. De vraag kan worden gesteld hoe ver men inzake dat kader, inzake die principes moet gaan. Men zou zich daarbij kunnen inspireren op het burgerlijk recht of op de finaliteitsprocedure bij overdracht van strafvordering. Maar ik denk dat het de moeite loont om de oefening zo grondig mogelijk te maken. En ik denk dat er zeker een nood bestaat om de samenwerking tussen justitie en politie te verbeteren.»

Ondertussen is in deze materie wel enige beweging ontstaan.(1) Te vermelden zijn het Gemeenschappelijk Optreden van 22 april 1996 waarbij een kader wordt gecreëerd voor het uitwisselen van liaisonmagistraten tussen de lidstaten van de Europese Unie. Ook de wettelijke omkadering gegeven aan de Belgische «nationaal magistraten» en bijvoorbeeld aan de Nederlandse «Landelijke Officieren» vormt een belangrijke randvoorwaarde voor het ontwikkelen van internationale justitiële contacten waarbij een aanspreekpunt voor het buitenland kan worden gecreëerd. Met het Gemeenschappelijk Optreden van 29 juni 1998 (*Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen*, 7 juli 1998, L 191) werd daarnaast, op Belgisch voorstel, een Europees justitiel netwerk in het leven geroepen. De bedoeling is om in elke lidstaat een of meer justitiële contactpunten op te rich-

(1) Zie daarover Debrulle, C., «Le réseau judiciaire européen et point de contact judiciaire national», in *Internationaal Strafrecht. Actuele ontwikkelingen in België en in Europa*, Vermeulen G., en Vander Beken, T., Brugge, Politeia, 1998, blz. 54 en volgende.

doivent faciliter l'entraide judiciaire entre les États membres, notamment pour lutter contre les formes graves de criminalité.

D. Entraide internationale au niveau du Benelux

Le 27 juin 1962 a été signé le traité d'extradition et d'entraide judiciaire en matière pénale (*Moniteur belge* du 24 octobre 1967). Ce traité contient des dispositions relatives à l'entraide policière et à l'entraide judiciaire(1).

III. L'ENTRAIDE INTERNATIONALE EN BELGIQUE

A. Structures

1. Division «coopération policière internationale» du Service général d'appui policier

La coopération policière internationale est centralisée en Belgique au sein de la division «coopération policière internationale» du Service général d'appui policier (SGAP).

Le lieutenant colonel Patrick Zanders, qui dirige cette division, l'a décrite comme suit lors de l'audition du 25 avril 1997(2):

«La division de coopération policière internationale fait partie du SGAP, qui a été créé par arrêté royal du 11 juillet 1994. En vertu de l'article 4 de cet arrêté royal, le SGAP s'est vu confier des missions en matière de coopération policière internationale avec tous les services de police générale, donc tant la gendarmerie que la police judiciaire ou encore la police communale. Les dispositions de l'article 4 ont été précisées dans un protocole d'accord récent conclu le 10 mars entre le ministre de l'Intérieur et le ministre de la Justice. Ces missions y sont définies de manière encore plus pointue.

La division «coopération policière internationale» a deux grandes missions. Nous avons tout d'abord une mission opérationnelle : nous devons surtout faciliter des échanges d'information entre les services belges et étrangers. Nous avons également pour rôle de fournir un appui au politique : nous devons par exemple participer à la préparation des accords internationaux en matière de coopération policière internationale.

(1) Thomas, F., *Internationale rechtshulp in strafzaken*, Anvers, Story-Scientia, 1998, pp. 15-19 et 62-64.

(2) Lieutenant colonel P. Zanders (SGAP), audition, 25 avril 1997, a.m., pp. 34/3-6.

ten. Deze contactpunten worden in artikel 4 omschreven als actieve bemiddelaars die de justitiële samenwerking tussen de lidstaten moeten vergemakkelijken, in het bijzonder bij het optreden tegen ernstige criminaliteit.

D. Internationale samenwerking op Beneluxniveau

Op 27 juni 1962 kwam het verdrag aangaande de uitlevering en de rechtshulp in strafzaken tot stand (*Belgisch Staatsblad* van 24 oktober 1967). Dit verdrag bevat bepalingen inzake politiële en justitiële samenwerking(1).

III. DE BELGISCHE INTERNATIONALE SAMENWERKING

A. Structuren

1. De afdeling internationale politiesamenwerking van de Algemene Politieëndienst

De internationale politiesamenwerking in België is gecentraliseerd in de afdeling internationale politiesamenwerking van de Algemene Politieëndienst (APSD).

Luitenant-kolonel Patrick Zanders, hoofd van deze afdeling, gaf daarvan op de hoorzitting van 25 april 1997 de volgende beschrijving(2):

«De afdeling internationale politiesamenwerking maakt deel uit van de APSD die op zijn beurt werd opgericht door het koninklijk besluit van 11 juli 1994. Krachtens artikel 4 van dit koninklijk besluit werden aan de APSD opdrachten toebedeeld inzake internationale politiesamenwerking voor alle politiediensten met algemene bevoegdheid, dus zowel de rijkswacht, de gerechtelijke politie als de gemeentepolitie. Artikel 4 werd verder uitgewerkt in een recentelijk afgesloten protocolakkoord, meer bepaald van 10 maart, tussen de minister van Binnenlandse Zaken en de minister van Justitie. Hierbij werden de taken nog duidelijker omschreven.

De afdeling internationale politiesamenwerking heeft twee grote taken. In de eerste plaats hebben wij een operationele taak : wij moeten vooral de informatie-uitwisseling tussen Belgische en buitenlandse diensten vergemakkelijken. Tevens hebben wij als taak het beleid te ondersteunen : wij moeten bijvoorbeeld internationale akkoorden over internationale politiesamenwerking mee helpen voorbereiden.

(1) Thomas, F., *Internationale rechtshulp in strafzaken*, Antwerpen, Story-Scientia, 1998, blz. 15-19 en 62-64.

(2) Luitenant-kolonel P. Zanders (APSD), hoorzitting, 25 april 1997, a.m., blz. 34/3-6.

Avant de consigner les missions de la division dans un protocole d'accord, nous avons adopté la démarche d'une «Business Unit» stratégique en interrogeant nos trois «clients», à savoir les trois services de police générale, sur leurs besoins. Il s'est avéré que l'on attendait de nous que nous agissions dans deux domaines. D'une part, nous sommes censés nous charger des échanges internationaux d'informations. D'autre part, on attend de nous que nous acquérions une expertise dans ce domaine.

La division a donc été structurée en tenant compte des attentes des services de police. Nous avons créé une structure de piliers, avec des services d'appui, des services opérationnels et des services d'expertise, comme le montre l'organigramme suivant. Le service «logistique» se compose d'un service juridique, d'un service «information broker» chargé de fournir des informations et des études générales. Je pense notamment aux structures policières des services de police en Europe et dans le reste du monde. Il y a aussi un service de traduction. Comme vous le savez, les traductions sont d'une importance capitale dans les échanges internationaux de données. Le service «Traitement des messages» s'occupe de tous les échanges de messages opérationnels. Depuis le 10 mars, nous disposons d'une nouvelle salle opérationnelle pour les informations internationales, d'une permanence qui traite tous les messages 24 heures sur 24, d'un service de suivi qui doit contrôler la qualité des questions et réponses et d'un service chargé de l'archivage, qui remplit également un rôle essentiel au regard de la législation et de la réglementation sur la protection de la vie privée.

Par ailleurs, nous avons plusieurs centres d'expertises dont les membres sont essentiellement des agents de niveau 1 chargés de l'étude politique d'une série de structures liées à la coopération policière internationale. Ce pilier a été provisoirement subdivisé en une cellule Interpol, chargée de l'appui des activités dans le cadre de l'Union européenne moins Europol, et un service qui fait office de bureau de liaison. Ce service est chargé de la gestion des officiers de liaison Europol, des officiers de liaison belges à l'étranger et des officiers de liaison étrangers en Belgique. Il y a également le service «Sirène NSIS», sur lequel je reviendrai lorsque j'évoquerai les possibilités offertes par l'accord de Schengen.

Les centres d'expertise sont chargés de plusieurs missions. J'ai cité ces missions dans le document et ne les énumérerai donc pas toutes ici. Dans les grandes lignes, chacun de ces centres fait office d'expert dans sa spécialité pour ce qui est de la coopération policière internationale. À côté de cela, nous sommes également responsables de la surveillance de plusieurs points de contact dans les zones frontalières. Je reviendrai tout à l'heure sur cette question lorsque j'évoquerai Schengen et la coopération dans les zones

Vooraleer de taken van de afdeling in een protocol-akkoord vast te leggen, zijn wij overgegaan tot een strategische «Business Unit» waarbij wij gevraagd hebben naar de behoeften van onze drie «klanten», de drie politiediensten met algemene bevoegdheden. Hieruit bleek dat men van ons een verwachting had op twee domeinen. Enerzijds werd van ons verwacht dat wij het internationale berichtenverkeer zouden behandelen. Anderzijds werd er van ons verwacht dat wij in deze materies een expertise zouden opbouwen.

De afdeling werd dan ook gestructureerd rekening houdend met de verwachtingen van de politiediensten. Wij hebben een zuilenstructuur gecreëerd met steundiensten, operationele diensten en expertise-diensten. Dit blijkt uit het volgende organisatieschema. De dienst «Ondersteuning» bestaat uit een juridische dienst, een dienst «information broker» die belast is het met het verschaffen van algemene informatie en studies. Ik denk hierbij aan de politiestructuren van de politiediensten in Europa en in de rest van de wereld. Verder is er internationaal gegevensverkeer. De dienst «Berichtenbehandeling» laat zich in met al het operationeel berichtenverkeer. Sinds 10 maart hebben wij een nieuwe operationele zaal voor internationale informatie, een permanentiedienst die 24 uur op 24 alle berichten behandelt, een opvolgingsdienst die de kwaliteit van de vragen en antwoorden moet nagaan en een dienst die belast is met de archivering die van zeer groot belang is voor de wetgeving en de regelgeving inzake de bescherming van persoonsgegevens.

Daarnaast hebben wij een aantal expertisecentra die voornamelijk bemand worden door leden van niveau 1 belast met het beleidsmatig bestuderen van een aantal structuren in verband met de internationale politiesamenwerking. Dit hebben wij voorlopig ingedeeld in een Interpolcel, een cel die belast is met de ondersteuning van de werkzaamheden binnen de Europese Unie minus Europol en een dienst die werkt als een liaisonbureau. Deze dienst is belast met het beheer van de Europol-liaisonofficieren, de Belgische liaisonofficieren in het buitenland en de buitenlandse liaisonofficieren in België. Daarnaast is er de dienst «Sirene NSIS». Ik zal hier later op terugkomen wanneer ik het heb over de mogelijkheden die het Schengenakkoord ons biedt.

De expertisecentra zijn belast met een aantal taken. Ik heb deze taken in het document vermeld en zal ze dus niet allemaal opsommen. De grote krachtlijnen ervan zijn dat zij op beleidsmatig vlak elk in hun deeldomein als experts fungeren met betrekking tot de internationale politiesamenwerking. Daarnaast zijn zij ook verantwoordelijk voor het toezicht op een aantal contactpunten in grensgebieden. Ik zal hierop straks dieper ingaan wanneer ik het zal hebben over Schengen en de samenwerking in grensgebieden. In

frontalières. Un point de contact a été créé dans chaque zone frontalière. La division «coopération policière internationale» du service général d'appui policier est chargée du contrôle de ces services. Les centres d'expertise sont également chargés de la représentation de tous les services de police à l'étranger dans ces matières spécifiques.

Pour ce qui est de l'information opérationnelle, tant l'arrêté royal sur le Service général d'appui policier que le protocole additionnel à celui-ci, mais aussi la législation sur la protection des données à caractère personnel — *cf.* l'arrêté royal n° 8 pris en exécution de la loi relative à la protection de la vie privée — chargent la division coopération policière internationale d'une mission assez stricte en imposant ces directives, mais aussi en rendant ces informations accessibles aux autorités compétentes pour qu'elles soient contrôlées.

Ces informations ont été fonctionnellement réparties en trois grandes catégories, qui sont importantes pour la lutte contre la criminalité organisée. Quand on parle d'échange international d'informations, la plupart de ces informations concernent plutôt les formes les plus graves de la criminalité. La classification que l'on a adoptée est fonctionnelle et est principalement axée sur des signalements. Lorsque quelqu'un doit faire l'objet d'un signalement au niveau international, en vue d'une extradition, un service doit assurer le suivi. Par ailleurs, nous disposons d'une masse considérable d'informations opérationnelles. Nous avons fait une extrapolation. À l'époque du commissariat général — il y a trois ans —, on échangeait chaque année quelque 50 000 messages. Cette année, 140 000 messages auront été échangés au niveau international.

Plus les frontières s'ouvriront, plus le flux international de données entre les divers États s'intensifiera. Non seulement entre les États de l'Union européenne, mais aussi avec les pays de l'Europe de l'Est et avec tous les pays du globe.

D'autres informations sont également capitales. Il s'agit des informations qui ne portent pas directement sur la politique à suivre. Je reviendrai sur la question lorsque nous évoquerons l'éventail toujours plus grand des possibilités. Si nous voulons faire l'inventaire des possibilités en matière d'échange d'informations et de coopération policière internationale, nous constatons que quelque 130 institutions s'occupent de coopération policière internationale. Je doute que l'on ait le temps de les passer toutes en revue. Je me limiterai donc aux principales. En matière de coopération policière internationale, surtout en ce qui concerne le volet opérationnel, il est nécessaire de disposer d'une structure. Il s'est avéré que le policier sur le terrain ne pouvait plus s'y retrouver dans le dédale des possibilités. Voilà pourquoi

elk grensgebied is er een contactpunt opgericht. De afdeling internationale samenwerking van de algemene politiesteundienst is belast met de controle op deze diensten. De expertisecentra zijn ook belast met de vertegenwoordiging van alle politiediensten in het buitenland met betrekking tot deze specifieke matières.

Wat de operationele berichtgeving betreft, legt zowel het koninklijk besluit over de Algemene Politiesteundienst als het additioneel protocol hierop, maar ook de wetgeving op de bescherming van de persoonsgegevens — ik verwijst naar het koninklijk besluit nr. 8 ter uitvoering van de wet op de bescherming van de persoonlijk levenssfeer — een tamelijk stringente taak op aan de afdeling internationale politiesamenwerking met het opleggen van deze richtlijnen, maar ook door het toegankelijk maken van deze informatie voor controle door de bevoegde autoriteiten.

Deze informaties werden functioneel ingedeeld in drie grote categorieën, die belangrijk zijn in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit. Wanneer wij het hebben over internationale gegevensuitwisseling, heeft een groot gedeelte daarvan betrekking op de eerder zwaardere vormen van criminaliteit. De indeling die wij hebben gemaakt, is een functionele indeling, waarbij in de eerste plaats wordt uitgegaan van seiningen. Wanneer er iemand internationaal moet worden geseind met het oog op uitlevering, moet dit door een dienst worden opgevolgd. Anderzijds beschikken wij over een heleboel operationele informatie. Wij hebben een extrapolatie gemaakt. Ten tijde van het commissariaat-generaal — drie jaar geleden — hadden wij een berichtenflux van ongeveer 50 000 berichten per jaar. Dit jaar zullen er 140 000 berichten zijn uitgewisseld op internationaal vlak.

Hoe meer de grenzen open gaan, hoe belangrijker de internationale gegevensflux tussen diverse landen zal zijn, niet alleen tussen landen van de Europese Unie, maar ook met de landen van Oost-Europa en met alle landen van de wereld.

Een andere groep van informatie is eveneens belangrijk. Het gaat over de informatie met een niet direct beleidsmatig karakter. Ik zal over dit onderwerp ook praten wanneer wij het zullen hebben over de proliferatie van mogelijkheden. Wanneer wij de inventaris willen maken van de mogelijkheden inzake informatieuitwisseling en internationale politiesamenwerking, stellen wij vast dat ongeveer 130 instellingen zijn belast met internationale politiesamenwerking. Ik denk niet dat er voldoende tijd beschikbaar is om al deze instellingen te beschrijven. Ik zal mij beperken tot een aantal belangrijke instellingen. Binnen de internationale politiesamenwerking, zeker wat betreft de operationele zuil, is het noodzakelijk dat er een structuur bestaat. Het bleek voor de politie-man op het terrein niet meer mogelijk zijn weg te vin-

nous nous sommes mis au service du policier sur le terrain, mais également des autorités judiciaires, pour structurer l'échange international d'informations. Le policier nous pose une question et nous examinons par quel canal nous allons pouvoir obtenir une réponse et par quelles procédures. On peut ainsi offrir un maximum de garanties au niveau de la protection juridique. En ce qui concerne la responsabilité, je tiens à signaler que la division de la coopération policière internationale est responsable de la procédure, et donc de l'archivage et du contrôle. Nous ne donnons plus de garantie d'exclusivité entre certaines structures.

Tout ne se fait plus exclusivement par Interpol ou par Schengen. En nous basant sur la réglementation au niveau international et au niveau national, nous examinons quel est le canal le plus approprié pour transmettre des informations.

Ces informations sont traitées selon le schéma suivant. J'aborde à cet égard le volet opérationnel de notre service. L'opérateur officie dans une salle où parviennent toutes les données à caractère international. Autrefois, il y avait un bureau d'Interpol, un bureau Sirène ainsi qu'un bureau de liaison nouvellement créé tant à la gendarmerie qu'à la police judiciaire. Tous ces organes sont aujourd'hui regroupés dans un seul local technique où toutes les informations sont centralisées, quel que soit le canal par lequel elles arrivent. Comme l'année passée, nous avons consenti cette année des investissements considérables afin que la fonction d'opérateur devienne un exemple pour l'Europe. Nous en sommes fiers.

Les messages sont traités en permanence par une équipe de policiers qui tentent d'y répondre le plus rapidement possible. À mesure que les frontières s'ouvrent, il sera nécessaire d'accélérer le flux des informations entre les différents pays. La nouvelle cellule doit veiller à un traitement rapide et adéquat des messages. Par ailleurs, certains messages ne peuvent pas être traités immédiatement et nécessitent dès lors un suivi et un examen plus approfondis. En ce qui concerne la criminalité organisée, nous avons créé un service : le service Appui Opérationnel — dossiers confidentiels. La mission de ce service est de fournir un soutien au niveau international tant aux autorités judiciaires qu'aux services de police pour ce qui est de l'échange des informations touchant à la criminalité organisée. Le service Signalement est aussi d'une importance capitale au niveau international non seulement pour l'efficacité de la police mais aussi pour la protection juridique du citoyen. Le fait qu'un signalement erroné puisse causer des désagréments mais aussi entraîner des abus n'aura pas échappé au président. Je pense au cas où une personne, qui aurait été signalée à tort, pourrait être retenue à Zaventem alors qu'elle souhaite prendre l'avion à destination d'une localité située en dehors de l'espace Schengen.

den in het labyrinth van mogelijkheden. Daarom hebben wij ons ten dienste gesteld van de politieman op het terrein, maar ook van de gerechtelijke autoriteiten, om een structuur aan te brengen in de internationale gegevensuitwisseling. De politieman stelt ons een vraag en wij oordelen via welk kanaal wij het antwoord kunnen krijgen en via welke procedures. Derhalve kunnen er maximale waarborgen worden geboden op het vlak van de rechtsbescherming. Wat de verantwoordelijkheid betreft, wijs ik erop dat de afdeling internationale politiesamenwerking verantwoordelijk is voor de procedure, dus het archiveren en de controle erop. Wij waarborgen geen exclusiviteit meer tussen een aantal structuren.

Alles gaat niet exclusief via Interpol of via Schengen. Op basis van de regelgeving op internationaal en op nationaal vlak gaan wij na welk het meest aangezwen kanaal is om de informatie over te zenden.

Deze informatie wordt behandeld via de volgende structuur. Ik heb het hierbij over de operationele zuil van onze dienst. De operateursfunctie is een zaal waar alle gegevens internationaal worden verzameld. Vroeger beschikten wij over een Interpolbureau en een Sirenebureau en het nieuw gecreëerde liaisonbureau, één bij de rijkswacht en één bij de gerechtelijke politie. Wij hebben dit allemaal samengebracht in één technische zaal, waar alle informatie kan worden verzameld, ongeacht het kanaal. Net zoals vorig jaar hebben wij ook voor dit jaar voorzien in belangrijke investeringen om de operateursfunctie tot een voorbeeld te maken voor Europa. Wij zijn daar fier op.

De berichten worden behandeld door een permanente pool van politiemensen, die zo vlug mogelijk kunnen te antwoorden. Hoe meer de grenzen opengaan, hoe meer nood er is aan een vlugge informatieflux tussen de verschillende landen. De nieuwe cel staat in voor de vlugge en adequate behandeling van de berichten. Anderzijds kunnen een aantal berichten niet onmiddellijk worden behandeld, waardoor zij meer navolging en een diepgaander onderzoek vergen. Met betrekking tot de georganiseerde criminaliteit hebben wij een dienst opgericht : «Dienst Ondersteuning Operaties — vertrouwelijke dossiers». Deze dienst heeft tot taak op internationaal vlak ondersteuning te verschaffen — zowel voor de justitiële overheden als voor de politiediensten — met betrekking tot de informatieuitwisseling inzake georganiseerde criminaliteit. Ook belangrijk in het internationaal gebeuren is de dienst Seining, niet alleen voor de politie-efficiëntie, maar ook met het oog op de rechtsbescherming van de burger. Het zal de voorzitter niet zijn ontgaan dat een onterechte seining zowel misnoegen als misbruik kan veroorzaken. Ik denk aan de mogelijkheid dat iemand ten onrechte wordt geseind en wordt tegenhouden in Zaventem wanneer hij een vliegtuig wil nemen naar een bestemming buiten Schengen. Wij

Nous devons offrir les garanties juridiques requises afin d'éviter que des erreurs soient commises. Nous avons également créé un service Suivi des dossiers qui contrôle la qualité des messages et les rédige aussi en grande partie. Ce service est chargé de répondre à la plupart des questions à l'exception de celles qui nécessitent une intervention des services de police sur le terrain, par exemple lorsqu'il faut exécuter une action spécifique.»

2. Les magistrats nationaux

En attendant la concrétisation du réseau judiciaire européen susmentionné et la mise en place du point de contact judiciaire belge dans ce cadre, les magistrats nationaux peuvent jouer un rôle important en matière de coopération internationale en matière pénale.

La loi du 4 mars 1997 instituant le collège des procureurs généraux et créant la fonction de magistrat national a inséré un article 144bis, § 3, dans le Code judiciaire, qui dispose, entre autres, que les magistrats nationaux sont chargés, sous la surveillance et la direction d'un membre du collège des procureurs généraux, de faciliter la coopération internationale. Cela signifie concrètement que les magistrats nationaux peuvent jouer un rôle important pour ce qui est de coordonner et de faciliter les commissions rogatoires(1).

Des interventions de ce type ne sont pas superflues en pratique. Après avoir analysé les informations que les procureurs du Roi près les différents parquets lui ont transmises, la commission d'enquête s'est rendu compte qu'une commission rogatoire ne se déroulait pas toujours sans mal.

À cet égard, la commission d'enquête a posé les questions suivantes aux procureurs du Roi :

L'envoi de commissions rogatoires à l'étranger vous paraît-il d'une manière générale être traité avec diligence par les autorités judiciaires étrangères ?

(1) Aux termes de la proposition de loi sur l'intégration verticale du ministère public, le parquet fédéral et le conseil des procureurs du Roi (doc. Sénat, n°s 1-1066/1-6, 1997-1998), les magistrats fédéraux feront partie du parquet fédéral qui, en vertu de l'article 144bis proposé du Code judiciaire, sera chargé des missions suivantes, dans les cas et selon les modalités déterminées par la loi : (1) exercer l'action publique; (2) veiller à la coordination de l'exercice de l'action publique; (3) faciliter la coopération internationale; (4) exercer la surveillance sur le fonctionnement général et particulier de la police fédérale, comme prévue dans la loi organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux (article 6 de la proposition de loi). La proposition de loi amendée a été adoptée par le Sénat, et transmise le 26 novembre 1998 à la Chambre des représentants, où son examen est en cours.

moeten de nodige rechtswaarborgen bieden om te vermijden dat er vergissingen worden begaan. Wij hebben ook een dienst Dossieropvolging opgericht, die de kwaliteit van de berichten controleert en ze ook in belangrijke mate invult. Deze dienst staat in voor het beantwoorden van de meeste vragen, behalve de vragen die een uitvoering vergen van de politie-diensten op het terrein, bijvoorbeeld wanneer er een specifieke actie moet worden uitgevoerd.»

2. De nationaal magistraten

In afwachting van de concretisering van het hoger vermelde Europees justitieel netwerk en het uitwerken van een Belgisch justitieel contactpunt in dat kader, kunnen de nationaal magistraten een belangrijke rol vervullen in de internationale samenwerking in strafzaken.

Door de wet van 4 maart 1997 tot instelling van het college van procureurs-generaal en tot instelling van het ambt van nationaal magistraat werd een artikel 144bis, § 3, in het Gerechtelijk Wetboek ingeschreven waarin onder meer bepaald wordt dat de nationaal magistraten, onder het toezicht en de leiding van een lid van het college van procureurs-generaal worden belast met het vergemakkelijken van de internationale samenwerking. Concreet betekent dit dat de nationaal magistraten een belangrijke rol kunnen vervullen bij het coördineren of het vergemakkelijken van rogatoire commissies(1).

Dergelijke tussenkomsten zijn in de praktijk niet overbodig. Op grond van een analyse van de informatie die de onderzoekscommissie van de procureurs des Konings van de verschillende parketten heeft gekomen blijkt de afhandeling van een rogatoire commissie niet steeds even rimpelloos te verlopen.

De onderzoekscommissie stelde de procureurs des Konings in dat verband de volgende vragen :

Vindt u dat rogatoire commissies die naar het buitenland gezonden worden, door de buitenlandse gerechtelijke instanties over het algemeen met bekwaamheid spoed behandeld worden ?

(1) Krachtens het wetsvoorstel betreffende de verticale integratie van het openbaar ministerie, het federaal parket en de Raad van procureurs des Konings (Stuk Senaat, nr. 1-1066/1-6, 1997-1998), zullen de federaal magistraten opgaan in het federaal parket dat volgens het voorgestelde artikel 144bis van het Gerechtelijk Wetboek zal worden belast met de volgende opdrachten, in de gevallen en op de wijze bepaald door de wet : (1) de strafvordering uitoefenen; (2) zorgen voor de coördinatie van de uitoefening van de strafvordering; (3) de internationale samenwerking vergemakkelijken; (4) het toezicht uitoefenen op de algemene en bijzondere werking van de federale politie, zoals bepaald in de wet tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus (artikel 6 van het wetsvoorstel). Het geamendeerde wetsvoorstel is door de Senaat aangenomen en op 26 november 1998 overgezonden aan de Kamer van volksvertegenwoordigers, waar het in behandeling is.

Dans la négative, veuillez nous indiquer les pays avec lesquels vous rencontrez d'éventuelles difficultés. Quelles raisons vous semblent être à la base des problèmes rencontrés ?

On peut résumer comme suit les réponses qu'ils ont données :

Sept procureurs du Roi seulement (Arlon, Dinant, Huy, Mons, Veurne, Verviers et Eupen) répondent par l'affirmative à la première question.

Ces parquets dénoncent cependant des difficultés rencontrées avec le Luxembourg dans le cadre des affaires financières et fiscales d'une part, avec la Hollande qui apparaît souvent jalouse de ses affaires et peu encline à une collaboration si elle n'y a pas elle-même un intérêt majeur ou réel d'autre part.

Le procureur du Roi d'Eupen signale que, pour des raisons qu'il ignore, les autorités judiciaires du Pakistan n'ont, depuis trois ans, donné aucune suite à ses demandes d'aide judiciaire.

Les procureurs du Roi des autres arrondissements dénoncent en grande majorité une réelle lenteur dans l'exécution des commissions rogatoires. Les raisons en sont souvent inexpliquées, indépendamment des difficultés qui peuvent être liées à la langue de la procédure d'une part, à la différence de systèmes juridiques, comme en Angleterre par exemple, d'autre part.

Les procureurs du Roi de Bruges et de Courtrai notent par ailleurs des difficultés rencontrées avec l'Etat français.

Globalement, on en retient donc que les Etats ne collaborent entre eux que s'ils y trouvent des avantages respectifs.

Indépendamment des difficultés rencontrées avec les Pays-Bas et le Luxembourg, les pays suivants sont également notés comme réticents à une prompte collaboration : Autriche, Angleterre, Suisse, France, Italie (avec exception), Espagne (avec exception), Turquie, Pakistan et, pour les pays de l'Est, la Pologne.

L'ensemble des procureurs du Roi note cependant que lorsque leurs enquêteurs ou un juge d'instruction peuvent à l'occasion se rendre sur place, la réalisation des devoirs d'enquête est davantage diligentée.

Le procureur du Roi de Dinant souligne que la mise en vigueur des accords de Schengen constitue néanmoins un progrès bien que sur le plan européen, comme il a déjà été précédemment souligné, l'on ne puisse pas encore véritablement parler d'espace judiciaire.

Le procureur du Roi de Charleroi souligne à l'occasion de cette question qu'il se rend compte que la collaboration policière prend davantage le pas sur la

Zo niet, wilt u dan de landen vermelden waarmee u eventueel moeilijkheden ondervindt ? Welke redenen liggen volgens u aan de basis van de problemen die u ontmoet ?

Hun antwoorden kunnen als volgt worden samengevat :

Slechts 7 procureurs des Konings (Aarlen, Dinant, Hoei, Bergen, Veurne, Verviers en Eupen) antwoorden bevestigend op de eerste vraag.

Deze parketten klagen evenwel de moeilijkheden aan die zij ondervinden enerzijds in Luxemburg in het kader van de financiële en fiscale aangelegenheden en anderzijds in Nederland, dat zijn zaken vaak angstvallig voor zich houdt en weinig geneigd is tot samenwerking tenzij het land er zelf een groot of reëel belang bij heeft.

De procureur des Konings van Eupen merkt op dat de gerechtelijke autoriteiten van Pakistan al drie jaar — om redenen die hem niet bekend zijn — geen gevolg meer geven aan zijn verzoeken om rechtshulp.

Een grote meerderheid van de procureurs des Konings van de andere arrondissementen wijst op de traagheid bij de uitvoering van rogatoire commissies. De redenen hieroor worden vaak niet toegelicht, afgezien van de moeilijkheden die verband kunnen houden met de taal van de rechtspleging en met de verschillen in de rechtssystemen, zoals bijvoorbeeld in Engeland.

De procureurs des Konings van Brugge en Kortrijk wijzen daarenboven ook op moeilijkheden met de Franse Staat.

Over het algemeen kan gesteld worden dat de Staten slechts samenwerken indien er voor beide partijen voordelen aan verbonden zijn.

Los van de moeilijkheden met Nederland en Luxemburg, blijken de volgende landen eveneens weigerachtig te staan tegenover samenwerking : Oostenrijk, Engeland, Zwitserland, Frankrijk, Italië (met een uitzondering), Spanje (met een uitzondering), Turkije, Pakistan en, voor de landen van Oost-Europa, Polen.

Alle procureurs des Konings wijzen er evenwel op dat wanneer de opsporingsambtenaren of een onderzoeksrechter zich ter plaatse kunnen begeven de onderzoekswerkzaamheden sneller verlopen.

De procureur des Konings van Dinant onderstreept dat de uitvoering van de Schengen-akkoorden niettemin een stap vooruit betekent, ook al kan men op Europees vlak — zoals al eerder werd opgemerkt — nog niet spreken van een echte eengemaakte juridische ruimte.

De procureur des Konings van Charleroi onderstreept naar aanleiding van deze vraag dat hij er zich van bewust is dat de politiesamenwerking verder

collaboration judiciaire. Cette constatation doit attirer l'attention dans la mesure où les garanties d'un État démocratique ne doivent pas permettre l'élaboration d'une collaboration policière qui se ferait sans que le pouvoir judiciaire en assure un contrôle effectif.

Globalement, on se rend donc compte de l'existence de quatre types de difficultés :

— la première liée à la souveraineté nationale d'un pays déterminé (exemple récurrent de la mauvaise volonté de la Hollande);

— la deuxième liée à la spécificité des matières (obtention de renseignements bancaires dans le cadre d'enquêtes pénales fiscales, au Luxembourg et en Suisse notamment);

— la troisième liée à la méconnaissance des systèmes juridiques de certains pays;

— la quatrième dont on prend la mesure à l'occasion de la dénonciation catégorique par les procureurs du Roi de la lourdeur de la procédure diplomatique obligatoire, laquelle devrait être supprimée au bénéfice d'un contact direct d'instances judiciaires à instances judiciaires.

La commission d'enquête a également demandé aux procureurs du Roi avec quelle rapidité les instances belges traitaient les commissions rogatoires étrangères.

D'une manière générale, l'ensemble des procureurs du Roi fait état d'une bonne volonté pour traiter les demandes, à tout le moins avec une diligence similaire à celle adoptée pour les dossiers internes.

On soulignera cependant que les problèmes administratifs et de traduction sont dénoncés comme un frein réel. La nature des devoirs à réaliser en sera un deuxième dans la mesure où certains pourront l'être plus rapidement que d'autres (une perquisition pourra être plus rapidement réalisée qu'une expertise).

Le procureur du Roi de Marche-en-Famenne souligne avec courage et honnêteté une tendance de ses services à ne plus collaborer par priorité avec les pays qui ont fait preuve à l'égard de son parquet d'un manque de collaboration (Hollande notamment). On peut imaginer que cette réponse ne soit pas aussi isolée qu'elle le paraît dans la mesure où elle traduit, sinon un état d'esprit, à tout le moins une réaction compréhensible sur le plan humain.

La correction du procureur du Roi de Marche-en-Famenne à répondre franchement à la question doit induire une réflexion, dès lors que la collaboration entre États en matière de crime organisé est une préoccupation majeure.

gevorderd is dan de gerechtelijke samenwerking. Deze vaststelling is veelbetekend aangezien een democratische Staat ervoor moet zorgen dat de politiesamenwerking gepaard gaat met een daadwerkelijke controle uitgeoefend door de gerechtelijke macht.

In totaal rijzen er dus vier soorten moeilijkheden :

— de eerste moeilijkheid houdt verband met de nationale soevereiniteit van een bepaald land (het steeds terugkerend voorbeeld van de slechte wil van Nederland);

— de tweede moeilijkheid houdt verband met de specificiteit van hetgeen wordt gevraagd (bankinlichtingen in het kader van fiscale strafrechtelijke onderzoeken, vooral in Luxemburg en in Zwitserland);

— de derde moeilijkheid houdt verband met het gebrek aan kennis van de rechtssystemen van sommige landen;

— de vierde moeilijkheid blijkt duidelijk uit de categorische aanklacht van de procureurs des Konings met betrekking tot de omslachtigheid van de verplichte diplomatieke procedure die zou moeten worden afgeschaft en vervangen door rechtstreeks contact tussen de gerechtelijke instanties.

De onderzoekscommissie vroeg de procureurs des Konings tevens hoe snel buitenlandse rogatoire commissies in België werden afgewerkt.

Alle procureurs des Konings merken op dat over het algemeen heel wat goede wil bestaat om de verzoeken op z'n minst met dezelfde spoed te behandelen als de interne dossiers.

Opgemerkt zij evenwel dat de administratieve en vertaalproblemen ervaren worden als een rem op het werk. De aard van de werkzaamheden die moeten worden uitgevoerd, zal een tweede rem zijn aangezien sommige ervan sneller kunnen verlopen dan andere (een huiszoeking kan sneller worden uitgevoerd dan een deskundigenonderzoek).

De procureur des Konings van Marche-en-Famenne is zo moedig en eerlijk om mee te delen dat zijn diensten niet geneigd zijn om nog voorrang te geven aan samenwerking met landen die onwillig zijn om met zijn parket samen te werken (vooral Nederland). Men kan zich voorstellen dat dit antwoord minder op zichzelf staat als men zou kunnen denken. Het gaat hier om een begrijpelijke menselijke reactie indien het al niet een bepaalde mentaliteit weerspiegelt.

Het feit dat de procureur des Konings van Marche-en-Famenne zo correct is om eerlijk op de vraag te antwoorden moet tot nadenken stemmen daar de samenwerking tussen Staten op het gebied van de georganiseerde criminaliteit hoog op de agenda staat.

Des contacts avec les autorités étrangères doivent donc être intensifiés afin d'améliorer les collaborations réciproques.

Dans le courant de l'année 1996, de nombreuses personnalités judiciaires se sont regroupées pour éditer un livre sous l'autorité de Denis Robert, intitulé *L'appel de Genève*.

Dans cet ouvrage, l'avocat général français Van Ruijmbek dénonce également la lenteur des commissions rogatoires internationales en soulignant cependant l'exception de la Belgique, laquelle répond généralement aux demandes de commission rogatoire dans un délai exemplaire, soit entre 3 semaines et 3 mois.

Les magistrats nationaux forment également un pôle judiciaire important de la division coopération policière internationale du Service général d'appui policier(1).

B. Arsenal législatif belge

1. Généralités

La coopération internationale ne peut finalement porter ses fruits que si les différentes parties associées à cette coopération sont suffisamment équipées pour y participer à part entière. Les conventions et les structures internationales n'ont donc de sens que dans la mesure où elles font l'objet d'une mise en œuvre nationale.

On a récemment vu naître en Belgique un mouvement d'adhésion à une série de conventions importantes d'aide judiciaire, dont la plus surprenante a été la ratification, en tant que dernier État de l'Union européenne, de la convention européenne d'extradition de 1957 (*Moniteur belge* du 27 novembre 1997).

Cela ne signifie toutefois pas que la législation nationale belge soit suffisamment adaptée pour pouvoir accorder ou demander efficacement une aide judiciaire. La commission d'enquête a constaté d'importantes lacunes en matière de coopération tant policière que judiciaire.

2. Coopération policière internationale

Lors de l'audition du 25 avril 1997, le lieutenant-colonel Patrick Zanders a abordé un point sensible très important(2):

«Une réglementation conventionnelle internationale ne suffit pas si le droit national n'y est pas adapté.

(1) Voir à ce propos Vandoren, A., «Internationale justitiële samenwerking in de praktijk», in *Internationaal strafrecht. Actuele ontwikkelingen in België en in Europa*, Vermeulen, G., et Vander Beken, T., Bruges, Politeia, 1998, pp. 103 et suivantes.

(2) Lieutenant colonel P. Zanders, audition, 25 avril 1997, a.m., pp. 34/33.

De contacten met de buitenlandse autoriteiten moeten dus worden bevorderd teneinde de wederzijdse samenwerking te verbeteren.

In de loop van 1996 hebben een aantal gerechtelijke figuren samengewerkt aan de uitgave van een boek onder de bescherming van Denis Robert met als titel *L'appel de Genève*.

In dat werk hekelt de Franse advocaat-generaal Van Ruijmbek eveneens de traagheid van de internationale rogatoire commissies, waarbij hij een uitzondering maakt voor België, dat gewoonlijk binnen een voorbeeldige termijn, dat wil zeggen 3 weken tot 3 maanden, antwoordt op de verzoeken die verband houden met de rogatoire commissie.

De nationaal magistraten vormen tevens een belangrijke justitiële tegenhanger voor de afdeling internationale politiesamenwerking van de Algemene Politieëndienst(1).

B. Belgisch wetgevend instrumentarium

1. Algemeen

Internationale samenwerking kan uiteindelijk slechts vruchten afwerpen wanneer de verschillende partijen die in deze samenwerking betrokken zijn, voldoende uitgerust zijn om volwaardig aan deze samenwerking te participeren. Internationale overeenkomsten en structuren zijn dan ook slechts zinvol in zoverre deze een nationale implementatie krijgen.

Recent werd een beweging ingezet waarbij België is overgegaan tot een aantal belangrijke rechtshulpverdragen. Het meest in het oog springend was de ratificatie, als laatste staat van de Europese Unie, van het Europees Uitleveringsverdrag van 1957 (*Belgisch Staatsblad* van 27 november 1997).

Dit betekent echter niet dat de Belgische nationale wetgeving voldoende aangepast is om op een efficiënte manier rechtshulp te kunnen verlenen of te vragen. Zowel op het vlak van de politiële als de justitiële samenwerking stelde de Onderzoekscommissie belangrijke lacunes vast.

2. Internationale politiesamenwerking

Op de hoorzitting van 25 april 1997 haalde luitenant-kolonel Patrick Zanders een zeer belangrijk knelpunt aan(2):

«Een internationale verdragsrechtelijke regeling volstaat niet wanneer het nationaal recht hieraan niet

(1) Zie daarover Vandoren, A., «Internationale justitiële samenwerking in de praktijk», in *Internationaal strafrecht. Actuele ontwikkelingen in België en in Europa*, Vermeulen, G., en Vander Beken, T., Brugge, Politeia, 1998, blz. 103 en volgende.

(2) Luitenant-kolonel P. Zanders, hoorzitting, 25 april 1997, a.m., blz. 34/33.

Je me réfère à la lacune qui est apparue lors de l'institution de l'accord de Schengen. L'article 39, § 1^{er}, de celui-ci prévoit un échange plus souple de données policières. Il renvoie simultanément au droit national. Des initiatives législatives ont été prises sur la base de cet article dans la plupart des pays, aux Pays-Bas, par exemple. En Belgique, l'article 39 est resté lettre morte, parce que le droit de disposer de l'information appartient aux autorités judiciaires, alors que la gestion des fichiers est entre les mains de la police. L'assouplissement qu'offre l'article 39 en permettant d'échanger directement certaines catégories de données sans l'assentiment préalable théorique de l'autorité judiciaire n'a pas été transposé en droit belge. Nous nous trouvons actuellement dans une situation impossible, qui, espérons-le, ne s'éternisera plus.»

Dans l'attente d'une réglementation légale, ce problème a été provisoirement résolu par une circulaire du Collège des procureurs généraux du 22 septembre 1997, non publiée au *Moniteur belge*(1). Cette circulaire introduit de nouvelles règles en matière d'échange de données policières dans l'ordre juridique belge. En effet, elle autorise, dans certains cas, un échange autonome d'informations policières si la mention *for police use only* figure sur le support de données. Il s'agirait alors d'informations qui ne peuvent pas être utilisées immédiatement comme preuve dans des affaires pénales. Pareil système est difficilement compatible avec les principes actuels de notre Code d'instruction criminelle et l'obligation que celui-ci impose à la police de faire rapport aux autorités judiciaires(2).

3. Coopération judiciaire internationale(3)

a. Extradition

En 1833, la Belgique a été un des premiers pays au monde à adopter une loi moderne sur l'extradition, qui pouvait servir de modèle à de nombreuses législations d'autres pays. Avec la loi du 15 mars 1874, cette loi — ou, du moins, son article 6 — demeure la seule base légale du droit belge en matière d'extradition.

(1) Circulaire du collège des procureurs généraux du 22 septembre 1997 (col. 7/97), concernant l'échange international de données à finalité judiciaire entre des services de police belges et l'étranger.

(2) Voir, à ce propos, Vander Beken, T., «Internationaal strafrecht in België: stand van zaken» in «*Internationaal strafrecht. Actuele ontwikkelingen in België en in Europa*», Vermeulen, G., et Vander Beken, T., Bruges, Politeia, 1998, p. 40.

(3) Les développements qui suivent s'inspirent, dans une large mesure, de Vanderbeken, T., *l.c.*, 1998, pp. 37 et suivantes.

is aangepast. Ik verwijst naar de lacune die is ontstaan bij de invoering van het Schengenakkoord. Artikel 39 van het Schengenakkoord, paragraaf 1, voorziet in een meer soepele uitwisseling van politiegegevens. Het verwijst tegelijkertijd ook naar het nationaal recht. In de meeste landen werden op basis van dit artikel wetgevende initiatieven genomen, bijvoorbeeld in Nederland. In België is artikel 39 echter dode letter gebleven omdat het beschikkingsrecht van de informatie tot de justitiële overheden behoort, terwijl het beheer van de bestanden in handen is van de politie. De versoepeling die wordt geboden door artikel 39 om bepaalde categorieën van gegevens rechtstreeks uit te wisselen zonder de theoretisch voorafgaande toestemming van de justitiële overheid is in België niet omgezet in nationaal recht. Wij bevinden ons op dit ogenblik in een onmogelijke situatie, die hopelijk niet lang meer zal duren.»

In afwachting van een wettelijke regeling werd dit probleem voorlopig opgelost door middel van een niet in het *Belgisch Staatsblad* gepubliceerde omzendbrief van het college van procureurs-generaal van 22 september 1997(1). Door deze omzendbrief zijn nieuwe regels inzake politiële gegevensuitwisseling in de Belgische rechtsorde ingevoegd. De omzendbrief laat in sommige gevallen immers autonome politie-informatie-uitwisseling toe indien op de gegevensdrager de vermelding «*for police use only*» wordt vermeld. Het zou dan gaan om informatie die niet onmiddellijk gebruikt kan worden als bewijs in strafzaken. Een dergelijk systeem is moeilijk verenigbaar met de huidige principes van ons Wetboek van strafvordering en de daarin vervatte rapportageverplichting van de politie aan de gerechtelijke overheden(2).

3. Internationale justitiële samenwerking(3)

a. Uitlevering

In 1833 had België als een van de eerste landen ter wereld een moderne uitleveringswet die model stond voor heel wat wetgeving in andere landen. Samen met de wet van 15 maart 1874, vormt deze wet, althans artikel 6 ervan, nog steeds de enige wettelijke basis van het Belgisch uitleveringsrecht.

(1) Omzendbrief van het college van procureurs-generaal van 22 september 1997 (col. 7/97) met als titel «Internationale uitwisseling van gegevens met gerechtelijke finaliteit door Belgische politiediensten aan het buitenland».

(2) Zie daarover Vander Beken, T., «Internationaal strafrecht in België: stand van zaken» in «*Internationaal strafrecht. Actuele ontwikkelingen in België en in Europa*», Vermeulen, G., en Vander Beken, T., Brugge, Politeia, 1998, blz. 40.

(3) De tekst die hierna volgt, is in ruime mate gebaseerd op Vander Beken, T., *l.c.*, 1998, blz. 37 en volgende.

b. Entraide judiciaire en matière pénale (commissions rogatoires, etc.)

Par son caractère étriqué, la législation belge en matière d'aide judiciaire est, sur le plan législatif, encore plus mal en point, à supposer que ce soit possible, que la législation en matière d'extradition. En effet, la Belgique ne dispose toujours pas d'une véritable loi sur l'aide judiciaire précisant la manière dont l'aide judiciaire en matière pénale internationale peut être demandée et accordée par la Belgique. Jusqu'il y a peu, la législation belge ne comportait que trois dispositions d'une certaine importance en la matière(1). Pour les demandes d'aide judiciaire adressées à l'étranger, c'est l'article 11 du Code judiciaire qui s'applique :

«Les juges ne peuvent déléguer leur juridiction. Ils peuvent néanmoins adresser des commissions rogatoires à un autre tribunal ou à un autre juge, et même à des autorités judiciaires étrangères, pour faire procéder à des actes d'instruction.»

Pour les demandes d'aide judiciaire que la Belgique reçoit, on applique l'article 873, deuxième alinéa, du Code judiciaire :

«Toutefois et à moins que les conventions internationales n'en disposent autrement, l'exécution des commissions rogatoires émanant des autorités judiciaires étrangères ne peut avoir lieu qu'après avoir été autorisée par le ministre de la Justice.»

Cette dernière disposition constitue en outre un obstacle à un règlement efficace de demandes étrangères d'extradition. En effet, l'article 873, deuxième alinéa, du Code judiciaire requiert l'intervention du ministère de la Justice avant qu'une demande d'aide judiciaire puisse être exécutée. Seule une convention internationale peut déroger à cette règle, ce qu'a fait concrètement l'article 24.1 du traité Benelux d'extradition et d'entraide judiciaire en matière pénale.

On trouvera un troisième fragment de législation dans le droit belge en matière d'aide judiciaire à l'article 11 de la loi susmentionnée du 15 mars 1874 sur les extraditions. Cet article dispose que les commissions rogatoires émanées de l'autorité compétente étrangère et tendant à faire opérer soit une visite domiciliaire, soit la saisie du corps du délit ou de pièces à conviction, ne pourront être exécutées en Belgique que pour l'un des faits pour lesquels la loi sur les extraditions autorise l'extradition. L'article prévoit également la condition d'un exequatur préalable par la chambre du conseil de la demande étrangère d'aide judiciaire.

(1) Thomas, F., *Internationale rechtshulp in strafzaken*, Anvers, Story-Scientia, 1998, pp. 92-93.

b. Wederzijdse rechtshulp in strafzaken (rogatoire commissies en dergelijke)

Het Belgische kleine rechtshulprecht is er zo mogelijk op wetgevend vlak nog beroerder aan toe dat het uitleveringsrecht. België beschikt immers nog steeds over geen echte rechtshulpwet waarin wordt bepaald op welke wijze in strafzaken internationale rechtshulp door België kan worden gevraagd en verleend. De Belgische wetgeving bevatte tot voor kort slechts drie bepalingen van enige betekenis voor de mate-rie(1). Voor het uitgaande rechtshulpverzoek is dit artikel 11 van het Gerechtelijk Wetboek :

«De rechters kunnen hun rechtsmacht niet overdragen. Zij kunnen niettemin ambtelijke opdrachten geven aan een andere rechtsbank of aan een andere rechter, en zelfs aan vreemde gerechtelijke overheden, om daden van onderzoek te doen verrichten.»

Voor de inkomenrechte rechtshulpverzoeken geldt artikel 873, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek :

«Evenwel mag een gerechtelijke opdracht van een gerechtelijke overheid enkel worden uitgevoerd na machtiging van de minister van justitie, tenzij internationale verdragen anders bepalen.»

Deze laatste bepaling vormt dan nog een belemmering voor een efficiënte afhandeling van buitenlandse uitleveringsverzoeken. Artikel 873, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek vereist immers de tussenkomst van het ministerie van Justitie vooraleer een rechtshulpverzoek kan worden uitgevoerd. Enkel een internationaal verdrag kan van deze regel afwijken, hetgeen concreet gebeurd is in artikel 24.1 van het Beneluxverdrag inzake uitlevering en rechtshulp in strafzaken.

Een derde fragment wetgeving in het Belgische rechtshulprecht kan gevonden worden in artikel 11 van de bovenvermelde uitleveringswet van 15 maart 1874. Dit artikel bepaalt dat rogatoire commissies uitgaande van vreemde autoriteiten en strekkende tot een huiszoeking of de inbeslagneming van het voorwerp van een misdrijf of van overtuigingsstukken, in België slechts uitgevoerd mogen worden indien het gaat om feiten waarvoor de uitleveringswet de uitlevering toelaat. Het artikel stipuleert tevens de vereiste van een voorafgaande uitvoerbaarverklaring door de raadkamer van het buitenlands rechtshulpverzoek.

(1) Thomas, F., *Internationale rechtshulp in strafzaken*, Antwerpen, Story-Scientia, 1998, blz. 92-93.

Avec la loi du 20 mai 1997 sur la coopération internationale en ce qui concerne l'exécution de saisies et de confiscations(1) s'ajoute un quatrième élément. En effet, les articles 9 à 11 de cette loi précisent les conditions et la procédure pour l'exécution en Belgique des demandes étrangères de saisie aux fins de confiscation.

Pour le reste, il n'existe aucune législation concernant l'aide judiciaire mineure. À strictement parler, ce n'est pas un problème insurmontable, puisqu'on peut généralement déterminer, sur la base du texte des conventions d'aide judiciaire ratifiées par la Belgique, si, dans un cas concret, une aide judiciaire peut être accordée ou demandée. Étant donné qu'il faut également vérifier, en l'espèce, les réserves et les déclarations de la Belgique et des autres États concernés, ce n'est généralement pas une tâche facile(2). C'est ainsi qu'apparaît, en fait, une situation inversée. Au lieu de préciser dans une loi-cadre générale un certain nombre de priorités et de lignes de conduites sur la base desquelles on peut décider de ratifier des conventions ou de faire certaines réserves et déclarations, on commence par conclure des conventions internationales et formuler des réserves, pour ne prévoir qu'ultérieurement, si cela s'avère vraiment nécessaire, un encadrement législatif.

c. Transmission de poursuites pénales

La Belgique ne connaît pas non plus de législation prévoyant que des poursuites pénales engagées en Belgique peuvent être transmises à un autre État mieux placé.

Toutefois, le ministère public peut, dans le cadre de la politique menée, considérer qu'il serait préférable que des infractions pour lesquelles la Belgique peut intenter des poursuites mais pour lesquelles il existe également une capacité juridique dans un autre État fassent l'objet de poursuites dans cet État. Dans ce cas, la Belgique peut faire à cet autre État une dénon-

(1) *Moniteur belge* du 3 juillet 1997.

(2) Il faut remarquer que la vérification de ces conventions et réserves et déclarations peut, en Belgique, être particulièrement ardue. En effet, il arrive que la convention entre en vigueur avant d'avoir été publiée au *Moniteur belge* (c'est ainsi que l'importante convention de l'ONU du 20 décembre 1988 sur la lutte contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes est entrée en vigueur en Belgique le 23 janvier 1996, alors que le texte de celle-ci n'a paru au *Moniteur belge* que le 21 mars 1996). En règle générale, les réserves et déclarations relatives à des conventions émises par d'autres pays que la Belgique ne sont même jamais publiées, surtout si elles ont été faites après la ratification par la Belgique.

Met de wet van 20 mei 1997 betreffende de internationale samenwerking inzake de tenuitvoerlegging van inbeslagnemingen en verbeurdverklaringen(1) is daar nog een vierde element aan toegevoerd. De artikelen 9 tot 11 van deze wet bepalen immers de voorwaarden en de procedure voor het in België uitvoeren van buitenlandse verzoeken tot inbeslagname met het oog op verbeurdverklaring.

Verder is er voor de kleine rechtshulp geen wetgeving voorhanden. Strikt genomen is dit geen onoverkomelijk probleem aangezien doorgaans aan de hand van de tekst van de door België geratificeerde verdragen inzake rechtshulp bepaald kan worden of in een concreet geval rechtshulp kan worden verleend of gevraagd. Rekening gehouden met het feit dat daarbij ook de gemaakte voorbehouden en verklaringen van België en van de andere betrokken Staten moeten worden nagezien, is dit meestal geen eenvoudige opdracht(2). Zodoende ontstaat eigenlijk een omgekeerde situatie. In plaats van in een algemene kaderwet een aantal prioriteiten en beleidslijnen uit te stippen op basis waarvan besloten kan worden verdragen te ratificeren of bepaalde voorbehouden en verklaringen af te leggen, worden eerst internationale verdragen afgesloten en voorbehouden geformuleerd en pas later, indien het echt noodzakelijk is, met wetgeving omkaderd.

c. Overdracht van strafvervolging

België kent tevens geen wetgeving waarin bepaald wordt dat een in België gestarte strafvervolging aan een andere, beter geplaatste Staat, kan overgedragen worden.

Het openbaar ministerie kan in het kader van het gevoerde beleid evenwel de mening zijn toegedaan dat misdrijven waarvoor in België vervolging kan worden ingesteld maar waarvoor ook in een andere Staat rechtsmacht aanwezig is, beter in deze Staat worden vervolgd. In dat geval kan België een aangifte tot het uitlokken van strafvervolging aan deze andere

(1) *Belgisch Staatsblad* van 3 juli 1997.

(2) Er dient opgemerkt dat het nakijken van deze verdragen en voorbehouden en verklaringen in België een bijzonder zware klus kan zijn. Het komt immers voor dat het verdrag in werking is vooraleer het in het *Belgisch Staatsblad* wordt gepubliceerd (zo trad het belangrijke VN-Verdrag van 20 december 1988 tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen in België in werking op 23 januari 1996, terwijl de tekst ervan pas op 21 maart 1996 in het *Belgisch Staatsblad* werd opgenomen). Voorbehouden en verklaringen bij verdragen van andere landen dan België worden, zeker wanneer zij na de ratificatie door België zijn afgelegd, in de regel zelfs nooit gepubliceerd.

ciation aux fins de poursuites. L'autre État est alors libre de procéder ou non à des poursuites. L'article 42 de la convention Benelux et l'article 21 de la convention européenne d'entraide judiciaire prévoient une réglementation sommaire concernant cette dénonciation aux fins de poursuites, qui demande surtout d'informer l'État qui procède à la dénonciation de la décision qui a été prise concernant les poursuites.

La dénonciation aux fins de poursuites provoque de nombreuses difficultés pour ce qui est d'assurer également une bonne administration de la justice dans les affaires pénales internationales. Mais l'absence de réglementation légale concrète ou de directive uniforme à cet égard, à l'instar de la législation élaborée aux Pays-Bas précédemment(1), engendre une grande insécurité juridique quant à la portée exacte d'un tel instrument. En effet, la dénonciation aux fins de poursuites va beaucoup plus loin qu'une décision du ministère public dans le cadre du principe d'opportunité, car il ne s'agit pas tant de la décision de poursuivre ou non que de la décision relative au lieu des poursuites, pour laquelle il ne faut par exemple pas perdre de vue les intérêts du suspect ni ceux de la victime. À cela s'ajoute qu'à défaut de législation belge en la matière, on ne peut absolument pas établir si cette dénonciation aux fins de poursuites signifie que la Belgique cesse véritablement de poursuivre l'infraction si le pays étranger prend le relais. Pour des pays qui ont bel et bien une législation à cet égard et qui ne peuvent poursuivre que si l'État qui transmet cette capacité ne poursuit pas ou ne poursuit plus, cela peut engendrer des problèmes insolubles.

Outre cette dénonciation aux fins de poursuites, il existe encore une transmission de poursuites pénales qui permet de transmettre également les poursuites à des États qui ne possèdent pas de capacité juridique — on parle d'une capacité uniquement « dérivée » ou « secondaire » — pour procéder à des poursuites. Pareil système est élaboré d'une manière générale dans les conventions, d'ailleurs signées par la Belgique, de 1972(2) et de 1990(3), relatives à la transmission de poursuites pénales.

On oublie souvent que le système de la compétence juridictionnelle dérivée existe déjà en Belgique, quoi-

(1) Directive arrêtée par les procureurs généraux près les cours d'appel pour le ministère public en matière de poursuites pénales du 8 décembre 1982, *Staatcourant*, 1983, p. 1.

(2) Convention européenne sur la transmission des procédures répressives, Strasbourg, 15 mai 1972, non publiée en Belgique (pour le texte, voir Vermeulen, G., et Vander Beken, T., *o.c.*, Partie III.D). Voir également Thomas, F., *o.c.*, p. 10-12.

(3) Accord entre les États membres des Communautés européennes sur la transmission des procédures répressives, Rome, 6 novembre 1990, non publiée en Belgique (pour le texte, voir Vermeulen, G., et Vander Beken, T., *o.c.*, Partie III.C).

Staat doen. Het staat de andere Staat dan vrij al dan niet tot vervolging over te gaan. Artikel 42 van het Beneluxverdrag en artikel 21 van het Europees rechts-hulpverdrag (ERV) bevatten een summiere regeling over deze aangifte tot het uitlokken van strafvervolging waarbij vooral wordt gevraagd om de Staat die de aangifte doet te informeren over de beslissing die genomen is met betrekking tot de vervolging.

De aangifte tot het uitlokken van strafvervolging levert heel wat mogelijkheden om ook in internationale strafzaken een goede rechtsbedeling te bewerkstelligen. Doch het ontbreken van een concrete wettelijke regeling of een, zoals in Nederland vooraleer wetgeving werd uitgewerkt(1), uniforme richtlijn in dat verband zorgt voor heel wat rechtsonzekerheid over de precieze reikwijdte van dergelijk instrument. De aangifte tot uitlokken van strafvervolging is immers heel wat meer dan een beslissing van het openbaar ministerie in het kader van het opportunitetsbeginsel. Het gaat immers niet zozeer over de beslissing om al of niet te vervolgen maar om de beslissing over de plaats van de vervolging, waarbij bijvoorbeeld de belangen van de verdachte en van het slachtoffer toch niet mogen worden uit het oog verloren. Daarbij komt nog dat, bij gebrek aan een Belgische wetgeving ter zake, het helemaal niet vaststaat of deze aangifte tot het uitlokken van strafvervolging betekent dat België de vervolging van het misdrijf echt stopt bij de overname door het buitenland. Voor landen die wel een wetgeving in dat verband hebben en pas kunnen vervolgen indien de overdragende Staat dit niet of niet meer doet, kan zo iets tot onoverkomelijke problemen leiden.

Naast deze aangifte tot het uitlokken van strafvervolging bestaat ook nog een overdracht van strafvervolging, waarbij het mogelijk wordt om de vervolging ook over te dragen aan Staten die zelf geen rechtsmacht — er wordt gezegd dat zij enkel « afgeleide » of « secundaire » rechtsmacht bezitten — hebben om tot vervolging over te gaan. Een dergelijk systeem wordt op een algemene wijze uitgewerkt in de trouwens door België ondertekende verdragen inzake de overdracht van strafvervolgingen van 1972(2) en van 1990(3).

Dikwijls wordt vergeten dat het systeem van afgeleide rechtsmacht, zij het zeer beperkt en gekoppeld

(1) Richtlijn vastgesteld door de procureurs-generaal bij de gerechtshoven voor het openbaar ministerie inzake strafvervolging van 8 december 1982, *Staatcourant*, 1983, blz. 1.

(2) Europees verdrag betreffende de overdracht van strafvervolging, Straatsburg, 15 mei 1972, niet in België gepubliceerd (voor de tekst zie Vermeulen, G. en Vander Beken, T., *o.c.*, Deel III.D). Zie tevens Thomas, F., *o.c.*, blz. 10-12.

(3) Overeenkomst tussen de lidstaten van de Europese Gemeenschappen betreffende de overdracht van strafvervolging, Rome, 6 november 1990, niet in België gepubliceerd (voor de tekst zie Vermeulen, G., en Vander Beken, T., *o.c.*, Deel III.C).

que sous une forme limitée et subordonnée au principe de non-extradition. Les lois d'exécution de la convention de 1970 pour la répression de la capture d'aéronefs(1), de la convention relative à l'aviation civile de 1971(2), des conventions européennes de 1977 et de 1979 relatives au terrorisme(3) ainsi que de la convention de 1980 sur la protection physique des matières nucléaires(4) prévoient toutes une disposition dans ce sens.

Ces dispositions sont cependant indépendantes les unes des autres et elles ne s'inscrivent pas dans un cadre juridique structuré. Il n'y a pas de politique en matière de transfert des poursuites, ni de textes clairement accessibles qui déterminent les cas dans lesquels la Belgique décidera de reprendre ou de transférer les poursuites pénales. Par conséquent, la ratification de certaines conventions comme celle de 1972 pourrait constituer un premier pas dans la bonne direction, mais il serait aussi totalement insuffisant.

d. Transmission de l'exécution des jugements répressifs prononcés à l'étranger.

Il y a enfin la forme d'entraide judiciaire internationale qui consiste à transmettre l'exécution des jugements répressifs, c'est-à-dire que l'État où le jugement a été prononcé transmet l'exécution du jugement à un autre État(5). Si cette forme d'entraide judiciaire peut en principe être concrétisée en dehors du cadre d'une convention, dans la plupart des cas, les législations nationales exigent pareille convention. C'est

(1) Article 2 de la loi du 2 juin 1973 portant approbation de la convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs, faite à la Haye, le 16 décembre 1970, *Moniteur belge* du 25 septembre 1973.

(2) Article 2 de la loi du 20 juillet 1976 portant approbation de la convention pour la répression des actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, faite à Montréal le 23 septembre 1971 et modifiant la loi du 27 juin 1937 portant révision de la loi du 16 novembre 1919 relative à la réglementation de la navigation aérienne, *Moniteur belge* du 1^{er} septembre 1976.

(3) Article 2 de la loi du 2 septembre 1985 portant approbation de la convention européenne pour la répression du terrorisme, faite à Strasbourg le 27 janvier 1977 et de l'accord entre les États membres de la Communauté européenne concernant l'application de la convention européenne pour la répression du terrorisme, fait à Dublin le 4 décembre 1979, *Moniteur belge* du 5 février 1986.

(4) Article 12bis du titre préliminaire du Code d'instruction criminelle.

(5) Paridaens, DJMW., *De overdracht van de tenuitvoerlegging van strafvonnissen*, Arnhem-Utrecht, Gouda Quint-Willem Pompe Instituut, 1994, p. 1.

aan de niet-uitlevering, in België al bestaat. In de uitvoeringswetten van het kapingsverdrag van 1970(1), van het burgerluchtvaartverdrag van 1971(2), van de Europese terrorismeverdragen van 1977 en van 1979(3) en van het verdrag inzake externe beveiliging van kernmateriaal van 1980(4) werd telkens een bepaling in die zin ingeschreven.

Deze bepalingen staan echter volledig op zich en missen elke structurele juridische omkadering. Een echt beleid inzake overdracht van strafvervolging en duidelijke toegankelijke teksten waarin gesteld wordt in welke gevallen België beslist strafvervolgingen over te nemen of over te dragen, ontbreekt volledig. Ratificatie van een aantal verdragen zoals het vermelde verdrag van 1972 zou dan ook een eerste stap kunnen zijn, maar is verder volstrekt onvoldoende.

d. Overdracht van tenuitvoerlegging van buitenlandse strafvonnissen

Tenslotte is er de overdracht van de tenuitvoerlegging van strafvonnissen als vorm van internationale rechtshulp in strafzaken waarbij de tenuitvoerlegging van een strafvonnis door de Staat van veroordeling uit handen wordt gegeven aan een andere Staat(5). Hoewel een dergelijke vorm van rechtshulp in principe los van een verdrag kan plaatsvinden, wordt in de meeste gevallen in de nationale wetgeving de ver-

(1) Artikel 2 van de wet van 2 juni 1973 houdende goedkeuring van het verdrag inzake de beteugeling van de onwettige overmeesterij van luchtvaartuigen, opgemaakt te 's Gravenhage op 16 december 1970, *Belgisch Staatsblad* van 25 september 1973.

(2) Artikel 2 van de wet van 20 juli 1976 houdende goedkeuring van het verdrag tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen gericht tegen de veiligheid van de burgerluchtvaart, opgemaakt te Montreal op 23 september 1971, en houdende wijziging van de wet van 27 juni 1937 houdende herziening van de wet van 16 november 1919 betreffende de regeling der luchtvaart, *Belgisch Staatsblad* van 1 september 1976.

(3) Artikel 2 van de wet van 2 september 1985 houdende de goedkeuring van het Europees verdrag tot bestrijding van het terrorisme, opgemaakt te Straatsburg op 27 januari 1977 en van de overeenkomst betreffende de toepassing van het Europees verdrag tot bestrijding van het terrorisme tussen de lidstaten van de Europese Gemeenschappen, opgemaakt te Dublin op 4 december 1979, *Belgisch Staatsblad* van 5 februari 1986.

(4) Artikel 12bis van de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering.

(5) Paridaens, DJMW., *De overdracht van de tenuitvoerlegging van strafvonnissen*, Arnhem-Utrecht, Gouda Quint-Willem Pompe Instituut, 1994, blz. 1.

notamment le cas en Belgique, même si notre pays ne dispose pas vraiment d'un cadre législatif précis à cet égard.

d.1. Une convention sans application

Le 30 novembre 1964, le Conseil de l'Europe a adopté la convention européenne pour la surveillance des personnes condamnées ou libérées sous conditions. Cette convention, que la Belgique a signée et ratifiée(1), vise à organiser un contrôle transfrontalier sur les mesures (de probation) que le juge a prises et parvenir ainsi à une collaboration internationale en matière d'exécution des peines(2). L'exposé des motifs de la loi d'approbation de la convention signalait que celle-ci nécessitait des mesures d'application(3), mais la Belgique ne les a jamais adoptées. La convention est donc restée lettre morte jusqu'à ce jour.

d.2. La loi du 23 mai 1990

Depuis le 23 mai 1990, la Belgique dispose d'une loi réglant le transfèrement des personnes condamnées(4). Du fait de cette loi, des personnes qui ont été condamnées à l'étranger peuvent purger leur peine dans leur propre pays. Cette loi, qui a été adoptée en exécution d'une convention du Conseil de l'Europe(5) et d'un accord conclu entre les États membres des Communautés européennes(6), est un excellent instrument qui permet de résoudre en partie les problèmes que pose l'exécution des peines dans une affai-

dragseis gesteld. Ook in België is dit het geval, al is ook hier niet echt sprake van een overzichtelijk wetgevend kader.

d.1. Een verdrag zonder uitvoering

Op 30 november 1964 werd binnen de Raad van Europa het Europees verdrag inzake het toezicht op de voorwaardelijk veroordeelde of in vrijheid gestelde personen gesloten. Dit verdrag, dat door België werd ondertekend en geratificeerd(1), heeft tot doel om het toezicht op de door de rechter opgelegde (probatie-)maatregelen ook over de grenzen heen te organiseren en zo internationaal samen te werken in het kader van de strafuitvoering(2). Hoewel in de memorie van toelichting van de goedkeuringswet van dit verdrag gesteld wordt dat dit verdrag verdere implementatie behoeft(3), werd er in België nooit uitvoering aan gegeven. Het blijft dan ook tot op heden dode letter.

d.2. De wet van 23 mei 1990

Sinds 23 mei 1990 heeft België een wet waarin de overbrenging van de gevonniste personen wordt geregeld(4). Door deze wet is het mogelijk dat veroordeelden in het buitenland opgelegde straffen in eigen land kunnen uitzitten. Deze wet, die werd ingevoerd ter uitvoering van een verdrag van de Raad van Europa(5) en van een verdrag gesloten tussen de lidstaten van de Europese Gemeenschappen(6), is een uitstekend instrument om de problemen die een internationale strafzaak met zich meebrengt, op het vlak van de

(1) *Moniteur belge* du 31 octobre 1970.

(2) Voir, entre autres, Thomas, F., *De Europese rechtshulpverdragen in strafzaken*, Gent, Story-Scientia, 1980, n° 408.

(3) Exposé des motifs, doc. Chambre, 1968-1969, n° 461/1, 8.

(4) Loi du 23 mai 1990 sur le transfèrement inter-étatique des personnes condamnées, *Moniteur belge* du 20 juillet 1990. Voir également Thomas, F., *Internationale rechtshulp in strafzaken*, Anvers, Story-Scientia, 1998, pp. 70-74.

(5) Convention du 21 mars 1983 sur le transfèrement des personnes condamnées, *Moniteur belge* du 15 décembre 1990.

(6) Accord relatif à l'application entre les États membres des Communautés européennes de la convention du Conseil de l'Europe sur le transfèrement des personnes condamnées, fait à Bruxelles le 25 mai 1987, *Moniteur belge* du 15 décembre 1990.

(1) *Belgisch Staatsblad* van 31 oktober 1970.

(2) Zie daarover onder meer Thomas, F., *De Europese rechtshulpverdragen in strafzaken*, Gent, Story-Scientia, 1980, nr. 408.

(3) Memorie van toelichting, Stuk Kamer, 1968-1969, nr. 461/1.8.

(4) Wet van 23 mei 1990 inzake de overbrenging tussen Staten van de gevonniste personen, *Belgisch Staatsblad* van 20 juli 1990. Zie tevens Thomas, F., *Internationale rechtshulp in strafzaken*, Antwerpen, Story-Scientia, 1998, blz. 70-74.

(5) Verdrag van 21 maart 1983 inzake de overbrenging van gevonniste personen. *Belgisch Staatsblad* van 15 december 1990.

(6) Overeenkomst betreffende de toepassing tussen de lidstaten van de Europese Gemeenschappen van het verdrag van de Raad van Europa inzake de overbrenging van gevonniste personen, Brussel 25 mei 1987, *Belgisch Staatsblad* van 15 december 1990.

re pénale internationale. En la combinant avec, par exemple, l'extradition de ses propres ressortissants, elle permettrait par ailleurs de résoudre un grand nombre de problèmes en suspens(1).

d.3. Une promesse de Schengen qui n'a pas été tenue

La loi du 23 mai 1990 ainsi que la convention qui est à l'origine de cette loi, s'appliquent uniquement aux condamnés incarcérés. Elle ne permet pas de résoudre le problème posé par les personnes en fuite ou les personnes qui se sont soustraites à l'exécution d'une peine. Le cas des condamnés qui se soustraient à l'exécution d'une peine en fuyant vers leur pays est celui qui pose le plus de problèmes. Dans ce cas en effet, en tant que ressortissant de ce pays, le condamné n'aura guère de soucis à se faire car il y a très peu d'États qui extradent leurs propres ressortissants aux fins de l'exécution d'une peine.

C'est précisément pour apporter une solution dans ce cas unique, mais cependant très important, qu'on a prévu un régime, qui est défini dans les articles 68 à 69 de la convention d'application(2). Dans le protocole annexé à la convention d'application, la Belgique a déclaré cependant qu'elle élaborerait une procédure législative particulière pour permettre cette forme de transmission de l'exécution(3). Cette procédure serait élaborée au moment de la ratification de la convention d'application. La circulaire interministérielle du 16 mars 1995 sur l'incidence de la convention de Schengen, confirme cette intention. Elle affirme également que, dans l'attente de ce régime, les

(1) Voir notamment la déclaration faite par les Pays-Bas au sujet de la convention européenne relative à l'extradition: « [...] Toutefois, les ressortissants néerlandais pourront être extradés aux fins de poursuites si l'État requérant fournit la garantie que la personne reclamée peut être rendue aux Pays-Bas pour y purger sa peine dans le cas où, à la suite de son extradition, une peine de détention non assortie de sursis ou une mesure privative de liberté est prononcée à son encontre [...]. »

(2) Le principe de base de ce régime est décrit à l'article 68.1 de la convention d'application: « La Partie Contractante sur le territoire de laquelle une peine privative de liberté ou une mesure de sûreté restreignant la liberté a été prononcée par le jugement passé en force de chose jugée à l'égard d'un ressortissant d'une autre Partie Contractante, qui s'est soustrait, en s'enfuyant vers son pays, à l'exécution de cette peine ou mesure de sûreté, peut demander à cette dernière Partie Contractante, si la personne évadée est trouvée sur son territoire, de reprendre l'exécution de la peine ou de la mesure de sûreté. »

(3) *Moniteur belge* du 15 octobre 1993, p. 22692.

strafvordering, voor een deel op te vangen. Ook kan de combinatie van deze wet met bijvoorbeeld de uitlevering van eigen onderdanen antwoorden geven op heel wat prangende vragen(1).

d.3. Een niet-nageleefde Schengen-beloofte

De wet van 23 mei 1990 en het verdrag dat aan de basis van deze wet ligt, zijn enkel toepasselijk voor veroordeelden die in de gevangenis verblijven. Voor personen die ontvlucht zijn of zich aan de uitvoering van een opgelegde straf hebben onttrokken, biedt dit instrumentarium geen soelaas. Het meest problematische geval is dat waarin de veroordeelde zich aan de uitvoering van zijn straf onttrekt door te vluchten naar het land waarvan hij onderdaan is. In dat geval zit hij, als onderdaan, vaak op rozen aangezien nog altijd zeer weinig Staten hun eigen onderdanen (ter fine van de strafuitvoering) uitleveren.

Om precies in dat ene doch zeer belangrijke geval een oplossing te bieden werd in de artikelen 67 tot 69 SUO een regeling in dat verband uitgewerkt(2). In het protocol bij de SUO heeft België echter verklaard dat een bijzondere wettelijke procedure zou worden uitgewerkt om deze vorm van overdracht van tenuitvoerlegging mogelijk te maken(3). Deze procedure zou worden vastgesteld bij de bekraftiging van de SUO. In de interministeriële omzendbrief van 16 maart 1995 over de gevolgen van de SUO wordt deze intentie tot het uitwerken van een wettelijke regeling bevestigd. Tevens wordt gesteld dat in afwachting daarvan de artikelen 67 tot 69 SUO in België

(1) Zie bijvoorbeeld de verklaring van Nederland bij het Europees uitleveringsverdrag: « [...] Toutefois, les ressortissants néerlandais pourront être extradés aux fins de poursuites si l'État requérant fournit la garantie que la personne reclamée peut être rendue aux Pays-Bas pour y purger sa peine dans le cas où, à la suite de son extradition, une peine de détention non assortie de sursis ou une mesure privative de liberté est prononcée à son encontre [...]. »

(2) De kerngedachte zit verwoord in artikel 68.1 SUO: « Een Overeenkomstsluitende Partij binnen wier grondgebied bij onherroepelijke uitspraak een vrijheidsstraf of tot vrijheidsbemming strekkende maatregel is opgelegd aan een onderdaan van een andere Overeenkomstsluitende Partij, die zich door ontvluchting naar zijn eigen land aan de tenuitvoerlegging of verdere tenuitvoerlegging van die straf of maatregel heeft onttrokken, kan aan laatstgenoemde Partij verzoeken om, wanneer de voortvluchtige op haar grondgebied is of wordt aangetroffen, de tenuitvoerlegging van de straf of maatregel of het restant daarvan over te nemen.

(3) *Belgisch Staatsblad* van 15 oktober 1993, blz. 22692.

articles 67 à 69 de la convention d'application ne sont pas applicables en Belgique(1). Cette disposition de la circulaire va sans doute plus loin que ce qui est juridiquement possible. La décision du gouvernement belge de ne pas appliquer, pour des raisons juridico-techniques, la transmission de l'exécution des peines sur la base des articles 66 à 69 de la convention d'application, signifie en effet que la Belgique ne peut pas transmettre l'exécution des peines à un autre État sur la base de ladite convention(2).

Quoiqu'il en soit, on peut regretter qu'en dépit de la promesse que le gouvernement belge a maintes fois réitérée, la législation annoncée n'a toujours pas été adoptée, ce qui fait que les articles importants de la convention d'application ne peuvent pratiquement pas être appliqués. Il s'agit là pourtant d'un instrument réellement utile dans la pratique.

d.4. La loi du 20 mai 1997

Depuis la loi du 20 mai 1997, la Belgique dispose d'une loi qui a apporté une contribution importante dans le domaine de la coopération internationale en ce qui concerne l'exécution des saisies(3). Grâce à cette loi, la Belgique peut enfin remplir les obligations qu'elle a contractées par traité et exécuter les décisions de confiscation qui ont été prononcées à l'étranger. Pour exercer cette forme de compétence juridictionnelle, il est indispensable de disposer d'un traité et

(1) «Les articles 67 à 69 prévoient une procédure d'exécution de peines privatives de liberté prononcées à l'étranger, à l'égard de personnes qui se sont soustraites à l'exécution de ces peines en s'envolant vers le pays dont elles sont ressortissantes. Ces articles renvoient à la procédure de transfèrement des personnes condamnées et à la convention européenne ayant cet objet, ce que le gouvernement belge juge inapproprié, compte tenu des différences importantes entre les deux types d'hypothèses. Le gouvernement belge a par conséquent fait une déclaration à ce sujet, lors de la signature de cette convention, par laquelle il indique que la procédure qui sera appliquée sur le plan interne pour la reprise de l'exécution d'un jugement étranger ne sera pas celle qui est prévue par la loi belge relative au transfèrement inter-étatique des personnes condamnées, mais une procédure spéciale. Le gouvernement belge va déposer un projet de loi destiné à apporter une solution spécifique à cette question. En attendant cette législation, les articles 67 à 69 de la convention ne sont pas applicables» (*Moniteur belge* du 28 mars 1995, p. 7773).

(2) Il va de soi que cela pose des problèmes de reciprocité, puisque la Belgique demande à un État ce qu'elle même ne peut lui accorder. En outre, il appert que tous les États n'interprètent pas la notion «personnes évadées» de la même manière. D'aucuns exigent qu'il s'agisse de personnes qui se sont effectivement échappées d'une prison et non pas de personnes condamnées qui n'ont pas pu être arrêtées et ce, même si l'article 68 de la convention d'application parle de se soustraire à «l'exécution de cette peine» tout court.

(3) Voir Thomas, F., *Internationale rechtshulp in strafzaken*, Anvers, Story-Scientia, 1998, pp. 246-250.

niet van toepassing zijn(1). Deze bepaling uit de omzendbrief zegt wellicht meer dan juridisch possible is. De beslissing van de Belgische regering om, op basis van juridisch-technische redenen, de overname van de strafuitvoering op basis van de artikelen 67 tot 69 SUO voorlopig niet door te voeren, betekent immers geenszins dat België op basis van de SUO de strafvordering niet zou kunnen overdragen aan een andere Staat(2).

Hoe dan ook blijft het bijzonder jammer dat, ondanks de herhaalde belofte van de Belgische regering, de aangekondigde wetgeving nog niet voorhanden is en de belangrijke artikelen uit de SUO niet of nauwelijks kunnen worden gebruikt. Nochtans kan een dergelijk instrument voor de praktijk echt wel waardevol zijn.

d.4. De wet van 20 mei 1997

Sinds de reeds geciteerde wet van 20 mei 1997 hebben we in België ook nog een wet die op het vlak van de internationale samenwerking inzake de tenuitvoerlegging van de verbeurdverklaringen een belangrijke bijdrage levert(3). Door deze wet kan België nu eindelijk zijn verdragsverplichtingen nakomen en uitvoering verlenen aan buitenlandse confiscatiebeslissingen. Voor deze vorm van rechtsmacht is een verdrag noodzakelijk, zodat bij het afsluiten van rechts-

(1) «De artikelen 67 tot 69 bepalen een uitvoeringsprocedure voor in het buitenland uitgesproken straffen inzake vrijheidsberoving ten aanzien van personen die aan de uitvoering van deze straffen zijn ontsnapt door te vluchten naar landen waarvan ze onderhorigen zijn. Deze artikelen verwijzen naar de procedure voor overbrenging van veroordeelde personen en naar de Europese conventie met dat onderwerp, hetgeen de Belgische regering ongeschikt acht, rekening houdend met de belangrijke verschillen tussen beide hypotheses. De Belgische regering heeft bijgevolg ter gelegenheid van de ondertekening van deze overeenkomst dienaangaande een verklaring afgelegd waarbij ze aantoont dat de procedure die zal toegepast worden op internvlak voor de hervattung van een buitenlands vonnis niet die zal zijn welke door de Belgische wet bepaald wordt betreffende de overbrenging tussen de landen van de veroordeelde personen, maar wel een bijzondere procedure. De Belgische regering zal een wetsontwerp indienen dat bestemd is om een specifieke oplossing voor dit probleem te brengen. In afwachting daarvan zijn de artikelen 67 tot 69 van de overeenkomst niet van toepassing» (*Belgisch Staatsblad* van 28 maart 1995, blz. 7800).

(2) Een dergelijke vraag doet uiteraard problemen rijzen van wederkerigheid aangezien iets van een andere Staat wordt gevraagd, waarop België zelf niet zou kunnen ingaan. Bovendien blijkt niet elke Staat dezelfde interpretatie te geven aan de term «ontvluchting». Sommige vereisen immers dat het in dergelijk geval, hoewel artikel 68 SUO het niet enkel heeft over de «verdere» onttrekking van de tenuitvoerlegging *tout court*, gaat om personen die daadwerkelijk uit de gevangenis zijn ontsnapt en niet om personen die zijn veroordeeld maar niet gevat kunnen worden.

(3) Zie Thomas, F., *Internationale rechtshulp in strafzaken*, Antwerpen, Story-Scientia, 1998, blz. 246-250.

il est donc souhaitable que l'on n'oublie pas d'adopter les dispositions nécessaires au moment de conclure des traités dans cette matière.

d.5. On ne dispose toujours pas d'une loi valable en matière de transmission de l'exécution des peines.

Les lois susvisées de 1990 et de 1997 sont incontestablement importantes pour l'entraide judiciaire en matière de transmission de l'exécution des jugements répressifs. Il n'empêche qu'elles ne règlent qu'une partie de la matière en question. La Belgique n'a pas de législation globale et coordonnée comparable à celle dont disposent les Pays-Bas grâce à la loi «WOTS» (loi relative à l'exécution des jugements répressifs). La Belgique n'a pas davantage ratifié la convention de base du Conseil de l'Europe en la matière(1).

IV. CONCLUSION

1. La coopération internationale est indispensable pour s'attaquer à la criminalité organisée. En effet, la seule manière d'agir efficacement contre le crime organisé consistera très souvent à coopérer avec les autorités compétentes des autres États.

2. La coopération internationale au niveau des polices, de la justice et des administrations forme un tout. Le phénomène de la criminalité organisée requiert une approche multidisciplinaire qui associe, en sus de la police et la justice, les autorités administratives. Cette approche nécessite une panoplie d'instruments internationaux adéquats qui offrent suffisamment de garanties au niveau de la protection juridique. Il est donc indispensable que les activités internationales de recherche dans le domaine de la criminalité organisée fassent l'objet d'un suivi et d'un contrôle judiciaire suffisants.

3. Il n'y a pas de collaboration internationale sans instruments nationaux adéquats. Sur ce plan, la Belgique doit fournir un effort législatif considérable et ce, à la fois sur le plan de la coopération policière internationale et dans le domaine de la collaboration judiciaire internationale. La Belgique a besoin d'élaborer un régime légal pour l'échange d'informations policières au niveau international et elle a besoin aussi d'adopter une réglementation appropriée au niveau de l'extradition, de l'entraide judiciaire en matière pénale, du transfert des poursuites et de la transmission de l'exécution des jugements répressifs.

(1) Convention européenne relative à la validité internationale des jugements répressifs, faite à Strasbourg, le 15 mai 1972, non publiée en Belgique. Voir également l'accord entre les États membres de la Communauté européenne sur l'exécution des jugements répressifs prononcés à l'étranger, fait à Bruxelles, le 13 novembre 1991, que la Belgique a également signé, mais non publié.

verdragen in de toekomst de noodzakelijke bepalingen over deze materie het best niet worden vergeten.

d.5. Maar nog geen volwaardige wet inzake de overdracht van tenuitvoerlegging van de straf

De vermelde wetten van 1990 en van 1997 zijn onmiskenbaar belangrijk voor de rechtshulp inzake de overdracht van de tenuitvoerlegging van strafvonnissen. Dit neemt echter niet weg dat zij maar een beperkt gedeelte van de materie regelen. Een totale en gecoördineerde wetgeving zoals bijvoorbeeld de Nederlandse WOTS (Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen) ontbreekt, net als de ratificatie van het nochtans in 1970 ondertekende basisverdrag van de Raad van Europa in dat verband(1).

IV. BESLUIT

1. Internationale samenwerking is onontbeerlijk voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Georganiseerde criminaliteit is immers zeer dikwijls internationale criminaliteit waartegen pas adequaat kan worden opgetreden indien wordt samengewerkt met de bevoegde autoriteiten uit andere Staten.

2. De internationale politiële, justitiële en administratieve samenwerking vormt een geheel. Het fenomeen van de georganiseerde criminaliteit vergt immers een multidisciplinaire aanpak waarbij naast politie en justitie ook de administratieve autoriteiten worden betrokken. Een dergelijke aanpak vereist een gedegen internationaal instrumentarium met voldoende waarborgen op het vlak van de rechtsbescherming. Het is dan ook noodzakelijk dat de internationale opsporingsactiviteiten met betrekking tot georganiseerde criminaliteit een voldoende justitiële opvolging en controle krijgen.

3. Internationale samenwerking staat of valt met een gedegen nationaal instrumentarium. Op dat vlak dient in België zowel op het vlak van de politiële internationale samenwerking als op het vlak van de justitiële internationale samenwerking een belangrijke wetgevende inspanning te worden gedaan. Naast een wettelijke regeling voor de internationale politiële informatieuitwisseling is daarbij nood aan aangepaste regelgeving in het kader van de uitlevering, de wederzijdse rechtshulp in strafzaken, de overdracht van strafvervolging en de overdracht van tenuitvoerlegging van strafvonnissen.

(1) Europees verdrag inzake de internationale geldigheid van strafvonnissen, Straatsburg, 15 mei 1972, niet gepubliceerd in België. Zie ook het eveneens door België ondertekende verdrag tussen de lidstaten van de Europese Gemeenschappen inzake de tenuitvoerlegging van buitenlandse strafvonnissen, Brussel, 13 november 1991, niet gepubliceerd in België.

CHAPITRE VI
CONCLUSION

1. Généralités

L'Europe a pris conscience assez tard du danger que représente la criminalité organisée. Il n'y a toujours aucun aperçu précis des organisations criminelles qui sont actives en Belgique. Aucun criminologue n'a encore décrit le phénomène de manière claire, aucun magistrat ne mène une politique efficace et globalisante, aucun enquêteur ne sait ce qui se passe en marge de la société. Il n'existe pas non plus de moyens appropriés pour lutter efficacement contre les pratiques criminelles en question. Comme nous avons pris conscience du problème plus tardivement que dans les pays voisins, nous avons accumulé dans la connaissance du phénomène un retard que nous devons combler d'urgence pour pouvoir développer une politique énergique contre la criminalité organisée.

Au début de son enquête, la commission a été confrontée à un terrain pratiquement vierge. Il n'y avait pas suffisamment de données fiables concernant cette forme de criminalité, ni d'analyses scientifiquement fondées, ni d'enquêtes systématiques. La commission a dû développer sa propre méthodologie, dresser elle-même des questionnaires et entendre elle-même des personnes compétentes. Il est toutefois apparu aussi, au cours des auditions, que l'on réagissait souvent de manière empirique et expérimentale devant les dangers que génère la criminalité organisée.

L'on peut toutefois noter une évolution dans le bon sens. C'est ainsi que le 28 juin 1996 le gouvernement a fait connaître son plan d'action contre la criminalité organisée et, en octobre 1997, un plan d'action contre la délinquance économique, financière et fiscale. Plusieurs points de ces plans ont déjà été réalisés au niveau législatif ou le seront sous peu (*cf. annexes B et C au présent rapport*).

En outre, la qualité des rapports annuels de la gendarmerie et du ministère de la Justice sur la criminalité organisée en Belgique s'est améliorée progressivement, si bien que le dernier rapport annuel de 1998 peut servir d'exemple en la matière. La commission a relevé des informations de grande valeur dans ces documents.

En outre, la commission est convaincue que les auditions ont favorisé une meilleure prise de conscience chez tous les acteurs.

Pourtant, les choses laissent encore quelque peu à désirer sur ce point. C'est ainsi que la commission a été surprise de constater que les 27 procureurs du Roi avaient donné des réponses de valeur inégale à ses questions relatives à la criminalité organisée dans leur

HOOFDSTUK VI
CONCLUSIE

1. Algemeen

Europa is zich vrij laat bewust geworden van het gevaar dat uitgaat van de georganiseerde criminaliteit. Wij hebben, in België, nog steeds geen overzichtelijk en scherp beeld van de criminale organisaties die in ons land bedrijvig zijn. Geen criminologen die het fenomeen bevattelijk omschrijven, geen magistraten die een efficiënt, allesomvattend beleid voeren, geen opsporingsambtenaren die weten wat er gaande is aan de zelfkant van de maatschappij, ook geen aangepaste middelen om deze misdadige praktijken afdoende te bestrijden. De in vergelijking met onze buurlanden laattijdige perceptie van het probleem heeft geleid tot een kennisachterstand die dringend moet worden weggewerkt opdat een krachtdadig beleid tegen de georganiseerde criminaliteit kan worden gevoerd.

Bij de aanvang van haar onderzoek bevond de commissie zich voor een vrijwel onontgonnen terrein. Ze kon niet steunen op voldoende betrouwbare gegevens over deze vorm van misdaad, op wetenschappelijk onderbouwde analyses of op systematisch onderzoek. Ze heeft haar eigen methodologie moeten ontwikkelen, ze heeft zelf vragenlijsten opgesteld en bevoegde personen verhoord. Maar ook tijdens deze hoorzittingen werd het duidelijk dat er vaak empirisch en experimenteel werd gereageerd op het gevaar dat uitgaat van de georganiseerde criminaliteit.

Nochtans tekent er zich een gunstige ontwikkeling af. Zo heeft de regering op 28 juni 1996 haar actieplan tegen de georganiseerde criminaliteit bekendgemaakt en in oktober 1997 een actieplan tegen de economische, financiële en fiscale delinquentie. Verschillende punten uit deze plannen zijn op wetgevend vlak reeds gerealiseerd of zijn in voorbereiding (zie bijlagen B en C bij dit verslag).

Bovendien is de kwaliteit van de jaarverslagen van de rijkswacht en van het ministerie van Justitie over de georganiseerde criminaliteit in België geleidelijk verbeterd en zeker het laatste jaarverslag 1998 kan als model terzake doorgaan. De commissie heeft in deze stukken waardevolle gegevens aangetroffen.

Bovendien is de commissie ervan overtuigd dat de hoorzittingen tot een grotere bewustwording bij alle actoren hebben geleid.

Nochtans mangelt het op dit vlak toch nog aan een en ander. Zo was de commissie ten zeerste verwonderd over de ongelijke waarde van de antwoorden van de 27 procureurs des Konings op haar vragen omtrent de georganiseerde criminaliteit in hun arron-

arrondissement. Les réponses des uns étaient détaillées et clarifiantes, tandis que celles des autres étaient superficielles. Cette constatation soulève des questions au sujet de l'attention qu'ils consacrent audit phénomène. Comment peut-on expliquer qu'un procureur dise ne rencontrer aucune difficulté dans son arrondissement, alors que son collègue d'un arrondissement limitrophe perçoit une menace ?

L'évolution positive et le fait que la justice et l'administration se montrent disposées à s'attaquer à la criminalité organisée n'ont donc pas pu dissiper une impression de flou et de superficiel, confortant la commission dans sa conviction qu'il restait encore beaucoup de travail à accomplir et qu'elle avait là une tâche à mener à bien.

C'est la première fois que l'on organisait une telle enquête en Belgique et il va de soi que l'on n'a pas percé à jour toutes les structures ni dressé la carte de toutes les organisations criminelles.

La commission a néanmoins accompli un travail de pionnier et elle est parvenue à faire des constatations étonnantes, notamment dans bon nombre de secteurs de l'activité économique, en particulier ceux de la viande, du diamant et du pétrole.

Beaucoup de Belges sont convaincus que la criminalité organisée n'existe qu'ailleurs : la maffia en Italie, les triades en Chine, les bandes motorisées au Danemark, etc. La présente enquête a démontré qu'une criminalité similaire sévit aussi en Belgique et que son ampleur, sa dangerosité et la menace sociale qu'elle représente sont gravement sous-estimées.

On a en outre constaté que la criminalité organisée ne se limitait pas à quelques branches du monde économique, mais que tous les secteurs économiques et financiers sont exposés à de telles activités. Certes, cette criminalité différera d'une entreprise à l'autre, son impact variera et la manière de la combattre devra être adaptée. Certaines caractéristiques communes frappent néanmoins : plaintes des secteurs sur la collaboration avec les services de recherche ou la justice, manque de formation convenable des enquêteurs, lenteur de la justice et sanctions insuffisantes pour les malfaiteurs.

Le manque d'information sur les suites données à une plainte est un élément de découragement; l'inadéquation de la législation et l'incompréhension des magistrats pour les conséquences économiques de la criminalité sont les plaintes les plus fréquentes.

La volonté, notamment des milieux économiques, de rechercher des solutions avec les autorités en vue de mieux combattre la criminalité, est généralement présente, mais il y a trop peu de points de contact et la coordination des moyens engagés laisse le plus souvent à désirer.

dissement. De enen verstrekken een diepgaand en verhelderend antwoord, anderen bleven aan de oppervlakte. Dit roept vragen op over de aandacht die ze aan het fenomeen schenken. Hoe valt anders te verklaren dat de ene procureur in zijn arrondissement geen problemen ondervindt, terwijl zijn ambtgenoot in het aangrenzende arrondissement wel een dreiging onderkent ?

De positieve evolutie en de bereidheid van de justitie en het bestuur om de georganiseerde criminaliteit aan te pakken, namen de indruk van vaagheid en opervlakkigheid dus niet weg. Dat sterkte de commissie in de overtuiging dat er nog veel werk voor de boeg ligt en dat zij hierin een taak te vervullen heeft.

Het is de eerste maal dat een dergelijke enquête in België werd doorgevoerd en het spreekt voor zichzelf dat niet alle structuren werden blootgelegd of niet alle criminale organisaties in kaart werden gebracht.

Toch heeft de commissie baanbrekend werk verricht en is ze erin geslaagd verrassende vaststellingen te doen onder meer in heel wat sectoren van de economische bedrijvigheid, inzonderheid in de vlees-, de diamant- en de petroleumsector.

Heel wat Belgen zijn ervan overtuigd dat de georganiseerde criminaliteit slechts elders voorkomt : maffia in Italië, triades in China, motorbendes in Denemarken, e.d. Het onderhavige onderzoek heeft uitgewezen dat dergelijke misdaadigheid ook in België weligt en dat de omvang van deze criminaliteit, de gevvaarlijkheid en de maatschappelijke bedreiging die ervan uitgaat, ernstig worden onderschat.

Bovendien werd vastgesteld dat de georganiseerde criminaliteit zich niet beperkt tot enkele takken van de bedrijfswereld, maar dat alle economische en financiële sectoren blootgesteld zijn aan dergelijke activiteiten. Uiteraard zal deze criminaliteit verschillen van bedrijf tot bedrijf, zal de impact variëren en zal de bestrijding aangepast zijn. Toch vallen bepaalde gemeenschappelijke kenmerken op : klachten vanuit de sectoren over de samenwerking met de opsporingsdiensten of het gerecht, gebrek aan degelijke opleiding van de opsporingsambtenaren, trage werking van het gerecht en onvoldoende bestraffing van de misdaadigers.

Het gebrek aan informatie over de gevolgen die aan een aangifte worden gegeven, werkt ontmoedigend, onaangepaste wetgeving, onbegrip van de magistraten voor de economische gevolgen van de criminaliteit zijn de meest herhaalde klachten.

De wil onder meer vanuit het bedrijfsleven om samen met de overheid naar oplossingen te zoeken om tot een betere misdaadbestrijding te komen is meestal aanwezig, maar er zijn te weinig meldpunten en de coördinatie van de ingezette middelen laat veelal te wensen over.

Tous ces facteurs contribuent à donner l'impression que les organisations criminelles frappent dans les secteurs où le butin est le plus grand et où le contrôle et, par conséquent, le risque d'être pris sont les plus faibles, sans privilégier une activité plutôt qu'une autre.

Si la législation sur les jeux automatiques devient plus efficace, les malfaiteurs reportent leur activité vers les jeux de pyramide. Si on réprime plus durement la traite des femmes, les proxénètes se recyclent dans le transport des immigrés clandestins, le commerce de contrefaçons ou le trafic de faux bijoux.

Les organisations criminelles se comportent donc comme des entreprises multinationales qui recherchent le climat d'investissement le plus favorable et se lancent dans de nouvelles activités quand le risque devient trop grand dans un secteur déterminé. Ce faisant, elles tiennent compte du climat social et en exploitent les faiblesses. Ces faiblesses résident aussi bien dans l'arsenal des lois (par exemple, la diversité des réglementations régionales belges en matière de permis de séjour, la complexité de la procédure en matière d'écoutes téléphoniques, la suppression du contrôle des personnes aux frontières intérieures de l'Europe suite à l'Accord de Schengen), que sur le plan de la recherche et du contrôle.

Les organisations criminelles possèdent trois caractéristiques essentielles qui les distinguent des autres formes de criminalité.

La première est leur caractère d'entreprise et leur capacité à neutraliser l'action des autorités à leur encontre. Elles témoignent à cet égard d'un professionnalisme croissant. En 1997, 180 des 238 organisations criminelles détectées faisaient usage de structures commerciales. Leur préférence va dans une large mesure aux structures légales existantes et elles ne créent que peu d'entreprises fictives. Elles maîtrisent donc la tactique des contre-stratégies jusque dans les détails et ne craignent pas de recourir à l'intimidation et à la violence contre leurs propres membres, les témoins, les autres organisations criminelles, les policiers et les magistrats. Ces deux dernières catégories surtout sont une cible importante sur lesquelles elles exercent influence et corruption.

En second lieu, il y a leur caractère international. La disparition du Rideau de fer et la libre circulation des personnes et des biens dans le cadre de l'Union européenne y ont incontestablement contribué. Nombre d'organisations criminelles de Belgique entretiennent des contacts avec des organisations criminelles étrangères. Cette internationalisation rend les recherches plus difficiles.

Une troisième caractéristique est le facteur ethnique. On peut aisément classer les organisations criminelles en fonction de la nationalité ou de l'origine ethnique de leurs membres. Elles présentent sur ce

Al deze factoren dragen bij tot het beeld dat criminale organisaties toeslaan in deze sectoren waar de buit het grootst is en de controle en bijgevolg de pakkans het kleinst, zonder daarbij de voorkeur te geven aan deze of gene bedrijvigheid.

Als de wetgeving op de speelautomaten doeltreffender wordt, verleggen de misdadigers hun activiteiten naar de piramidespelen. Als de vrouwenhandel strenger wordt aangepakt, specialiseren de poeiers zich in het vervoer van illegale vreemdelingen, de handel in namaakmerken of de trafiek van nepjuwelen.

Criminale organisaties gedragen zich dus als multinationale ondernemingen die het meest aantrekkelijke investeringsklimaat opzoeken en nieuwe activiteiten opstarten wanneer het risico in een bepaalde sector te groot wordt. Zij houden daarbij rekening met het maatschappelijk klimaat en buiten er de zwakheden van uit. Die zwakheden liggen zowel in het wettenarsenaal (bijvoorbeeld de verschillende gewestelijke reglementeringen in België inzake verblijfsvergunning, de omslachtige procedure inzake telefoontap, het wegvalLEN van de personencontrole aan de Europese binnengrenzen ingevolge het Schengenverdrag), als op het vlak van de opsporing en de controle.

Criminale organisaties hebben drie wezenskenmerken waardoor zij zich onderscheiden van andere vormen van criminaliteit.

Het eerste is hun ondernemingskarakter en hun capaciteit om het overheidsoptreden tegen hen te neutraliseren. Zij leggen daarbij een toenemende professionaliteit aan de dag. Zo hebben in 1997 180 van de 238 gedetecteerde criminale organisaties gebruik gemaakt van commerciële structuren. Daarbij gaat hun voorkeur in hoge mate uit naar bestaande legale structuren en zetten zij slechts weinig fictieve bedrijven op. Zij beheersen de tactiek van de contrastrategieën dus tot in de puntjes en deinzen niet terug voor intimidatie en geweld tegen de eigen groepsleden, getuigen, andere criminale organisaties, politiemensen en magistraten. Vooral de twee laatste categorieën zijn een belangrijk doelwit voor beïnvloeding en corruptie.

Ten tweede is er hun internationaal karakter. Het wegvalLEN van het IJzeren Gordijn en het vrij personen- en goederenverkeer binnen de Europese Unie hebben daar ontegensprekelijk toe bijgedragen. Heel wat criminale organisaties uit België onderhouden contacten met buitenlandse criminale organisaties. Deze internationalisering bemoeilijkt hun opsporing.

Ten derde is er de etnische factor. Criminale organisaties kunnen gemakkelijk worden ingedeeld volgens de nationaliteit of de etnische origine van hun leden. Zij vertonen op dat vlak een grote homogeni-

plan une grande homogénéité (maffias russe et italienne, organisations turques, cartel colombien, triades chinoises et groupements albanais). Tout cela ne doit cependant pas faire oublier qu'en 1997, 43,5 % des suspects avaient la nationalité belge, même s'ils peuvent avoir une origine ethnique autre. La criminalité organisée en Belgique frappe également par son cosmopolitisme.

La lutte contre la criminalité organisée suppose la mise en œuvre de moyens humains et matériels à la mesure des moyens dont disposent les organisations criminelles. La nécessité de disposer d'effectifs et de moyens suffisants dans cette lutte a été soulignée à de nombreuses reprises lors des auditions auxquelles la commission a procédé.

Il s'agit non pas tellement de «criminaliser» la vie économique ou de multiplier les mesures répressives, mais plutôt d'appliquer la législation pénale existante d'une manière créative. Pour que l'on puisse y arriver, il faut que le ministère public mène une véritable politique pénale, qu'il intervienne avec fermeté, qu'il rédige des réquisitions valables, qu'il interjette appel contre les décisions illégales ou portant des peines inadaptées et qu'il introduise un recours en cassation chaque fois que le juge d'appel a mal interprété la loi pénale.

Il y a lieu de mieux définir la notion de «participation à une organisation criminelle» et de punir plus sévèrement cette participation. Il y a lieu aussi d'adapter les méthodes de recherche, de manière à ce qu'elles permettent de mener une véritable politique de poursuites, c'est-à-dire une politique des poursuites plus efficace. Il y a lieu, enfin, de définir de manière précise la notion de terrorisme et d'élargir la marge de manœuvre du ministère public en vue d'une répression adaptée.

La lutte contre la criminalité organisée ne peut pas toujours se solder au désavantage des services de police en raison du déséquilibre dont ils souffrent en raison de l'inadéquation de leur armement.

Il ne faut toutefois pas que cette lutte sape les fondements de notre État de droit démocratique, ni qu'elle restreigne outre mesure les droits fondamentaux du citoyen. L'obligation qu'a l'État, en application de l'article 5.1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de garantir la sécurité de ses citoyens, implique qu'il doit prendre les mesures que réclame la gravité du danger que soulève la criminalité organisée. D'où, la nécessité de se faire une idée correcte de la criminalité organisée qui sévit dans notre pays et en Europe.

La lutte contre la criminalité organisée ne peut, par ailleurs, pas être considérée comme un simple problème de droit pénal, car il y a évidemment aussi des limites à la fonction sociale de la répression. L'administration (l'administration «armée») a également un

teit (de Russische en de Italiaanse maffia's, Turkse organisaties, Colombiaanse kartels, Chinese triades en Albanese groeperingen). Dit alles mag evenwel niet uit het oog doen verliezen dat in 1997 43,5 % van de verdachten de Belgische nationaliteit hadden, hoewel ze een verschillende etnische origine kunnen hebben. De georganiseerde criminaliteit in België valt voorts op door haar kosmopolitisme.

In de strijd tegen de georganiseerde misdaad moeten, tegenover de middelen waarover de criminale organisaties beschikken, evenveel personen en middelen kunnen worden ingezet. Tijdens de hoorzittingen die de commissie heeft gehouden, is bij herhaling gewezen op de noodzaak om in deze strijd te kunnen beschikken over een toereikend aantal personen en voldoende middelen.

Het komt er niet zoveer op aan het bedrijfsleven te criminaliseren of aan «Vielbestraferei» te doen, maar veeleer de bestaande strafwetgeving op creatieve wijze toe te passen. Dat houdt in dat het openbaar ministerie een echt strafbeleid voert, doortastend optreedt, degelijke vorderingen opstelt, hoger beroep instelt tegen beslissingen die onwettelijk zijn of waarbij onaangepaste straffen worden uitgesproken en ook een voorziening in cassatie instelt telkens als de appèlrechter de strafwet verkeerd interpreteert.

De deelneming aan criminale organisaties dient niet alleen beter omschreven, maar ook strenger gestraft te worden, de opsporingsmethoden moeten aangepast worden om een reële, efficiënte strafvervolging in de hand te werken en tenslotte dienen ook een degelijke omschrijving van het terrorisme en een passende bestraffing meer armsglag te geven aan het openbaar ministerie.

De strijd tegen de georganiseerde criminaliteit mag niet altijd in het nadeel van de politiediensten uitvalen wegens de ongelijke wapens die hen ter hand worden gesteld.

Die strijd mag de grondvesten van onze democratische rechtsstaat echter niet aanvreten en de grondrechten van de individuele burger niet op oneenvoudige manier inperken. De plicht die krachtens artikel 5.1. EVRM op de staat rust om de veiligheid van zijn burgers te waarborgen, houdt in dat hij de gepaste maatregelen neemt, die in verhouding staan tot de omvang van de dreiging die van de georganiseerde criminaliteit uitgaat. Vandaar de noodzaak om zich een correct beeld te vormen van de georganiseerde criminaliteit in ons land evenals in Europa.

De aanpak van de georganiseerde criminaliteit mag voorts niet worden verengd tot een probleem van strafrecht, want er zijn natuurlijk ook grenzen aan de maatschappelijke functie van de bestraffing. Ook voor het bestuur is een belangrijke rol weggelegd (het

rôle important à jouer. L'on s'en est aperçu surtout dans le cadre de la lutte contre la maffia des hormones, qui n'a pu être couronnée de succès que grâce à l'étroite collaboration entre les services ministériels compétents et la justice. On ne pourra jamais assez souligner combien fut important le rôle que le magistrat d'appui et les fonctionnaires des ministères ont joué dans la réussite de cette lutte. Les criminels exploitent les lacunes et l'inefficacité des réglementations, mais aussi l'insuffisance des contrôles pour frapper notre société à ses points faibles.

Le ministère des Affaires étrangères a pris en 1997 l'initiative en ce qui concerne le droit administratif armé. Il s'agissait de fournir aux divers organes administratifs les moyens nécessaires pour qu'ils puissent lutter contre le crime organisé en collaboration avec le pouvoir judiciaire. Il y a moyen d'améliorer la concertation avec d'autres services au sujet de l'octroi d'autorisations, de licences et de concessions, et d'intégrer mieux qu'aujourd'hui cet octroi dans le cadre d'une politique appropriée: grâce à l'échange de données, l'administration sera mieux armée contre l'organisation criminelle qui tentera d'infiltrer les secteurs sains de la société.

Il convient de prévoir, tant sur le plan judiciaire que sur le plan administratif, un tissu serré de mesures suffisamment différencierées, c'est-à-dire adaptées à la lutte contre le phénomène incriminé, et aussi adaptables. En effet, l'effet de surprise et, partant, l'efficacité diminuent rapidement.

Pour créer un tel tissu, on peut faire usage d'une matrice dont l'axe horizontal serait occupé par les quatre acteurs importants de la criminalité organisée, à savoir les auteurs et les coauteurs, les fournisseurs corvables, les corrompus et les corruptibles et, enfin, les victimes. Sur l'axe vertical figureraient les quatre phases de la lutte: la phase préventive, la phase proactive, la phase réactive avec l'enquête judiciaire, et la phase post-active, c'est-à-dire la phase qui suit la condamnation pénale et qui comprend, notamment, l'exécution de la peine et la privation de l'avantage.

Pour chaque élément figurant en coordonnée, il convient d'examiner quelle est la mesure la plus appropriée. Étant donné la complexité et le caractère international du phénomène, la lutte doit emprunter plusieurs voies et s'inscrire dans un cadre international. Les consignes sont, en l'espèce, la cohérence, la multidisciplinarité et l'intégration au sein de l'Union européenne.

a. Cohérence

Un phénomène comme la traite des êtres humains ne peut être combattu efficacement que si on l'envisage dans une perspective plus large que celle de la poli-

zogenaamde gewapend bestuur). Dit kwam vooral tot uiting in de strijd tegen de hormonenmaffia, die slechts succes kende dank zij de innige samenwerking tussen de bevoegde ministeriële diensten en het gerecht. De rol van de bijstandsmagistraat en de inzet van de ministeriële ambtenaren bij het welslagen van de opzet kunnen niet genoeg worden onderstreept. Misdadigers buiten de leemten en de ondoeltreffendheid van de regelgeving of de gebrekigheid van het toezicht uit om toe te slaan op de zwakke plekken van onze maatschappij.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft in 1997 het voortouw genomen inzake het gewapend bestuursrecht: het komt erop aan de diverse bestuursorganen de vereiste middelen te verschaffen om samen met de gerechtelijke overheid de georganiseerde misdaad aan te pakken. De toekenning van vergunningen, licenties of concessies kan beter worden overlegd met andere diensten en worden ingepast in een degelijker verantwoord beleid dan thans het geval is: de gegevensuitwisseling zal het bestuur beter wapenen tegen criminelle organisaties die trachten binnen te dringen in gezonde sectoren van ons bestel.

Er dient zowel op gerechtelijk als bestuurlijk vlak een fijnmazig net van maatregelen te worden gespannen, dat voldoende gedifferentieerd is, dat wil zeggen aangepast aan de bestrijding van het doelwit, en vatbaar voor bijsturing. Het verrassingseffect en bijgevolg ook de doeltreffendheid ebben immers snel weg.

Om een dergelijk raster uit te werken, kan gebruik worden gemaakt van een matrix waarbij op de horizontale as de vier belangrijke actoren inzake georganiseerde criminaliteit staan, namelijk de daders en mededaders, de toeleveranciers die hand- en span-diensten verlenen, de gecorrumpeerden en corruptibelen en tot slot de slachtoffers. Op de verticale as komen de vier fasen in de bestrijding: preventief, proactief, reactief met het gerechtelijk onderzoek en postactief, d.i. de fase na de strafrechtelijke veroordeling met onder andere de strafuitvoering en de voordeelontneming.

Voor elk coördinaat moet worden nagegaan welke de meest geschikte maatregel is. Gelet op de complexiteit en het internationaal karakter van het fenomeen, moet de bestrijding over verschillende sporen lopen die in een internationaal kader worden gepast. De wachtwoorden hierbij zijn coherentie, multidisciplinariteit en integratie binnen de Europese Unie.

a. Coherentie

Een fenomeen als de mensenhandel kan slechts afdoende worden bestreden wanneer de aanpak het domein van het criminel beleid overstijgt. Aangezien

tique criminelle. Comme cette forme de criminalité est principalement le fait de groupements criminels organisés ethniquement, entre autres de groupes d'origine kosovare albanaise, nigériane ou chinoise, la priorité de la politique criminelle à l'égard de ces nationalités devrait être étendue à d'autres domaines, comme la politique des visas, la politique économique étrangère, l'aide au développement, les permis de travail, les bourses d'études et le refoulement des clandestins. Cela nécessite non seulement une harmonisation de la politique dans tous ces domaines, mais aussi une application coordonnée de celle-ci. L'on pourra ainsi envoyer un signal clair à certains pays, en leur indiquant qu'ils ne peuvent pas exporter leur criminalité sans en supporter les conséquences avec les pays touchés.

b. Multidisciplinarité

Comme on l'a souligné ci-dessus, le droit commun n'est pas le seul moyen dont disposent les pouvoirs publics pour lutter contre les organisations criminelles. Parfois, le droit pénal social et fiscal s'avère plus efficace pour décourager les criminels : l'on pense ici à la poursuite de la fraude à la TVA, à la confiscation spéciale, à la confiscation d'avantages patrimoniaux, aux contrôles visant à déceler des opérations de blanchiment et aux mesures administratives relatives à la cessation d'activités, aux permis de bâtir et aux autorisations environnementales, dont on a vu qu'ils peuvent être utilisés d'une manière ciblée contre les organisations criminelles à condition d'avoir été harmonisés.

Si l'on organisait sur le terrain, sous la direction d'un magistrat d'appui, une coopération multidisciplinaire ciblée de toutes les instances compétentes, comme on le fait pour la lutte contre la criminalité liée aux hormones, on enregistrerait bel et bien des résultats. Une telle manière de procéder qui consiste à réagir rapidement aux événements contraste violemment avec la manière de lutter contre la criminalité dans les secteurs du diamant et du pétrole, laquelle laisse à désirer.

c. Intégration à l'intérieur de l'Union européenne

Lors de l'élaboration de la réglementation nationale, par exemple en matière de recherche proactive et de techniques spéciales d'enquête, il faut chercher autant que possible une base commune au sein de l'UE.

On constate néanmoins à regret que la Belgique ne recourt pas toujours aux instruments qui sont mis à sa disposition au niveau de l'UE ou qu'elle ne les utilise pas sur le terrain.

deze vorm van criminaliteit hoofdzakelijk het werk is van etnisch georganiseerde misdaadgroeperingen van onder meer Kosovaars-Albanese, Nigeriaanse en Chinese oorsprong, zou de prioriteit in het criminel beleid ten aanzien van deze nationaliteiten moeten worden doorgetrokken naar andere domeinen, onder meer visumbeleid, buitenlandse economische politiek, ontwikkelingshulp, arbeidsvergunningen, studiebeurzen en uitdrijving van illegalen. Dit vereist niet alleen dat het beleid in al deze domeinen op elkaar wordt afgestemd, maar ook dat de uitvoering ervan op gecoördineerde wijze verloopt. Op die manier wordt aan bepaalde landen een duidelijk signaal gegeven dat ze hun criminaliteit niet zomaar kunnen exporteren zonder daar ook mee de gevolgen van te dragen.

b. Multidisciplinariteit

Zoals hierboven aangegeven, is het gemene strafrecht niet het enige middel waarover de overheid beschikt om criminale organisaties aan te pakken. Soms blijkt het sociaal en het fiscaal strafrecht efficiënter te werken om misdadigers te ontmoedigen : vervolging van BTW-fraude, bijzondere verbeurdverklaring, verbeurdverklaring van vermogensvoordelen, controle over witwasoperaties en administratieve maatregelen inzake staking van activiteiten en bouw- en milieuvergunningen hebben aangetoond dat ze doelgericht kunnen worden aangewend tegen criminale organisaties op voorwaarde dat ze op elkaar zijn afgestemd.

Wanneer er op het terrein een gerichte multidisciplinaire samenwerking van alle bevoegde instanties wordt georganiseerd onder leiding van een bijstandsmagistraat, zoals bij de bestrijding van de hormonencriminaliteit, worden er wel degelijk resultaten geboekt. Deze aanpak, waarbij kort op de bal wordt gespeeld, steekt schril af tegen die met betrekking tot de criminaliteit in de diamant- en de petroleumsector die een poore indruk nalaat.

c. Integratie binnen de Europese Unie

Bij het opstellen van de nationale regelgeving, bijvoorbeeld inzake proactieve recherche en bijzondere opsporingsmethoden, dient zoveel mogelijk naar een gemeenschappelijke basis binnen de EU te worden gestreefd.

Nochtans stelt men node vast dat België niet altijd het instrumentarium aanwendt dat op het niveau van de EU wordt aangereikt of dat het op het terrein niet wordt toegepast.

C'est ainsi que l'article 39 de la Convention d'application de l'Accord de Schengen(1) est resté lettre morte en Belgique parce que le droit de disposer de l'information est attribué à l'autorité judiciaire, tandis que la gestion des fichiers de données est aux mains des services de police.

2. Constatations

L'enquête à propos de la criminalité organisée dans les secteurs de la viande, du diamant et du pétrole fournit un échantillon tant des lacunes dans la lutte contre la criminalité organisée qu'au niveau des mesures positives prises ou à prendre contre cette criminalité.

Les conclusions formulées à cet égard par la commission l'illustrent à suffisance.

(1) Article 39. 1. Les Parties Contractantes s'engagent à ce que leurs services de police s'accordent, dans le respect de la législation nationale et dans les limites de leurs compétences, l'assistance aux fins de la prévention et de la recherche de faits punissables, pour autant que le droit national ne réserve pas la demande aux autorités judiciaires et que la demande ou son exécution n'implique pas l'application de mesures de contrainte par la Partie Contractante requise. Lorsque les autorités de police requises ne sont pas compétentes pour exécuter une demande, elle la transmettent aux autorités compétentes.

2. Les informations écrites qui sont fournies par la Partie Contractante requise en vertu de la disposition du paragraphe 1^{er} ne peuvent être utilisées par la Partie Contractante requérante aux fins d'apporter la preuve des faits incriminés qu'avec l'accord des autorités judiciaires compétentes de la Partie Contractante requise.

3. Les demandes d'assistance visées au paragraphe 1^{er} et les réponses à ces demandes peuvent être échangées entre les organes centraux chargés, par chaque Partie Contractante, de la coopération policière internationale. Lorsque la demande ne peut être faite en temps utile par la voie susvisée, elle peut être adressée par les autorités de police de la Partie Contractante requérante directement aux autorités compétentes de la Partie requise et celles-ci peuvent y répondre directement. Dans ces cas, l'autorité de police requérante avise dans les meilleurs délais l'organe central chargé, dans la Partie Contractante requise, de la coopération policière internationale, de sa demande directe.

4. Dans les régions frontalières, la coopération peut être réglée par des arrangements entre les ministres compétents des Parties Contractantes.

5. Les dispositions du présent article ne font pas obstacle aux accords bilatéraux plus complets présents et futurs entre Parties Contractantes ayant une frontière commune. Les Parties Contractantes s'informent mutuellement de ces accords.

Zo is artikel 39 van de Schengenuitvoeringsovereenkomst(1) in België dode letter gebleven omdat het beschikkingsrecht over de informatie aan de justitiële overheid is toevertrouwd, terwijl het beheer van de gegevensbestanden in handen is van de politiediensten.

2. Vaststellingen

Het onderzoek naar de georganiseerde criminaliteit in de vlees-, de diamant- en de petroleumsector biedt een staalkaart van zowel de gebreken in de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit als van de positieve maatregelen die tegen deze criminaliteit zijn genomen of moeten worden genomen.

De besluiten die de commissie in dat verband heeft geformuleerd, illustreren dat overduidelijk.

(1) Artikel 39. 1. De Overeenkomstsluitende Partijen verbinden zich ertoe dat hun politiediensten elkaar, met inachtneming van het nationale recht binnen de grenzen van hun bevoegdheden, wederzijds bijstand verlenen ten behoeve van de voorkoming en opsporing van strafbare feiten, voor zover het doen of behandelen van een verzoek naar nationaal recht niet aan de justitiële autoriteiten is voorbehouden en voor het inwilligen van het verzoek door de aangezochte Overeenkomstsluitende Partij geen dwangmiddelen behoeven te worden toegepast. Wanneer de aangezochte politie-autoriteiten tot de afdoening van een verzoek niet bevoegd zijn, zenden zij dit aan de bevoegde autoriteiten door.

2. Schriftelijke informatie die krachtens het bepaalde in lid 1 door de aangezochte Overeenkomstsluitende Partij wordt verstrekt, kan door de verzoekende Overeenkomstsluitende Partij slechts met toestemming van de bevoegde justitiële autoriteiten van de aangezochte Overeenkomstsluitende Partij als bewijsmidden voor het ten laste gelegde feit worden aangewend.

3. De in lid 1 bedoelde verzoeken om bijstand en reacties daarop kunnen tussen de door de onderscheiden Overeenkomstsluitende Partijen met de internationale politiesamenwerking belaste centrale autoriteiten worden uitgewisseld. In gevallen waarin het verzoek langs bovengenoemde weg niet tijdig kan worden gedaan, kunnen verzoeken door de politie-autoriteiten van de verzoekende Overeenkomstsluitende Partij rechtstreeks aan de bevoegde politie-autoriteiten van de aangezochte Overeenkomstsluitende Partij worden toegezonden en door deze rechtstreeks worden beantwoord. In deze gevallen stelt de verzoekende politie-autoriteit zo spoedig mogelijk de in de aangezochte Overeenkomstsluitende Partij met de internationale politiesamenwerking belaste autoriteit van haar rechtstreekse verzoek in kennis.

4. De samenwerking in grensgebieden kan nader worden geregeld in afspraken tussen de bevoegde ministers van de Overeenkomstsluitende Partijen.

5. De bepalingen van dit artikel doen geen afbreuk aan vergaande, bestaande en toekomstige bilaterale akkoorden tussen aan elkaar grenzende Overeenkomstsluitende Partijen. De Overeenkomstsluitende Partijen doen elkaar mededeling van deze akkoorden.

2.1. Le secteur de la viande

2.1.1. La criminalité liée aux hormones

La délinquance liée aux hormones menace sérieusement le fonctionnement normal de l'engraissement. Les instruments législatifs qui ont été développés jusqu'à présent en Belgique dans la lutte contre cette délinquance ont déjà donné de bons résultats même s'ils n'ont pas encore permis une percée fondamentale. Il semble que l'on aborde parfois le phénomène de manière trop réactive, si bien que l'on ne pourra sans doute obtenir des résultats qu'en ce qui concerne les échelons les plus bas des formes de criminalité en question. Le fait que les services concernés connaissent le noyau de la criminalité organisée, qu'il reste actif en Belgique et que l'on ne puisse qu'exceptionnellement s'y attaquer avec succès, malgré le développement des efforts de recherche (voir par exemple l'introduction de la «liste noire») indique qu'il faut des mesures supplémentaires. Il convient de consacrer une attention particulière, à cet égard, à la recherche proactive et financière, dans le cadre de laquelle il faut donner d'urgence un contenu concret à la fois à la responsabilité pénale des personnes morales et à l'enquête financière (incluant une privation de l'avantage après la condamnation).

Comme on a pu le constater à propos des mesures qui ont été prises jusqu'à présent, l'on ne peut pas s'attaquer au phénomène d'une manière multidisciplinaire, en accordant aux services d'inspection concernés une place propre, à côté des autorités policières et judiciaires. Le secteur lui-même est demandeur. Cependant, il faut situer la lutte dans un cadre structurel suffisant pour que chaque partenaire puisse jouer pleinement son rôle dans l'ensemble. Outre un cadre réglementaire uniforme et clair, il faudrait également d'autres mesures concrètes pour que l'on puisse échanger des données (secret professionnel) dans le cadre d'une collaboration multidisciplinaire, et pour que l'on puisse disposer d'une base juridique solide pour ce qui est de cette collaboration.

2.1.2. La fraude dans le secteur de la viande

On peut affirmer que le secteur de la viande est particulièrement sensible à certaines formes de fraude, consistant notamment en l'obtention de subventions énormes de l'Union européenne pour la vente de viande à des pays tiers ou en des opérations de falsification de l'origine de la viande. La commission d'enquête constate à cet égard qu'une grande partie de cette criminalité se déroule en tout ou en partie sur le territoire belge. Il est préoccupant de constater qu'il existe des liens évidents avec la criminalité organisée liée aux hormones et que, dans ces dossiers, les suspects sont souvent des récidivistes notoires.

2.1. De vleessector

2.1.1. De hormonencriminaliteit

De hormonendelinquentie vormt een belangrijke bedreiging voor het normaal functioneren van de vleestuin. Het tot nu toe in België uitgewerkte wetgevend instrumentarium in de strijd tegen dit fenomeen heeft reeds goede resultaten opgeleverd zelfs als er nog geen fundamentele doorbraak werd bereikt. De aanpak lijkt soms nog te reactief geïnspireerd zodat vooral nog enkel op de laagste echelons van deze vormen van criminaliteit resultaten kunnen worden geboekt. Het feit dat de harde kern van de georganiseerde criminaliteit bij de betrokken diensten gekend is en ondanks verhoogde opsporingsinspanningen (zie bijvoorbeeld de invoering van de zogenaamde zwarte lijst) in België actief blijft, slechts uitzonderlijk met succes kan worden gevolgd, bewijst dat supplemente maatregelen noodzakelijk zijn. Een bijzondere aandacht moet daarbij gaan naar het proactief en financieel rechercheren, waarbij naast de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van rechtspersonen het financieel onderzoek (met de mogelijkheid van voordeelsontneming na de veroordeling) dringend verder moet worden geconcretiseerd.

Zoals reeds vast te stellen is in de tot nog toe genomen maatregelen, kan de aanpak van het fenomeen enkel op een multidisciplinaire wijze gebeuren, waarbij naast de politiële en gerechtelijke autoriteiten de betrokken inspectiediensten een eigen plaats krijgen. De sector dringt daar zelf op aan. Deze benadering dient echter voldoende structureel omkaderd te worden, zodat elke partner in het geheel ten volle zijn rol kan spelen. Naast een eenvormig en overzichtelijk regelgevend kader zijn dan ook verdere concrete maatregelen noodzakelijk die binnen een multidisciplinaire samenwerking de uitwisseling van gegevens (beroepsgeheim) mogelijk maken en die deze samenwerking een solide juridische basis verlenen.

2.1.2. De vleesfraude

Er kan worden gesteld dat de vleessector bijzonder gevoelig is voor bepaalde vormen van fraude doordat met de verkoop van vlees aan derde landen enorme subsidies kunnen worden verkregen van de Europese Unie of doordat vervalsingen m.b.t. de oorsprong van het vlees worden gepleegd. De onderzoekscommissie stelt daarbij vast dat een belangrijk aandeel van deze criminaliteit zich geheel of gedeeltelijk in België afspeelt. Het is daarbij verontrustend te moeten vaststellen dat er duidelijke linken zijn met de georganiseerde hormonencriminaliteit en dat steeds dezelfde verdachten in deze dossiers opduiken.

Le contrôle et la prévention de la fraude à la viande soulève un double problème. Il s'agit tout d'abord d'un phénomène revêtant un caractère international par excellence et qui relève du droit européen et du droit national. À cet égard, il est capital que les mesures prises dans les divers États membres de l'Union européenne soient les plus uniformes possibles et que l'on organise la coopération la plus vaste entre les États membres et dans les relations entre les États membres et l'Union européenne. Cette coopération ne saurait se limiter à la coopération judiciaire ou administrative traditionnelle et doit revêtir une forme aussi intégrée que possible.

Au niveau national également, il faut chercher la réponse principalement dans ce sens. Il est nécessaire d'adapter les instruments répressifs et administratifs aux besoins actuels en matière de prévention et de répression (recherche financière, responsabilité des personnes morales) de la fraude à la viande, mais il importe aussi de développer une approche multidisciplinaire. Ce n'est que lorsque l'on aura fait tout cela que les secteurs concernés par le problème en question pourront accomplir pleinement leur tâche et que l'on pourra agir de manière cohérente. Les mesures précitées, qui ont été décidées l'année passée par le Conseil des ministres, pourront avoir plein effet et l'on pourra agir de manière cohérente. Les mesures précitées, qui ont été édictées l'année passée par le Conseil des ministres, prouvent qu'il est nécessaire de développer une approche transversale, et doivent dès lors être concrétisées.

2.2. Le secteur du diamant

La commission constate qu'aucune analyse criminelle n'a été réalisée dans le secteur diamantaire. On réagit au cas par cas. Il n'y a en outre pas de coordination et les différents services conservent jalousement leurs propres informations. Un timide début de coopération a été observé en matière de politique des étrangers. Et c'est précisément dans ce domaine que l'exécution de la concertation reste lettre morte.

Le commerce de gros de diamants, dans la mesure où il est contrôlé par les quatre bourses du diamant, est plus ou moins structuré, et un contrôle est exercé sur leurs membres. Ces associations professionnelles n'ont cependant aucun statut légal et il serait souhaitable que l'accès à la profession de diamantaire soit réglementé, comme le demande d'ailleurs le secteur lui-même. Cela permettrait d'éliminer de nombreux éléments suspects. C'est principalement le commerce des diamants qui ne passe pas par les bourses qui est vulnérable face à la criminalité organisée.

Le manque de transparence favorise cette criminalité. Comme celle-ci est presque exclusivement le fait d'étrangers, une politique sévère à leur égard paraît indispensable.

Bij de controle en de preventie van de vleesfraude rijst een dubbel probleem. In de eerste plaats gaat het om een fenomeen dat een bij uitstek internationaal karakter vertoont en dat zowel geregeld is in Europees als in nationale bepalingen. In dat opzicht is het van bijzonder belang dat de maatregelen in de diverse lidstaten van de Europese Unie zo uniform mogelijk worden genomen en dat zowel onderling tussen de lidstaten als in de relatie van de lidstaten met de Europese Unie een zo ruim mogelijke samenwerking aan de dag wordt gelegd. Deze samenwerking kan zich niet beperken tot de traditionele gerechtelijke of administratieve samenwerking maar dient zo geïntegreerd mogelijk te geschieden.

Ook op het nationaal vlak moet het antwoord voornamelijk in die richting worden gezocht. Naast de aanpassing van het strafrechtelijk en administratiefrechtelijk instrumentarium aan de actuele noden van de preventie en de bestrijding (financieel rechercheren, aansprakelijkheid van rechtspersonen) van de vleesfraude, is het opzetten van een multidisciplinaire aanpak van cruciaal belang. Pas dan kunnen alle actoren die betrokken zijn bij deze problematiek hun taak ten volle uitoefenen en kan op een consistente wijze worden opgetreden. De bovenvermelde maatregelen die vorig jaar genomen zijn door de Ministerraad benadrukken de noodzaak van deze interdepartementale en multidisciplinaire werking en dienen dan ook te worden geconcretiseerd.

2.2. De diamantsector

De commissie stelt vast dat er in de diamantsector geen misdaadanalyse werd gemaakt. Er wordt gereageerd van geval tot geval. Bovendien is er geen coördinatie en verbergen de onderscheiden diensten angstvallig hun eigen gegevens. Van goede samenwerking werd slechts een voorzichtig begin gemaakt inzake vreemdelingenbeleid. En juist daar blijft de uitvoering van het overleg dode letter!

De groothandel in diamanten, voor zover deze in handen is van de vier diamantbeurzen, is min of meer gestructureerd en er wordt toezicht uitgeoefend op de leden. Deze beroepsverenigingen hebben echter geen wettelijk statuut en het zou wenselijk zijn dat de toegang tot het beroep van diamanthandelaar gereglementeerd wordt, zoals de sector trouwens zelf vraagt. Alzo zouden veel ongure elementen kunnen worden geweerd. Het is hoofdzakelijk de diamanthandel die niet via de diamantbeurzen verloopt die kwetsbaar is voor de georganiseerde criminaliteit.

Het gebrek aan transparantie werkt deze criminaliteit in de hand. Daar de misdadigheid bijna uitsluitend door vreemdelingen wordt gepleegd, lijkt een streng vreemdelingenbeleid onmisbaar.

Nous ne pouvons toutefois pas nous hypnotiser sur la criminalité dans le secteur du diamant ou dans le secteur de l'or ou des bijoux. Il existe des organisations criminelles qui opèrent dans ces secteurs, mais il s'agit de malfaiteurs qui sont prêts à exploiter demain une autre activité si celle-ci rapporte davantage ou comporte moins de risques. En d'autres termes, nous avons affaire à des organisations criminelles potentielles qui sont prêtes à faire du trafic de drogues, de fausse monnaie, d'hormones, de contrefaçons, de cigarettes ou d'alcool si l'occasion se présente.

Sans collaboration entre les différents services, sans investissement accru en effectifs et en moyens et surtout sans personnel spécialisé, aucune amélioration ne doit être attendue dans ce domaine.

Mais plus encore que d'effectifs et de moyens supplémentaires, il y a un besoin de volonté, d'énergie et d'enthousiasme de la part des hauts magistrats.

2.3. Le secteur pétrolier

La commission a constaté que la criminalité organisée était particulièrement active dans le secteur pétrolier. On est confronté, dans ce secteur qui est intrinsèquement très vulnérable à la fraude, à une criminalité génératrice d'infractions consensuelles — c'est-à-dire, qui ne produisent pas de victimes directes — et dont les bénéfices colossaux sont sans commune mesure avec les risques mineurs encourus : les mécanismes frauduleux assez complexes sont malaisés à prouver et les peines encourues sont dérisoires. La fraude se perpétue et s'amplifie depuis l'ouverture des frontières et génère des profits illicites, réalisés au détriment du Trésor belge, et évalués à plusieurs milliards par an.

La commission a cependant constaté que contrairement au secteur des hormones, le secteur pétrolier n'a à ce jour fait l'objet d'aucune attention particulière de la part des autorités politiques, judiciaires et administratives concernées.

Les organisations criminelles ont dès lors pu investir ce secteur et y développer en toute impunité des mécanismes de fraude performants, auquel le système désuet de contrôle administratif ne peut faire face.

Les organisations criminelles ont en outre largement bénéficié de l'absence de collaboration entre les autorités administratives concernées, d'une part, et entre ces autorités et les autorités judiciaires, d'autre part. Enfin, il manque un système d'assistance mutuelle entre les différentes autorités administratives des États membres de l'Union, qui permettrait de

We mogen ons echter niet blind staren op de criminaliteit in de diamantsector of in de goud- of juwelen-sector. Er bestaan criminale organisaties die in deze sectoren opereren, maar het gaat om misdadigers die klaar staan om morgen een andere bedrijvigheid te exploiteren indien daar meer te verdienen valt of minder risico's aan verbonden zijn. Met andere woorden: we hebben te maken met potentiële criminale organisaties die bereid zijn om zowel drugs, vals geld, hormonen, namaakproducten, sigaretten of drank te verhandelen als de gunstige gelegenheid zich voordeet.

Zonder samenwerking tussen de onderscheiden diensten, zonder de inzet van meer mankracht en middelen en vooral echt gespecialiseerd personeel mag er geen verbetering worden verwacht in deze toestand.

Maar méér nog dan aan aanvullende werkkrachten en bijkomende middelen is er behoefte aan inzet, daadkracht en enthousiasme van de leidinggevende magistraten.

2.3. De petroleumsector

De commissie heeft vastgesteld dat de criminaliteit in de petroleumsector bijzonder actief en goed georganiseerd is. In deze sector, die van nature erg fraudegevoelig is, heeft men te maken met een criminaliteit waarbij consensuele misdrijven worden gepleegd, dat zijn misdrijven die geen directe slachtoffers veroorzaken maar wel kolossale winsten opleveren die niet in verhouding staan tot de kleine gevaren waaraan men zich blootstelt: de vrij complexe fraudemechanismen zijn moeilijk te bewijzen en de opgelegde straffen zijn belachelijk licht. De fraude blijft bestaan en neemt uitbreiding sinds de grenzen opengegaan zijn. De illegale winsten die door middel van fraude geboekt worden, ten nadele van de Belgische Schatkist, worden op verschillende miljarden per jaar geraamd.

De commissie heeft evenwel vastgesteld dat de petroleumsector, in tegenstelling tot de drugshandel, tot nu toe niet heeft kunnen rekenen op enige bijzondere belangstelling vanwege de betrokken politieke, gerechtelijke en bestuurlijke instanties.

De criminale organisaties hebben deze sector dan ook kunnen inpalmen: tegenover de doelgerichte fraudemechanismen die ze hier volkomen straffeloos hebben kunnen opzetten, staat het verouderde systeem van administratieve controle machteloos.

De criminale organisaties hebben bovendien in ruime mate gebruik gemaakt van het gebrek aan samenwerking tussen de betrokken diensten enzijds en tussen deze diensten en de gerechtelijke instanties anderzijds. Ten slotte bestaat er tussen de verschillende bestuurlijke overheden van de lidstaten van de Unie geen systeem van wederzijdse bijstand

fournir une réponse appropriée aux mécanismes des fraudes, essentiellement intracommunautaires, qui sont développés.

La commission considère que la lutte contre la fraude organisée dans le secteur pétrolier doit à l'avenir être considérée comme prioritaire et qu'en conséquence, les autorités concernées doivent recevoir les moyens de mener cette politique. À cet égard, il est impératif que la lutte soit menée avec vigueur, tant sur le plan administratif que judiciaire, ce qui suppose la mise sur pied d'une collaboration étroite entre les autorités administratives et judiciaires concernées, tant au niveau interne qu'au niveau intracommunautaire.

3. Recommandations

3.1. Collecte d'informations

La collecte classique d'informations par les services de police sur le terrain doit être maintenue sans que l'on doive obtenir l'autorisation préalable du ministère public. Cette information doit toutefois être enregistrée, de telle manière qu'un contrôle *a posteriori* soit possible. En revanche, si l'information est recherchée de manière ciblée dans le cadre d'un programme ou d'une recherche proactive, l'autorisation du ministère public est requise (*cf.* article 28bis du Code d'instruction criminelle). Dans la lutte contre la criminalité organisée, la justice ne peut se permettre d'adopter une attitude attentiste. Elle doit dès lors renoncer à une approche incidente et se mettre proactivement à la recherche d'informations lui permettant de se forger une image de la criminalité organisée. Étant donné la menace qu'une telle approche implique pour la vie privée, on peut envisager de créer (par exemple au sein du parquet fédéral) un comité d'accompagnement pour les matières sensibles, voire éventuellement de prévoir un contrôle parlementaire par une commission spéciale de suivi.

Les organisations criminelles opèrent à l'échelle internationale. La collecte et l'échange d'informations, par exemple sur leurs moyens financiers, doivent refléter cette situation (par exemple au niveau du système d'information Schengen, d'Interpol et d'Europol).

Pour pouvoir détecter les sociétés dont la constitution pourrait apparaître suspecte, il convient que les parquets puissent être avisés, par le greffe des tribunaux de commerce, de la constitution des nouvelles sociétés et des sociétés qui ne sont pas valablement inscrites au registre de commerce et qui sont néanmoins en activité. Pour ce faire, outre la mise à disposition des moyens matériels et humains nécessaires, il

dat een passend antwoord kan bieden op de hoofdzakelijk intracommunautaire fraudemechanismen die tot ontwikkeling zijn gekomen.

De commissie is van oordeel dat de strijd tegen de georganiseerde fraude in de petroleumsector in de toekomst prioriteit verdient en dat de betrokken instanties dienovereenkomstig de middelen moeten krijgen om dit beleid te voeren. Het is dit opzicht belangrijk dat de georganiseerde fraude krachtdadig aangepakt wordt, zowel op bestuurlijk als op gerechtelijk vlak. Daarvoor moet zowel in België als binnen de Europese Unie een nauwe samenwerking worden opgezet tussen de betrokken bestuurlijke en gerechteijke diensten.

3. Aanbevelingen

3.1. Informatiegaring

De klassieke informatiegaring door de politiediensten op het terrein moet behouden blijven zonder dat een voorafgaande toestemming van het openbaar ministerie vereist is. Deze informatie moet wel worden geregistreerd zodat controle *a posteriori* mogelijk is. Indien de informatie op gerichte wijze wordt gezocht in het kader van een programma of een proactieve recherche, is de toestemming van het openbaar ministerie wel vereist (*cf.* artikel 28bis van het Wetboek van strafvordering). In de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit kan het gerecht het zich niet veroorloven een afwachtende houding aan te nemen. Het dient daarom af te zien van een incidentele aanpak en proactief op zoek te gaan naar informatie die het in staat stelt zich een beeld te vormen van de georganiseerde criminaliteit. Gelet op het bedreigend karakter die een dergelijke benadering voor de persoonlijke levenssfeer inhoudt, kan worden overwogen om voor gevoelige materies een begeleidingscomité (bijvoorbeeld binnen het federaal parket) op te richten, eventueel zelfs een parlementaire controle in een bijzondere opvolgingscommissie.

Criminele organisaties opereren op internationale schaal. De informatiegaring en- uitwisseling, bijvoorbeeld over hun financieel vermogen, moet dat weer spiegelen (bijvoorbeeld het Schengeninformatiesysteem, Interpol en Europol).

Om vennootschappen op het spoor te komen waarvan de oprichting argwaan kan wekken, dient de griffie van de rechtbanken van koophandel de parketten op de hoogte te houden van nieuw opgerichte vennootschappen en van vennootschappen die niet rechtsgeldig in het handelsregister zijn opgenomen maar toch activiteiten uitvoeren. Daartoe dient men niet alleen de nodige materiële middelen en het nodige

convient de définir des critères objectifs permettant un examen fiable.

3.2. L'échange d'informations

La problématique de l'accès à l'information a souvent été évoquée devant la commission. Cette problématique recouvre divers aspects qui sont liés à l'éparpillement de l'information dans des banques de données, des services, des lieux épars. Cette situation est d'autant plus préoccupante que la coordination et la collaboration entre les différents services et acteurs, qu'ils soient administratifs, policiers ou judiciaires, en possession chacun d'une partie fragmentaire de l'information, sont déficientes et ne débouchent en aucun cas sur un échange d'informations suffisant pour permettre une lutte efficace contre la criminalité organisée. Si un échange systématique de toute l'information entre les services est de nature à paralyser le fonctionnement des institutions, un échange minimum répondant à des besoins précis ou ponctuels doit être assuré, pour permettre de répondre aux exigences d'une lutte efficace contre les organisations criminelles.

Une approche multidisciplinaire suppose un échange effectif d'informations. Le principal obstacle réside dans la restriction qui apparaît dès que les informations font l'objet d'un procès-verbal dont la communication (fût-ce d'une partie du contenu) est soumise à l'autorisation du magistrat (instructeur) concerné. Concrètement, cela signifie qu'une autorisation doit être demandée pour toute communication à une inspection, une administration ou un service extérieur (Europol). Tout cela n'est pas très efficace, notamment parce que le « détenteur » de l'information n'est pas toujours suffisamment au courant de l'usage utile qu'un autre service pourrait en faire. Une plus large délégation aux services de police pour apprécier si une information donnée serait utilement transmise à une autre instance publique, pourrait remédier à cet inconvénient. Il suffirait de communiquer l'information à toute instance publique autorisée à la posséder; d'autres conditions, comme la fixation de critères, de procédures (par exemple, en matière de feedback) et de limitations, sont à étudier.

Pour répondre à ces exigences, la commission recommande d'une part que l'échange d'informations entre services policiers, administratifs et judiciaires soit amélioré, et d'autre part que soit mise en place une centralisation de l'information nécessaire à la lutte contre la criminalité organisée.

La centralisation d'une partie de l'information ne peut conduire pour autant à étouffer la spécialisation des services qui les collectent initialement. Le maître-

aantal personeelsleden ter beschikking te stellen, maar moet men ook objectieve criteria vaststellen om een betrouwbaar onderzoek te kunnen uitvoeren.

3.2. Gegevensuitwisseling

Het probleem van de toegang tot de informatie is in de commissie vaak ter sprake gekomen. Dat probleem vertoont uiteenlopende aspecten die verband houden met de versnippering van de informatie over gegevensbanken, diensten, verschillende plaatsen. Die toestand baart des te meer zorgen omdat de coördinatie en de samenwerking tussen de verschillende diensten en actoren, ongeacht of die een administratieve, politiële of gerechtelijke functie uitoefenen en die elk over fragmentarische informatie beschikken, te wensen overlaat en in geen enkel opzicht uitmondt in een zodanige doorstroming van informatie dat een efficiënte bestrijding van georganiseerde criminaliteit mogelijk wordt. Het is natuurlijk zo dat het stelselmatig uitwisselen van alle informatie de werking van de instellingen kan verlammen maar daartegenover staat dat er een minimale doorstroming van informatie moet zijn volgens duidelijk afgebakende of gerichte behoeften om tegemoet te kunnen komen aan de eisen van een doelgerichte bestrijding van criminelle organisaties.

Een multidisciplinaire aanpak staat of valt immers met een effectieve gegevensuitwisseling. De voorname hinderpaal is de beperking die ontstaat zodra de inlichtingen het voorwerp uitmaken van een proces-verbaal waarvan de mededeling (zelfs van een deel van de inhoud) onderworpen is aan de toestemming van de betrokken (onderzoeks)magistraat. Concreet wil dit zeggen dat voor elke mededeling aan een inspectie, een bestuur of een buitenlandse dienst (Europol) toestemming moet worden gevraagd. Dit is niet echt werkzaam, onder meer omdat de « bezitter » van de informatie niet altijd voldoende op de hoogte is van het nuttig gebruik dat een andere dienst er van kan maken. Een ruimere delegatie aan de politiediensten om te beoordelen of een bepaalde informatie nuttig wordt doorgestuurd aan een andere overheidsinstantie zou dit kunnen verhelpen. Het kan volstaan de informatie te verstrekken aan elke overheidsinstantie die gemachtigd is om die informatie te bezitten; andere voorwaarden zoals het bepalen van criteria, procedures (bv. inzake feedback) en beperkingen dienen onderzocht te worden.

Teneinde aan die eisen tegemoet te komen beveelt de commissie aan enerzijds de uitwisseling van gegevens tussen politiële, administratieve en gerechtelijke diensten te verbeteren en anderzijds de informatie te centraliseren die nodig blijkt in de strijd tegen georganiseerde criminaliteit.

Het centraliseren van een deel van de informatie mag er evenwel niet toe leiden dat de specialisatie van de diensten die ze oorspronkelijk hebben verzameld,

mot en la matière doit être la complémentarité entre services. Cette complémentarité doit passer par une certaine uniformisation des systèmes informatiques, afin de rendre matériellement possibles l'échange et, si nécessaire, la centralisation de l'information.

Au niveau des polices locales, l'optimisation des systèmes informatiques ne semble cependant pas être chose aisée, vu la situation budgétaire de certaines communes.

Les contrats de sécurité du ministère de l'Intérieur ont permis à certaines villes de se procurer un meilleur équipement et d'améliorer la sécurité des citoyens, mais l'échange d'informations, la collaboration entre les différents services et la compatibilité des réseaux informatiques exigent pas mal d'argent. Le ministère de la Justice s'est montré plutôt parcimonieux dans le financement de cette forme de collaboration entre les services de police et les officiers du ministère public (magistrats nationaux et parquets généraux).

À plusieurs reprises, la police locale a insisté elle aussi sur un meilleur « feedback » de la part des autorités judiciaires.

Outre le décloisonnement entre administrations et institutions au niveau de l'échange d'informations, l'accès à certaines informations comme les numéros de téléphones « privés », les numéros de GSM ou les données financières doit être facilité. Il est effectivement inouï que les enquêteurs belges ne puissent exercer aucun contrôle des communications se faisant par téléphone portable, et que l'on doive faire appel chaque fois à des experts étrangers et à leurs appareils, alors que l'insertion d'une puce permettrait à la justice d'écouter les communications téléphoniques en cas de criminalité organisée.

Si elle existe déjà à des degrés divers au sein de la plupart des institutions administratives ou judiciaires, la centralisation de l'information n'est pas suivie de recouplements plus larges permettant d'avoir une vue d'ensemble d'un phénomène. La commission garde à l'esprit que cette centralisation de l'information doit s'entourer d'un certain nombre de garanties. Par le fait même d'une concentration de l'information entre les mains d'une structure, des risques de déstabilisation de l'enquête peuvent surgir.

Certains acteurs économiques revendiquent également que soit constitué rapidement un dispositif permettant de centraliser l'enregistrement des informations concernant les pratiques frauduleuses existant dans leur secteur. La mise en place d'un point de contact unique permettrait une meilleure coordination entre les services répressifs et les services de contrôle administratif agissant selon une politique concertée, en supprimant les doubles emplois, voire la concurrence entre ces services.

verloren gaat. Complementariteit tussen de diensten moet het devies zijn. Die complementariteit moet er komen via een bepaalde uniformisering van de computersystemen om het uitwisselen en, zo nodig, het centraliseren van het gegevensmaterieel haalbaar te maken.

Door de toestand waarin de begroting van sommige gemeenten zich bevindt, lijkt het optimaliseren van de computersystemen bij de plaatselijke politiekorpsen evenwel niet zo makkelijk te realiseren.

De veiligheidscontracten van het ministerie van Binnenlandse Zaken hebben sommige steden in staat gesteld om een betere uitrusting aan te schaffen en om de beveiliging van de burgers te bevorderen, maar de uitwisseling van informatie, de samenwerking tussen de verschillende diensten en de compatibiliteit van computernetwerken vergt heel wat meer geld. Het ministerie van Justitie is eerder karig geweest met de financiering van deze vorm van samenwerking tussen politiediensten en justitiële ambtenaren (nationaal magistraten en parketten-generaal).

Herhaaldelijk werd ook door de lokale politie aangedrongen op een betere « feedback » vanwege de justitiële overheid.

Naast het bevorderen van de doorstroming van informatie tussen besturen en instellingen behoort sommige informatie vlotter bereikbaar te zijn, zoals privé-telefoonnummers, GSM-nummers of financiële gegevens. Het is inderdaad ongehoord dat de Belgische opsporingsambtenaren geen controle kunnen uitoefenen op de gesprekken uitgevoerd met behulp van draagbare telefoons, maar dat telkens een beroep moet worden gedaan op buitenlandse deskundigen en hun apparatuur terwijl de inbouw van een chip het gerecht de mogelijkheid schonk om in geval van georganiseerde criminaliteit de telefoon af te tappen.

Ook al bestaat centralisering van de informatie thans reeds tot op zekere hoogte bij het merendeel van de administratieve of gerechtelijke instellingen, toch worden onvoldoende verbanden gelegd om een bredere visie te krijgen op een bepaald verschijnsel. De commissie wijst erop dat men die centralisering van de informatie met een aantal waarborgen moet omgeven. Alleen al door informatie samen te brengen bij een enkele structuur, bestaat het risico dat het onderzoek ontspoort.

Een aantal economische actoren eist eveneens dat er spoedig een orgaan komt waar informatie over frauduleuze praktijken in hun sector centraal wordt opgeslagen. Door een enkel contactpunt op te richten komt men tot een betere coördinatie tussen de represieve diensten en de administratieve controlediensten, aangezien die diensten dan in onderling overleg kunnen optreden en overlappingen of zelfs concurrentie tussen die diensten zodoende zullen verdwijnen.

La nouvelle loi sur les services de police, qui place la collecte de l'information sous l'autorité et la direction d'un magistrat fédéral, contribuera indubitablement à résoudre ces difficultés.

Les échanges d'informations douces (c'est-à-dire provenant d'une source à protéger dont on n'a pas pu vérifier parfaitement la fiabilité, qui n'ont pas été confirmées et qui ne font pas l'objet de poursuites pénales) soulèvent de sérieux problèmes. En effet, si de telles informations sont transmises à Europol et qu'elles soient enregistrées dans une banque de données ne faisant aucune distinction entre informations douces et informations dures, il sera impossible de retrouver la provenance de ces données.

Ces informations douces constituent donc une menace pour la vie privée, du fait qu'elles sont mélangées avec des données dures et fiables. Il faut par conséquent insister pour que l'on manipule ces informations douces avec la plus extrême prudence.

D'une manière unanime, les procureurs du Roi réclament un meilleur accès aux banques de données et une meilleure circulation des informations. Un meilleur réseau informatique et un échange d'informations plus performant apparaissent comme une priorité. On a par ailleurs dénoncé l'incohérence du réseau informatique développé par le ministère de la Justice, et notamment l'incompatibilité des systèmes locaux avec celui du ministère, lequel contient entre autres le programme Justel, accessible en principe aux parquets sans mot de passe.

3.3. Analyse

Recueillir et échanger des informations est une chose, les traiter et les analyser en est une autre. Il y a encore un problème dans notre pays dans ce domaine, mais des progrès se dessinent. On forme des analystes criminels, qui sont engagés dans les services centraux et déconcentrés comme dans les unités locales. On ne soulignera jamais assez l'importance de l'analyse. L'analyse criminelle peut mener à une approche par projets (proactive) de certains phénomènes de criminalité. Elle constitue la base de la prise de décision politique et opérationnelle.

L'analyse dite stratégique doit se faire de manière multidisciplinaire. Dès lors, ils faut confier cette mission à un organe central défini par la loi, auquel soient associés à la fois les services de police, la Sûreté de l'État et le ministère public et les autres autorités publiques ainsi que des représentants du secteur privé. On garantira ainsi que toutes les informations utiles, par exemple concernant les secteurs économiques, seront prises en considération pour obtenir une

De nieuwe wet op de politiediensten die de informatiegaring onder het gezag en de leiding van een federaal magistraat brengt, zal ongetwijfeld bijdragen tot de oplossing van deze moeilijkheden.

Bij de uitwisseling van de zogenaamde zachte informatie (dit zijn gegevens afkomstig van een te beschermen bron, die naar betrouwbaarheid niet afdoende gescreend kunnen worden, die niet werden bevestigd en die niet het voorwerp van strafvervolging uitmaken) rijzen ernstige problemen. Inderdaad, als dergelijke informatie doorgegeven wordt aan Europol en in een gegevensbank terechtkomt, waar geen onderscheid wordt gemaakt tussen zachte en harde informatie, zal het onmogelijk zijn de herkomst van deze gegevens te achterhalen.

Deze zachte informatie vormt dan een bedreiging van de privacy doordat ze wordt vermengd met harde, betrouwbare gegevens. Er moet bijgevolg worden aangedrongen opdat met uiterste omzichtigheid met deze zachte informatie wordt omgesprogen.

Alle procureurs des Konings eisen een betere toegang tot de databanken en een vlottere doorstroming van de informatie. Het opbouwen van een degelijke computernetwerk en een doelmatiger uitwisseling van informatie lijken prioritair te zijn. Overigens is de gebrekige interne samenhang van het computernetwerk van het ministerie van Justitie aan de kaak gesteld en meer bepaald de incompatibiliteit van de lokale systemen met dat van het ministerie, dat onder meer met het programma Justel is toegerust, waartoe de parketten in principe toegang hebben zonder gebruik van een paswoord.

3.3. Analyse

Informatie vergaren en uitwisselen is een zaak, ze verwerken en analyseren een andere. Op dit vlak loopt het in ons land nog mank, maar er tekent zich een kentering ten goede af. Er worden criminale analisten opgeleid die zowel in de centrale en de gedeconcentreerde diensten als in de lokale eenheden worden ingezet. Het belang van de analyse kan niet genoeg worden beklemtoond. De criminale analyse kan leiden tot een projectmatige (proactieve) aanpak van bepaalde criminaliteitsfenomenen. Zij vormt de basis zowel voor de beleidsmatige als de operationele besluitvorming.

De zogenaamde strategische analyse dient multidisciplinair te gebeuren. Deze taak dient derhalve te worden opgedragen aan een wettelijk omschreven centraal orgaan waarin zowel de politiediensten, de Staatsveiligheid, het openbaar ministerie als andere overheidsdiensten en vertegenwoordigers van de privé-sector worden betrokken. Dit waarborgt dat alle dienstelijke informatie bijvoorbeeld over economische sectoren in aanmerking komt zodat een analyse

analyse effectuée sous plusieurs angles. La politique criminelle et administrative que l'on élaborera ainsi en sera d'autant plus cohérente. Qui plus est, elle constitue le critère qui permettra de vérifier si, dans la pratique, si on a bel et bien mis les priorités en œuvre.

Toutefois, il reste des problèmes. La criminalité organisée est en grande partie une criminalité en col blanc. C'est pourquoi il faut donner la priorité à la découverte des mécanismes de blanchiment, de la fraude financière et fiscale (la recherche financière). Cela requiert notamment de recourir à des experts tels que des comptables, des réviseurs d'entreprises, des fiscalistes, etc. Le problème est que les pouvoirs publics font souvent appel à ces experts, mais qu'ils n'ont pas suffisamment de moyens pour les rémunérer aux tarifs du marché. La conséquence en est que les rapports des experts se font attendre, ce qui provoque des retards dans le traitement des dossiers. En outre, on risque que les pouvoirs publics s'adressent à des experts moins qualifiés. Dès lors, ne serait-il pas souhaitable de faire de l'Institut national de criminologie et de criminologie un centre d'expertise en matière de criminalité organisée et de le charger notamment d'agréer les experts ?

3.4. Spécialisation du ministère public

Actuellement, les entreprises ne savent pas à qui elles doivent soumettre leurs problèmes, les magistrats du parquet n'ont pas une vue suffisante de la criminalité typique de chaque secteur et ils sont menacés par une cécité professionnelle qui les empêche de regarder au-delà des murs qui sont élevés autour d'eux. L'on a l'impression que les magistrats du parquet ne disposent que d'une seule pièce d'un grand puzzle et qu'ils ne sont plus capables de deviner quel est le paysage à reconstituer.

Il faudrait que chaque procureur général près la cour d'appel charge, dans son ressort, certains magistrats de se familiariser avec les particularités de tel ou tel secteur économique et avec la criminalité liée à celles-ci. Ils serviraient de personnes de contact avec ces secteurs et feraient régulièrement rapport au procureur général sur la politique pénale. Conformément à la loi proposée sur l'intégration verticale du ministère public, le parquet fédéral et le conseil des procureurs du Roi, le ministre de la Justice et le procureur fédéral peuvent éventuellement faire appel à ces magistrats spécialisés dans le cadre de l'article 144bis, § 1^{er}, du Code d'instruction criminelle.

Il importe qu'il y ait, pour chaque secteur économique ou financier au niveau national, un seul magistrat fédéral responsable de la criminalité sectorielle, à qui

vanuit différentes invalshoeken kan worden betracht. Het criminale en het bestuurlijk beleid dat op grond hiervan wordt uitgewerkt, zal een des te grotere coherentie vertonen. Tevens vormt het de maatstaf aan de hand waarvan kan worden nagegaan of de prioriteiten in de praktijk wel zijn verwezenlijkt.

Nochtans blijven er knelpunten. Georganiseerde criminaliteit is voor een groot deel witteboordencriminaliteit. Het blootleggen van witwasmechanismen, financiële en fiscale fraude (de financiële recherche) verdient daarom prioriteit. Dat vergt onder meer de inzet van experts zoals accountants, bedrijfsrevisoren, fiscalisten, enz. Blijft het probleem dat de overheid in hoge mate een beroep doet op deze deskundigen, maar onvoldoende middelen heeft om hen tegen de markttarieven te vergoeden. Het gevolg hiervan is dat deskundigenverslagen uitblijven hetgeen een vertraging veroorzaakt in de afhandeling van de dossiers. Bovendien bestaat het gevaar dat de overheid zich tot minder gekwalificeerde experts wendt. Zou het daarom niet wenselijk zijn dat het Nationaal Instituut voor Criminologie en Criminologie (NICC) tot een expertisecentrum inzake georganiseerde criminaliteit wordt uitgebouwd en onder meer ook belast wordt met de erkenning van de deskundigen ?

3.4. Specialisatie van het openbaar ministerie

Thans weten de bedrijven niet tot wie ze zich moeten richten om hun problemen voor te leggen, hebben de parketmagistraten geen voldoende zicht op de typische criminaliteit per sector en worden ze bedreigd door beroepsblindheid die hen belet uit te stijgen boven de muren die rond hen worden opgetrokken. Men kan zich van de indruk niet ontdoen dat de parketmagistraten thans slechts één stuk van een grote legkaart te pakken krijgen, maar dat ze niet meer in staat zijn te gissen over welk landschap het gaat.

Het zou wenselijk zijn dat elke procureur-generaal bij het hof van beroep, binnen zijn rechtsgebied, bepaalde magistraten aanwijst om zich vertrouwd te maken met de eigenheid van bepaalde bedrijfstakken en de daarmee verbonden misdaadigheid. Zij zouden als contactpersoon fungeren met deze sectoren en gereeld aan de procureur-generaal verslag uitbrengen over het strafbeleid. Krachtens het wetsvoorstel betreffende de verticale integratie van het openbaar ministerie, het federaal parket en de raad van procureurs des Konings kunnen de minister van Justitie en de federale procureur eventueel een beroep doen op deze gespecialiseerde magistraten in het kader van artikel 144bis, § 1, van het Wetboek van strafverordening.

Van belang is dat er voor elke economische of financiële sector op landelijk niveau één federale magistraat verantwoordelijk is voor de sectorale

l'on puisse également faire appel en ce qui concerne la problématique pénale dans ces secteurs.

La surcharge de travail de certains parquets empêche pas mal de magistrats de se former, de suivre des colloques et des cours de perfectionnement. Il est certain que le ministre de la Justice a déployé bien des efforts, au cours des dernières années, pour remédier au problème, mais il y a toujours trop peu de magistrats qui bénéficient d'une formation continue adaptée.

Le problème se fait surtout sentir au niveau des petits parquets : en effet, il n'y a pas assez d'effectifs pour qu'une spécialisation soit possible. Dès lors, chaque magistrat doit combattre une criminalité grave sans avoir reçu la formation suffisante pour ce faire. Il faudra sans doute veiller plus souvent à ce que les parquets locaux soient aidés par des magistrats supplémentaires. À cet égard, le parquet fédéral pourra jouer un rôle important dans l'évaluation précise de la situation.

Ce qui précède ne signifie pas qu'il n'y ait pas de difficultés dans les grands parquets. Ils sont surtout confrontés à un problème quantitatif, à savoir celui de l'afflux massif de dossiers. Par conséquent, les chefs de corps devront développer des systèmes de gestion permettant d'éviter un arriéré systématique.

3.5. Les moyens de lutter contre la criminalité organisée

3.5.1. Le délit spécifique d'organisation criminelle

Dans son premier rapport intermédiaire, la commission a souligné que pour respecter les principes de l'État de droit, il faut faire une distinction entre la définition criminologique et la définition pénale de la criminalité organisée. La définition criminologique vise à dresser la carte du problème de société qu'est la criminalité et à en constater la nature, la gravité et l'ampleur. L'image ainsi obtenue peut permettre de réagir par une politique appropriée. On ne peut cependant pas utiliser cette définition pour l'incrimination. Celle-ci doit être suffisamment délimitée et satisfaire au principe de légalité (*lex certa*) (doc. Sénat, n° 1-326/7, nos 5, 74 et 76).

À cet égard, la commission constate que le texte du projet de loi relative aux organisations criminelles adopté en séance plénière par la Chambre des représentants répond aux exigences qu'elle a fixées, et renvoie à ce sujet à son premier rapport intermédiaire (Doc. Sénat, n° 1-326/7; voir également le rapport fait au nom de la commission de la Justice par

criminaliteit en die ook aansprekbaar is voor de strafrechtelijke problematiek in die bedrijven.

De overbelasting van sommige parketten belet heel wat magistraten om zich bij te scholen, om colloquia en vervolmakingscursussen te volgen. Het ministerie van Justitie heeft ongetwijfeld sedert jaren heel wat inspanningen geleverd om dit euvel te verhelpen, maar toch zijn er te weinig magistraten die een aangepaste bijscholing genieten.

Het is vooral in de kleine parketten dat het probleem het nijpendst is : inderdaad, er is onvoldoende mankracht om specialisering mogelijk te maken zodat elke magistraat geconfronteerd wordt met zware misdadigheid waarvoor hij onvoldoende is opgeleid. Wellicht zullen vaker bijkomende magistraten moeten worden ingezet om de lokale parketten bij te springen. Daarbij zal het federaal parket een belangrijke rol kunnen spelen om de toestand precies in te schatten.

Het voorgaande betekent niet dat er zich bij de grote parketten geen moeilijkheden voordoen. Zij hebben in eerste instantie te kampen met een kwantitatief probleem, met name de massale instroom van dossiers. De korpschefs zullen bijgevolg beheerssystemen moeten uitwerken om een systematische achterstand te verhinderen.

3.5. De bestrijdingsmiddelen tegen de georganiseerde criminaliteit

3.5.1. Het specifiek misdrijf van criminale organisatie

In haar eerste tussentijds verslag heeft de commissie er de aandacht op gevestigd dat ter wille van de rechtstatelijke beginselen een onderscheid moet worden gemaakt tussen de criminologische en de strafrechtelijke definitie van georganiseerde criminaliteit. De criminologische heeft tot doel het maatschappelijk probleem van de criminaliteit in kaart te brengen en er de aard, de ernst en de omvang van vast te stellen. Het aldus verkregen beeld maakt het dan mogelijk beleidsmatig op een aangepaste wijze te reageren. De criminologische definitie kan evenwel niet worden gehanteerd voor de strafbaarstelling. Deze laatste moet voldoende afgelijnd zijn en voldoen aan het legaliteitsbeginsel (*lex certa-principe*) (Stuk Senaat, nr. 1-326/7, nrs. 5, 74 en 76).

In dit verband stelt de commissie vast dat de tekst van het wetsontwerp betreffende de criminale organisaties dat in de Kamer van volksvertegenwoordigers in plenaire vergadering werd goedgekeurd, voldoet aan de eisen die zij heeft gesteld. De commissie verwijst dan ook naar haar eerste tussentijds verslag (Stuk Senaat, nr. 1-326/7, zie ook het verslag uit-

M. Vandenberghe, le 24 mars 1998, doc. Sénat, 1997-1998, n° 1-662/4).

3.5.2. Les techniques spéciales d'enquête

Dans son deuxième rapport intermédiaire, la commission a souligné la nécessité qu'il y avait de doter d'un cadre légal l'utilisation des techniques spéciales d'enquête, sans que ce cadre puisse être source de rigidité ou d'immobilisme. Il est renvoyé aux conclusions du rapport susvisé.

La commission souligne que ces méthodes ne doivent pas être appliquées sans plus à toutes les formes de criminalité. Ainsi, certaines d'entre elles n'ont pas été conçues pour être utilisées dans le cadre de la lutte contre la traite des êtres humains. Cette question soulève des réserves d'ordre éthique qui ont trait à la fois à la terminologie (par exemple un pseudo-achat de prostitués) et à l'opportunité de l'utilisation de certaines méthodes (par exemple une livraison contrôlée d'immigrés illégaux).

L'interdiction faite aux services de police d'utiliser la provocation constitue un point particulièrement sensible. Certaines personnes entendues par la commission ont demandé s'il fallait attribuer à cette interdiction une valeur absolue ou s'il était possible d'y déroger dans certains cas bien définis (par exemple en vue de protéger l'intégrité physique et morale des enfants). La commission renvoie à ses conclusions spécifiques à ce sujet (doc. Sénat, n° 1-326/8, pp. 55-59).

3.5.3. Protection des témoins

La violence développée par les organisations criminelles à l'encontre, notamment, des témoins, rend nécessaire la mise en place d'un système de protection de ceux-ci. Des menaces, proférées contre des témoins capitaux, dans des affaires instruites dans divers pays européens qui ne sont pas dotés d'un tel dispositif, ont déjà conduit à plusieurs reprises à l'impunité.

Cette protection pourrait se faire via l'utilisation des nouvelles technologies, pour permettre de déposer des témoignages dans un semi-anonymat. La séparation physique entre le témoin et les autres parties lors du procès (tel que cela a été pratiqué en Angleterre), l'utilisation d'images et de sons brouillés sont autant de pistes qui doivent être envisagées, pour autant que ces mesures s'accompagnent de garanties visant à se protéger de toute possibilité de manipulation, à préserver le caractère contradictoire des débats, bref, à assurer la validité du témoignage (voir le deuxième rapport intermédiaire, doc. Sénat, n° 1-326/8, pp. 64-70).

gebracht namens de commissie voor de Justitie door de heer Vandenberghe op 24 maart 1998, Stuk Senaat, 1997-1998, nr. 1-662/4).

3.5.2. De bijzondere opsporingsmethoden

De commissie heeft in haar tweede tussentijds verslag de noodzaak aangetoond om het gebruik van de bijzondere opsporingsmethoden op een wettelijke grondslag te stoelen, zonder dat dit rigiditeit of verstarring mag veroorzaken. Verwezen wordt naar de conclusies terzake.

Zij vestigt er de aandacht op dat deze methoden niet zonder meer toepasbaar zijn op alle criminaliteitsvormen. Zo zijn bepaalde methoden niet geconcieerd om in de strijd tegen de mensenhandel te worden ingezet. Op dat vlak bestaan er ethische bezwaren zowel met betrekking tot de terminologie (bijvoorbeeld een pseudokoop van prostitueés) als met betrekking tot de opportunité van de aanwending van bepaalde methoden (bijvoorbeeld een gecontroleerde levering van illegalen).

Een bijzonder gevoelig punt betreft het verbod van provocatie door de politiediensten. Bepaalde door de commissie gehoorde personen stelden de vraag of aan dit verbod een absolute waarde moet worden toegekend dan wel of er in welomschreven gevallen van mag worden afgeweken (bijvoorbeeld ter bescherming van de fysieke en morele integriteit van kinderen). De commissie verwijst naar haar specifieke conclusies daarover (Stuk Senaat, nr. 1-326/8, blz. 55-59).

3.5.3. Bescherming van getuigen

Het geweld dat door criminale organisaties gepleegd wordt, in het bijzonder op getuigen, maakt de invoering van een beschermingssysteem voor de getuigen noodzakelijk. Bedreigingen die tegen kroongetuigen werden geuit in onderzoeken in verschillende Europese landen die geen dergelijk systeem hebben uitgewerkt, hebben reeds herhaaldelijk geleid tot het uitblijven van straffen.

Die bescherming zou georganiseerd kunnen worden via het gebruik van de nieuwe technologieën, waardoor een semi-anonieme getuigenis mogelijk zou worden. De fysieke scheiding van de getuigen en de andere partijen op het proces (zoals reeds is gebeurd in Engeland) en het gebruik van vervormde beelden en geluiden zijn eveneens denkpistes die moeten worden overwogen, voor zover die maatregelen gepaard gaan met een gewaarborgde bescherming tegen elke mogelijke manipulatie, het recht op tegenspraak tijdens de debatten, kortom, de vrijwaring van de geldigheid van de getuigenis (zie het tweede tussentijds verslag, Stuk Senaat, nr. 1-326/8, blz. 64 tot 70).

La commission n'ignore pas que la problématique de l'audition des témoins est régie par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme à Strasbourg et que la force probante des témoignages est liée à de strictes conditions.

C'est la raison pour laquelle, dans son deuxième rapport intermédiaire, elle a fait explicitement référence à cette jurisprudence, qui offre certaines possibilités tout en respectant l'égalité des armes entre les parties au procès (doc. Sénat, n° 1-326/8, pp. 64-70, et plus particulièrement 66-67).

Il n'empêche que la menace qui émane des organisations criminelles est un obstacle important à l'administration de la preuve par témoins et que l'action pénale est fréquemment entravée par cette forme de contre-stratégie pratiquée par les criminels.

Notre pays est trop exigu pour offrir une nouvelle identité aux témoins ou les protéger efficacement contre les représailles des organisations criminelles. Il faut donc chercher une autre forme de protection des témoins et, pour cela, le seul moyen est de préserver l'anonymat du témoin ou, en tout cas, d'empêcher son identification, dans les limites fixées par la Cour européenne des droits de l'homme.

3.5.4. Repentis

L'idée d'introduire une législation relative aux repentis a ses partisans et ses détracteurs. À condition d'utiliser cette méthodes avec prudence, d'aucuns estiment que le traitement préférentiel des criminels «repentis» est un moindre mal, voire un mal nécessaire, si on veut combattre avec succès les organisations criminelles.

D'autres sont d'avis que notre arsenal juridique est suffisant et qu'il est possible, par exemple, d'accorder une grâce ou d'alléger l'exécution de la peine. D'autres encore estiment que le problème des repentis relève de la compétence du juge qui veillera à l'exécution des peines.

Une large majorité des procureurs du Roi qui ont été entendus par la commission estiment pourtant que le ministère public ne peut pas conclure des accords avec le prévenu : il faut prévoir un régime légal qui associe également le juge pénal. Les «accords» que l'on peut conclure nuisent à la transparence de la politique pénale et peuvent très vite créer une impression d'arbitraire, de traitement préférentiel, d'inconstance et de copinage. Dans la plupart des cas, il faut donner la préférence à une remise ou une réduction de la peine des personnes qui dévoilent sincèrement et intégralement des faits et l'identité d'auteurs, de manière que l'on puisse poursuivre aussi les autres auteurs et empêcher la continuation de l'organisation criminelle.

De commissie is zich er wel degelijk van bewust dat de problematiek van het getuigenverhoor beheerst wordt door de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens te Straatsburg en dat de bewijswaarde van de getuigenissen aan strikte voorwaarden verbonden is.

Daarom heeft zij in haar tweede tussentijds verslag explicet naar deze rechtspraak verwezen die bepaalde mogelijkheden biedt zonder dat de wapengelijkheid van de procespartijen wordt geschonden (Stuk Senaat, nr. 1-326/8, blz. 64-70 en inzonderheid 66-67).

Dit neemt niet weg dat de bedreiging die uitgaat van criminale organisaties een belangrijke hinderpaal is voor het aanbrengen van het getuigenbewijs en dat de strafvervolging vaak wordt belemmerd door deze vorm van contrastrategie die door de misdadigers wordt gevoerd.

Ons land is te klein om aan getuigen een nieuwe identiteit te verlenen of om hen afdoende te beschermen tegen wraakacties van criminale organisaties. Er moet bijgevolg worden gezocht naar een andere vorm van bescherming van getuigen en die oplossing is slechts te zoeken in een aangepaste afscherming, anonimiteit of althans onherkenbaarheid van de getuige binnen de grenzen bepaald door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

3.5.4. Spijtoptanten

Het voorstel om een spijtoptantenwetgeving in te voeren kent zijn voor- en tegenstanders. Op voorwaarde dat er omzichtig mee wordt omgesprongen, beschouwen sommigen de voorkeursbehandeling van «berouwvolle» criminelen als de weg van het minste kwaad, zelfs van een noodzakelijk kwaad, om succes te boeken tegen criminale organisaties.

Anderen zijn van oordeel dat ons juridisch arsenaal volstaat om bijvoorbeeld door middel van gracieverlening een mildere strafuitvoering toe te passen, nog anderen menen dat het probleem van de spijtoptanten afhankelijk is van de rechter die zal toezien op de strafuitvoering.

Toch is een ruime meerderheid van de door de commissie ondervraagde procureurs des Konings de mening toegedaan dat er geen afspraken kunnen worden gemaakt tussen het openbaar ministerie en de beklaagde : de regeling moet wettelijk zijn vastgelegd en de strafrechter moet erbij betrokken worden. Het maken van deals maakt het strafbeleid ondoorzichtig en wekt al vlug de indruk van willekeur, bevoordeling, onstandvastigheid en vriendjespolitiek. Meestal wordt de voorkeur gegeven aan vrijstelling van straf of strafvermindering aan de persoon die opecht en volledig de feiten en de daders onthult zodat de aangifte de vervolging van de andere daders mogelijk maakt en de verderzetting van de criminale organi-

Ces remises ou réductions de peine devraient être réglées par la loi, de préférence dans un contexte européen, sous la surveillance du juge pénal(1).

3.5.5. Lutte contre la corruption et les autres contre-stratégies

Vu l'ampleur des bénéfices en jeu, il est quasi-inévitable que les organisations criminelles se livrent à des tentatives de corruption à grande échelle sur la personne de dirigeants, de magistrats et surtout d'enquêteurs. Cette corruption, qui peut revêtir des formes diverses, est parfois fort subtile.

Il est donc capital que les fonctionnaires concernés soient bien armés pour résister à la tentation et qu'ils connaissent les mécanismes utilisés par les corrupteurs.

La hiérarchie doit être informée de toute tentative de corruption, que ce soit sous forme de cadeaux, de promesses ou d'invitations. Dans certains cas, il est même nécessaire que le fonctionnaire concerné soit dessaisi de l'enquête afin de le protéger contre des criminels trop insatients.

Les magistrats du parquet souhaitent en outre que la notion de corruption soit élargie de manière à inclure la tentative de corruption, la corruption de fonctionnaires internationaux et la corruption de particuliers. Dans ce cas, il conviendra d'avancer

(1) Voir à ce sujet l'article 6 de la loi du 24 février 1921 concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, désinfectantes ou antiseptiques, qui est libellé comme suit: «Les dispositions du Livre Ier du Code pénal, sans exceptions du chapitre VII et de l'article 85, auxquelles il n'est pas dérogé par la présente loi, sont applicables aux infractions prévues par celle-ci.

Sont exemptés des peines correctionnelles prévues par les articles 2bis et 3, ceux des coupables qui, avant toute poursuite, ont révélé à l'autorité l'identité des auteurs des infractions visées par ces articles ou, si ceux-ci ne sont pas connus, l'existence de ces infractions.

Dans les mêmes cas, les peines criminelles prévues par ces mêmes articles, sont réduites dans la mesure déterminée par l'article 414, alinéas 2 et 3, du Code pénal.

Les peines correctionnelles prévues par les articles 2bis et 3 sont réduites dans la mesure déterminée par l'article 414, alinéa 4, du Code pénal, à l'égard des coupables qui, après le commencement des poursuites, ont révélé à l'autorité l'identité des auteurs restés inconnus.»

Malheureusement il n'existe aucune statistique relative à l'application de cet article. Voir également le deuxième rapport intermédiaire de la commission (doc. Sénat, n° 1-326/8, pp. 73 et suivantes).

satie verhindert. Dergelijke vrijstelling van straf of strafvermindering zou wettelijk moeten worden gereeld, bij voorkeur in Europees verband, en onder toezicht van de strafrechter verlopen(1).

3.5.5. Strijd tegen corruptie en andere contrastrategieën

Gezien de omvang van de winsten die criminale organisaties kunnen maken, kan het moeilijk anders dat er op grote schaal wordt gepoogd gezagsdragers, magistraten en vooral opsporingsambtenaren om te kopen. Deze corruptie kan verscheiden vormen aannemen en gebeurt soms op zeer subtiele wijze.

Het is daarom van belang dat de betrokken ambtenaren terdege worden voorbereid om weerstand te bieden tegen de verleiding en dat ze kennis hebben van de mechanismen die daarbij worden aangewend.

Telkens als een poging tot corruptie wordt gedaan, telkens als geschenken worden aangeboden, voordeLEN worden beloofd of uitnodigingen worden toegestuurd, moet de hiërarchische overheid daarover worden ingelicht. In bepaalde gevallen is het zelfs nodig dat de betrokken ambtenaar ontrokken wordt aan het onderzoek ten einde hem te beschermen tegen opdringerige criminelen.

De parketmagistraten wensen bovendien een uitbreiding van het begrip corruptie, daarin begrepen het incrimineren van de poging tot omkoping, de omkoping van internationale ambtenaren en de omkoping van particulieren. In dat geval zal er méér

(1) Zie daaromtrent artikel 6 van de wet van 24 februari 1921 betreffende het verhandelen van de giftstoffen, slaapmidelen en verdovende middelen, ontsmettingsstoffen en antiseptica. Dit artikel luidt als volgt: «De bepalingen van Boek I van het Strafwetboek, hoofdstuk VII en artikel 85 niet uitgezonderd, waarvan bij deze wet niet wordt afgeweken, zijn toepasselijk op de bij deze laatste omschreven misdrijven.

Van de correctionele straffen bepaald bij de artikelen 2bis en 3, blijven vrij de schuldigen die, vóór de vervolging, aan de overheid de identiteit van de daders van de bij die artikelen omschreven misdrijven of, indien de daders niet bekend zijn, het bestaan van die misdrijven hebben onthuld.

In dezelfde gevallen worden de bij diezelfde artikelen gestelde criminale straffen verminderd in de bij artikel 414, tweede en derde lid, van het Strafwetboek bepaalde mate.

De in de artikelen 2bis en 3 gestelde correctionele straffen worden verminderd in de mate bepaald bij artikel 414, vierde lid, van het Strafwetboek, ten aanzien van de schuldigen die na het begin van de vervolging de identiteit van onbekend gebleven daders aan de overheid hebben onthuld.»

Jammer genoeg bestaan er geen statistieken over de toepassing van dit artikel. Zie eveneens het tweede tussentijds verslag van de commissie (Stuk Senaat, nr. 1-326/8, blz. 73 en volgende).

davantage d'éléments pour arriver à une définition précise(1).

La corruption n'est qu'une des nombreuses contre-stratégies auxquelles les organisations criminelles ont recours pour se protéger de la police et de la justice. Lorsqu'elles ne parviennent pas à contrecarrer par la corruption l'enquête dirigée contre elles, elles ont recours à d'autres méthodes pour déstabiliser les enquêteurs, par exemple en arguant de l'illégalité de leur action, en les plaçant à leur tour sous surveillance, et en manipulant la presse, notamment par une médiatisation de l'enquête.

La parade des autorités hiérarchiques doit donc consister à mener une politique adaptée en matière de personnel (formation et encadrement) afin de rendre les enquêteurs vigilants face à cette menace et, lorsqu'ils sont d'une intégrité à toute épreuve, à leur offrir la protection nécessaire.

Les autres secteurs de notre société doivent se rendre compte qu'ils peuvent eux aussi être victimes de contre-stratégies. Les autorités et la presse ont le devoir de dévoiler ces stratégies au grand jour en diffusant des informations objectives.

3.5.6. Lutte contre le blanchiment

Le but essentiel de la criminalité organisée est de générer du profit. Il paraît dès lors essentiel d'axer la lutte contre cette criminalité sur l'aspect financier du phénomène.

En matière de lutte contre la délinquance économique et fiscale ainsi qu'en matière de blanchiment, une définition plus stricte des infractions s'impose. En effet, ces infractions sont souvent trop vagues et cela crée des problèmes au niveau de la coopération internationale et en matière de double incrimination.

Les demandes d'entraide judiciaire sont souvent bloquées par crainte de les voir utiliser dans des procédures fiscales. Cela amène le parquet à exclure tout fait relatif à une infraction fiscale de son réquisitoire adressé au juge d'instruction. Ainsi, le parquet pourra rassurer les autorités judiciaires étrangères. Il n'empêche que certaines infractions mixtes ne pourront être poursuivies suite à la réticence de certains pays étrangers.

Les réserves de certains pays à collaborer lorsque les faits poursuivis peuvent avoir des conséquences

(1) Voir la proposition de loi relative à la répression de la corruption, déposée par M. Lallemand et consorts (doc. Sénat, n°s 1-107/1 à 11). Cette proposition a été amendée, puis transmise le 9 juillet 1998 à la Chambre (doc. Chambre, 1997-1998, n° 1664-1).

materiaal doivent worden aangedragen om tot een trefzeker begrijpsvorming te geraken(1).

Corruptie is slechts een van de contrastrategieën waarvan de criminale organisaties zich bedienen om zich van politie en gerecht af te schermen. Slagen zij er via corruptie niet in het onderzoek tegen hen te dwarsbomen, dan nemen zij hun toevlucht tot andere methoden om het onderzoek te destabiliseren zoals het indienen van een klacht tegen opsporingsambtenaren wegens het onwettelijk karakter van hun optreden, het uitvoeren van contra-observaties en het manipuleren van de pers, onder andere door de mediatisering van het onderzoek.

Het weerwerk van de hiërarchische overheid moet er dan ook op gericht zijn de opsporingsambtenaren via een aangepast personeelsbeleid (opleiding en begeleiding) alert te maken voor deze dreiging en ze, wanneer hun integriteit buiten kijf staat, de nodige bescherming te bieden.

Tevens moeten de andere sectoren in onze maatschappij er zich rekenschap van geven dat ze slachtoffer kunnen zijn van contrastrategieën. Op de overheid en de pers rust de plicht deze strategieën door objectieve informatie te doorbreken.

3.5.6. Strijd tegen het witwassen

Winst maken is het eerste doel van de georganiseerde criminaliteit. Het is dan ook belangrijk dat de strijd tegen deze criminaliteit toegespitst wordt op het financiële aspect van het fenomeen.

In de strijd tegen de economische en fiscale delinquentie alsmede tegen witwaspraktijken moeten de misdrijven nauwkeurig omschreven worden. Dikwijls zijn deze misdrijven immers te vaag en dat brengt problemen mee op het vlak van de internationale samenwerking en inzake de dubbele strafbaarstelling.

Vaak worden verzoeken om rechtshulp geblokkeerd omdat men vreest dat ze gebruikt zullen worden in belastingzaken. Daardoor laat het parket in de vordering aan de onderzoeksrechter uiteindelijk elk feit weg dat betrekking heeft op een belastingmisdrijf. Zo slaagt het parket erin de buitenlandse gerechtelijke overheid gerust te stellen. Niettemin kunnen een aantal gemengde misdrijven niet vervolgd worden wegens de terughoudendheid van een aantal landen.

Deze weigerachtingheid van een aantal landen om hun medewerking te verlenen wanneer de vervolgde

(1) Zie het wetsvoorstel betreffende de bestraffing van corruptie van de heer Lallemand c.s. (Stuk Senaat, nrs. 1-107/1 tot 11). Dit wetsvoorstel werd door de Senaat geadviseerd en op 9 juli 1998 aan de Kamer overgezonden (Stuk Kamer, nr. 1664-1, 97/98).

fiscales constituent souvent une entrave, ou à tout le moins un facteur de retard pour le bon déroulement des enquêtes dans le domaine de la criminalité organisée et de ses implications financières.

À cet égard, certains ont insisté sur la nécessité de relativiser le secret bancaire. Les banquiers ont, certes, un devoir de discréction, mais il est destiné à protéger les intérêts légitimes de leurs clients. Or, il est inadmissible que le secret bancaire soit invoqué à l'étranger pour contrecarrer les commissions rogatoires.

La Commission européenne propose d'élargir la notion de blanchiment à toute source de revenus de la criminalité organisée. Cette proposition, reprise dans le rapport du groupe de haut niveau sur la criminalité organisée, s'applique «surtout en ce qui concerne la fraude fiscale, la TVA et les accises en particulier». Le rapport du groupe de haut niveau stipule par ailleurs que «l'existence d'un lien avec une fraude fiscale ne justifie pas un refus de coopération dans le contexte du crime organisé, à tout le moins en ce qui concerne les taxes indirectes, la TVA et les accises».

Parallèlement, il serait souhaitable de supprimer les «zones d'ombre» géographiques et de mettre en évidence, comme le fait à juste titre le programme, la nécessité d'une action volontariste à l'égard des places offshore. C'est une nécessité qui s'impose d'autant plus que certaines places offshore se trouvent sur des territoires contrôlés par des pays avec lesquels la Belgique a conclu des accords d'entraide judiciaire et que beaucoup de banques présentes sur les places offshore sont des filiales ou succursales de banques dont le siège principal se trouve dans de tels pays. Cette volonté politique peut s'exprimer tant dans les rapports bilatéraux ou internationaux avec ces pays que par des mesures internes.

Si des mesures concrètes ne sont pas prises dans le domaine des places offshore, du secret bancaire et de l'incidence fiscale sur la coopération internationale, il est à craindre que toutes les actions entreprises soient inefficaces à l'endroit d'une criminalité disposant d'un minimum d'encadrement juridique et financier. Cette préoccupation rejoint «l'appel de Genève», lancé par des magistrats européens qui ont pu mesurer l'ampleur de ces problèmes à l'aune de leur pratique(1).

Par ailleurs, les sanctions prévues, spécialement en matière de carrousels TVA, s'avèrent insuffisamment dissuasives. De façon plus générale se pose la question du caractère dissuasif et de l'exécution effective des

feiten fiscale consequenties kunnen hebben, verhindert vaak of vertraagt op zijn minst de goede afwikkeling van het speurwerk naar de georganiseerde criminaliteit en de financiële gevolgen ervan.

Sommigen hebben in dit verband onderstreept dat het bankgeheim versoept moet worden. Bankiers hebben weliswaar een discretieverplichting, maar die is om de gewettigde belangen van hun cliënten te beschermen. Het is echter onaanvaardbaar dat men zich in het buitenland beroeft op het bankgeheim om rogatoire commissions te dwarsbomen.

De Europese Commissie stelt voor het begrip witwassen te verruimen tot elke inkomstenbron waarover de georganiseerde criminaliteit beschikt. Dit voorstel, dat opgenomen is in het verslag van de groep op hoog niveau over de georganiseerde criminaliteit, is vooral van toepassing op de fiscale fraude, de BTW en de accijnen in het bijzonder. Het verslag van de groep op hoog niveau vermeldt trouwens dat het in geval van georganiseerde criminaliteit niet gerechtvaardigd is samenwerking te weigeren wegens het bestaan van een band met een of andere fiscale fraude, ten minste wat betreft de indirecte belastingen, de BTW en de accijnen.

Daarnaast zou het wenselijk zijn komaf te maken met de geografische «schemerzones» en duidelijk te maken, zoals het programma terecht doet, dat er ten aanzien van de offshore-centra voluntaristisch optreden moet worden. Dit is absoluut noodzakelijk, temeer omdat een aantal offshore-centra zich bevinden op het grondgebied van landen waarmee België rechtshulpvereenkomsten heeft gesloten en dat tal van bankinstellingen in de offshore-centra dochterbanken of filialen zijn en hun hoofdzetel in die landen hebben. Deze politieke wil kan tot uiting komen in de bilaterale en internationale betrekkingen met die landen maar ook door interne maatregelen.

Indien er op het vlak van de offshore-centra, het bankgeheim en de invloed van fiscale zaken op de internationale samenwerking geen concrete maatregelen worden genomen, valt te vrezen dat alle acties die men onderneemt, hun doel zullen voorbijschieten wanneer men te maken heeft met een vorm van criminaliteit die over een minimale juridische en financiële rugdekking beschikt. Dit oogmerk sluit aan bij het «appel van Genève» dat wereldkundig gemaakt is door Europese magistraten die op grond van hun praktijk een zicht hebben kunnen krijgen op de omvang van deze problemen(1).

Anderzijds hebben de bestaande sancties, en vooral de straffen die op BTW-carrousels staan, onvoldoende ontradende werking. Meer in het algemeen rijst de vraag naar het ontradend effect en de effec-

(1) Robert, D., *La justice ou le chaos*, Paris, Stock, 1996, pp. 331-334.

(1) Robert, D., *La justice ou le chaos*, Parijs, Stock, 1996, blz. 331-334.

sanctions administratives, mais celles-ci n'offrent pas les mêmes garanties que le système pénal et risquent d'entraîner une certaine perte de maîtrise d'une politique criminelle cohérente (comme c'est déjà le cas actuellement).

En matière de criminalité économique et financière organisée, il serait opportun :

1. de proposer la révision de la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, signée à Strasbourg le 20 avril 1959 et dont l'article 2A entraîne l'exclusion de son application en matière fiscale;

2. de lever le secret bancaire dans les pays où ce secret peut encore être invoqué à l'encontre des autorités judiciaires en matière de criminalité organisée;

3. d'accélérer la réalisation du titre VI du traité de l'Union européenne du 7 février 1992 qui tend à renforcer la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures et ouvre à la lutte anti-fraude de nouvelles possibilités d'action;

4. de poursuivre la mise en œuvre concrète de l'article 209A du traité sur l'Union européenne disposant que «les États membres prennent les mêmes mesures pour combattre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté que celles qu'ils prennent pour combattre la fraude portant atteinte à leurs propres intérêts financiers», en vue de réprimer efficacement les fraudes en matière de subvention et en particulier la fraude au budget communautaire dans le domaine de la TVA;

5. de créer une nouvelle incrimination d'escroquerie en matière d'impôts pour les cas où la fraude porte sur un montant significatif d'impôt et a été commise par l'emploi systématique de manœuvres frauduleuses tendant à dissimuler la réalité, comme les carrousels TVA;

6. de désigner un magistrat fédéral spécialement chargé de la lutte contre le blanchiment;

7. d'élaborer une législation de confiscation. Cela suppose l'introduction d'une distinction entre la recherche de l'auteur et la recherche du butin et la constatation de l'avantage illégalement obtenu. Il se pourrait, dans ce cas, que cette dernière procédure soit séparée de l'affaire principale. Cela signifierait que l'on devrait abandonner le règle de l'unité de la peine consacrée en droit belge.

Cette législation de confiscation entre dans le cadre d'une stratégie préventive visant à atteindre les criminels au talon d'Achille, à savoir leur portefeuille. On pourrait dès lors fixer comme règle de base que

tieve uitvoering van de administratieve sancties, die niet dezelfde waarborgen bieden als de strafvervolging en tot gevolg kunnen hebben dat men enigszins de controle verliest over de samenhang in het strafbeleid (zoals nu reeds het geval is).

Op het vlak van de georganiseerde economische en financiële criminaliteit is het opportuun de volgende maatregelen te nemen :

1. voorstellen doen tot herziening van het Europees Verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken, ondertekend te Straatsburg op 20 april 1959, dat volgens artikel 2A niet van toepassing is op fiscale zaken;

2. de opheffing van het bankgeheim in de landen waar dit geheim nog tegen de gerechtelijke overheid kan worden opgeworpen wanneer het om georganiseerde criminaliteit gaat;

3. een snellere concrete uitvoering van titel VI van het verdrag over de Europese Unie van 7 februari 1992, dat een sterkere samenwerking op het gebied van de justitie en de binnenlandse zaken beoogt en dat uitzicht biedt op nieuwe mogelijkheden in de fraudebestrijding;

4. een verdere concrete tenuitvoerlegging van artikel 209A van het verdrag over de Europese Unie dat aldus bepaalt «De lidstaten nemen ter bestrijding van fraude waardoor de financiële belangen van de gemeenschap worden geschaad, dezelfde maatregelen als die welke zij treffen ter bestrijding van fraude waardoor hun eigen financiële belangen worden geschaad», dit teneinde de fraudemechanismen op het vlak van de subsidies en in het bijzonder de BTW-fraude ten aanzien van de gemeenschapsbegroting op doeltreffende wijze te bestraffen;

5. het invoeren van een nieuwe strafbaarstelling van oplichting van de belastingen voor de gevallen waarin de fraude betrekking heeft op een aanzienlijk belastingbedrag en gepleegd is door systematisch gebruik van frauduleuze kunstgrepen waarmee men de werkelijke toestand wil verbergen, zoals de BTW-carrousels;

6. een federaal magistraat benoemen die speciaal belast is met de strijd tegen het witwassen;

7. een ontnemingswetgeving uit te werken. Dit veronderstelt dat een onderscheid wordt ingevoerd tussen de dadergerichte vervolging en de buitengerichte opsporing en vaststelling van het wederrechtelijk verkregen voordeel. Gevolg hiervan is het mogelijk splitsen van laatstgenoemde procedure van de hoofdzaak. Dit betekent dat er moet worden afgestapt van de in ons recht geldende regel van de eenheid van straf.

Deze ontnemingswetgeving kadert in een preventieve strategie die erop gericht is criminelen te treffen op een van hun gevoeligste plekken, hun portemonnee. Daarom zou de stelregel kunnen worden inge-

quiconque serait poursuivi pénalement dans le cadre de la criminalité organisée subirait également un contrôle fiscal et financier. Tout ceci devrait entraîner une exécution plus efficace de la peine;

8. d'examiner si on ne pourrait pas introduire la technique de l'«assetsharing», selon laquelle les États qui ont contribué à démanteler un mécanisme de blanchiment ou à la saisie d'avantages patrimoniaux se partagent les avoirs confisqués. La pratique a révélé que certains États sont sensibles à cette forme de coopération;

9. d'exercer un contrôle strict des marchés publics importants, surtout lorsqu'un cahier des charges remis présente un montant sensiblement moins élevé que le montant que les pouvoirs publics considéraient comme raisonnable. Naturellement, il n'est pas exclu qu'une entreprise soit dirigée si efficacement qu'elle puisse travailler avec des marges bénéficiaires minimales. Pourtant, il faudrait instaurer, pour les adjudications publiques dont la valeur excède un montant déterminé, un système de signaux permettant de détecter les sociétés dont le but est de blanchir les capitaux d'une organisation criminelle.

3.5.7. L'échelle des peines

On considère que les peines applicables à la gamme des délits perpétrés d'ordinaire par les organisations criminelles ne sont pas assez sévères. Elles perdent par conséquent leur effet dissuasif. Par ailleurs, l'exécution de la peine n'est pas assez énergique. Force est assez paradoxalement de constater que l'on se garde bien souvent d'infliger des amendes importantes parce que l'on ne peut de toute manière pas les percevoir ou parce qu'elles risquent d'entraîner la faillite d'une entreprise.

3.5.8. La responsabilité pénale de la personne morale

Cela fait longtemps que l'on considère comme une lacune le fait qu'il ne soit pas possible de poursuivre pénalement les organisations qui, sous le couvert d'une constitution légale, tirent les ficelles de la criminalité organisée.

3.5.9. La législation sur le terrorisme

Afin de financer leurs activités, des groupements terroristes commettent (parfois) des délits de droit commun, dans le cadre desquels ils se comportent comme des organisations criminelles. Inversement, certaines organisations criminelles tentent, sous le couvert d'une organisation politique, de légitimer un tant soit peu leurs activités criminelles.

voerd dat elkeen die in het kader van de georganiseerde criminaliteit strafrechtelijk wordt vervolgd, ook fiscaal en financieel wordt doorgelicht. Dit alles zou moeten leiden tot een efficiëntere strafuitvoering;

8. na te gaan of de techniek van de «assetsharing» niet kan worden ingevoerd, d.w.z. dat het verbeurd-verklaard vermogen wordt verdeeld over de landen die hebben meegewerkt aan het ontmantelen van een witwasmechanisme of het in beslag nemen van vermogensvoordelen. De praktijk heeft aangetoond dat sommige landen gevoelig zijn voor deze vorm van samenwerking;

9. een strikte controle uit te oefenen op grote overheidsbestellingen, voornamelijk wanneer een bestek wordt ingediend tegen een prijs die merkelijk lager ligt dan degene die de overheid als redelijk had vooropgesteld. Het is natuurlijk niet uitgesloten dat een onderneming zo efficiënt wordt geleid dat ze met minimale winstmarges kan werken. Nochtans zou voor openbare aanbestedingen waarvan de waarde een bepaald bedrag te boven gaat, een knipperlichtensysteem moeten worden ingesteld die het mogelijk maakt bedrijven te detecteren die als witwasafdeling van een crimineel concern dienst doen.

3.5.7. De strafscalaal

De straffen op het gamma misdrijven dat doorgaans door criminale organisaties wordt gepleegd, worden als te mild beschouwd. Daardoor verliezen ze hun afschrikwekkend effect. Bovendien verloopt de strafuitvoering niet doortastend genoeg. Paradoxaal genoeg moet men vaststellen dat er dikwijls geen hoge boetes worden opgelegd omdat die toch niet kunnen worden geïnd of tot het faillissement van een onderneming kunnen leiden.

3.5.8. De strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de rechtspersoon

Het wordt reeds lang als een gemis ervaren dat de achterliggende organisaties in de georganiseerde criminaliteit, die als legale mantelconstructies zijn opgezet, niet strafrechtelijk kunnen worden aangepakt.

3.5.9. Terrorismewetgeving

Terroristische groeperingen plegen met het oog op de financiering van hun activiteiten (soms) misdrijven van gemeen recht en gedragen zich daarbij als criminale organisaties. Omgekeerd verschuilen bepaalde criminale organisaties zich onder een politieke dekmantel in een poging hun criminale activiteiten enigszins te legitimeren.

À cet égard, il faut consacrer une attention particulière au risque d'infiltration des services de police par des partisans d'organisations extrémistes.

Le fait que notre pays, contrairement à la France, l'Allemagne et la Grande-Bretagne, ne dispose pas d'une loi antiterrorisme est ressenti, sous un certain angle, comme un obstacle à l'efficacité des poursuites pénales.

3.6. Politique administrative — contrôle

3.6.1. Droit administratif « armé »

Cette expression, qui nous vient des Pays-Bas, implique que si les pouvoirs publics veulent mettre le couteau sous la gorge à la criminalité organisée, ils doivent non seulement agir de manière réactive par le biais du droit pénal, mais aussi créer un environnement administratif que la criminalité organisée pourra difficilement infiltrer ou dont elle pourra difficilement abuser. Une administration active veille à ce que les organisations criminelles n'appliquent pas la réglementation selon leurs propres vues et ne désorganisent pas de la sorte les relations sociales et économiques.

3.6.2. Fraude aux documents

La fraude aux documents est le fil rouge de la criminalité organisée. Il s'agit ici tant de la contrefaçon que du vol de documents administratifs vierges tels que visas, passeports, permis de séjour, permis de conduire, cartes de travail et permis d'exploitation. L'arrêté royal du 28 octobre 1993 relatif à la protection des commissariats est à la base d'investissements structurels qui contribuent à une protection efficace des locaux, mais 3 % des commissariats supplémentaires dans les grandes villes et 11 % dans les autres villes ne disposent toujours pas d'un coffre-fort. Un commissariat de police sur cinq ne dispose pas d'un local bien protégé pour y stocker armes et munitions.

Le plus souvent, l'action des pouvoirs publics est réactive : c'est seulement lorsque les vols de passeports sont devenus un vrai fléau et que des puissances étrangères ont protesté contre l'apathie des autorités belges que l'on a décidé de tenir désormais ces documents en un lieu centralisé. À cet égard, les nouvelles mesures en matière de remise de passeports ont été jugées positives.

Une autre constante est l'absence de coordination et de collaboration entre les services qui délivrent ces documents. En outre, leur contrôle n'est pas étanche. La facilité avec laquelle des étrangers peuvent obtenir

In dit verband moet bijzondere aandacht uitgaan naar het gevaar van infiltratie van de politiediensten door aanhangers van extremistische organisaties.

Het feit dat ons land, in tegenstelling tot Frankrijk, Duitsland en Groot-Brittannië, niet over een terroris-mewet beschikt, wordt vanuit bepaalde hoek als een belemmering ervaren voor een efficiënte strafvervolging.

3.6. Bestuurlijk beleid — controle

3.6.1. Gewapend bestuursrecht

Deze uit Nederland overgewaaide term houdt in dat, wanneer de overheid de criminale organisaties in de tang wil nemen, hij niet alleen reactief via het strafrecht moet optreden, maar ook een bestuursomgeving moet creëren die moeilijk te infiltreren of te misbruiken is door de georganiseerde criminaliteit. Een actief bestuur ziet erop toe dat criminale organisaties de reglementering niet naar eigen inzicht toepassen en daardoor de maatschappelijke en economische verhoudingen ontwrichten.

3.6.2. Documentenfraude

Documentenfraude loopt als een rode draad doorheen de georganiseerde criminaliteit. Het gaat daarbij zowel om de namaak als om de diefstal van blanco overheidsdocumenten zoals visa, paspoorten, verblijfsvergunningen, rijbewijzen, arbeidskaarten en exploitatievergunningen. Het koninklijk besluit van 28 oktober 1993 betreffende de beveiliging van commissariaten ligt aan de basis van structurele investeringen die bijdragen tot een afdoende bescherming van de lokalen, maar toch beschikken 3% van de bijcommissariaten in de grootsteden en 11% in de niet-grootsteden nog steeds niet over een brandkast. Eén op vijf politiecommissariaten beschikt niet over een degelijk beveiligde ruimte om wapens en munitie op te slaan.

De overheid treedt meestal slechts reactief op: slechts als de diefstallen van paspoorten een ware plaag waren geworden en er protest werd aangetekend door vreemde mogendheden tegen de laksheid van de Belgische overheid, werd er besloten deze documenten voortaan op een centrale plaats bij te houden. In dit verband worden de nieuwe maatregelen inzake afgifte van paspoorten als positief ervaren.

Een andere constante is het gebrek aan coördinatie en samenwerking tussen de diensten die deze documenten uitreiken. Bovendien is hun controle niet waterdicht. Het gemak waarmee vreemdelingen in

en Belgique divers documents et permis de séjour est déconcertante.

Une évaluation de la façon dont ces documents sont fabriqués et délivrés est donc souhaitable. Il convient également de réfléchir aux conséquences qu'il faut attribuer aux cas de fraude et de vol (par exemple le signalement international de documents vierges volés).

3.6.3. Accès au territoire

La commission a été interpellée par le fait que des membres biens connus d'organisations criminelles étrangères actives en Belgique séjournent sans obstacle sur le territoire national. Elle a dès lors cherché à savoir sur base de quels critères et en fonction de quels renseignements l'Office des étrangers délivre les visa et comment il assure l'éloignement du territoire des étrangers indésirables.

La commission a dû se rendre à l'évidence que le système actuel de délivrance des visa ne permet pas d'effectuer un contrôle réel sur les demandes introduites. L'éparpillement des compétences en matière d'octroi de permis de travail et de cartes professionnelles, l'absence de flux d'informations en provenance des autorités administratives, telles que les Douanes, les Finances ou encore les Affaires économiques, la réticence de la police à fournir des informations à l'Office, qui est actuellement soumis à la loi relative à la publicité des documents administratifs, constituent autant de facteurs qui empêchent l'Office des étrangers de développer une politique adéquate en matière de délivrance de visa. Dans l'état actuel des choses, tant que les demandeurs ne sont pas fichés, à la suite d'une condamnation définitive, ou signalés par la Sûreté de l'État, ils peuvent très bien, même s'ils font l'objet de poursuites, recevoir un visa d'affaires, et ce d'autant plus que tout refus doit être motivé, ce qui est parfois impossible en raison du manque d'informations.

Sur le plan réactif, la commission a également dû constater que souvent, l'Office ne parvient pas à faire exécuter les décisions d'éloignement du territoire, notamment en raison du manque de place dans les prisons et les centres pour illégaux, et du fait que l'exécution de telles décisions est contrôlée — quand elle l'est — par d'autres autorités.

La commission considère qu'il faut repenser le statut de l'Office des étrangers, qui ne doit pas être purement et simplement assimilé à une administration. Elle est également d'avis qu'il est urgent de mettre en place un système d'échange d'informations entre la police, les différentes administrations et l'Office, d'une part, et entre les autorités compétentes

België verblijfsdocumenten en vergunningen allerkunnen verkrijgen, is ontstellend.

Een evaluatie van de wijze waarop deze documenten worden aangemaakt en uitgereikt, is dan ook wenselijk. Tevens moet men zich bezinnen over de gevolgen die aan de gevallen van fraude en diefstal dienen te worden verleend (bijvoorbeeld het internationaal signalement van gestolen blancodocumenten).

3.6.3. Toegang tot het grondgebied

De commissie is verbaasd over het feit dat mensen, van wie iedereen weet dat zij behoren tot buitenlandse criminale organisaties die in België actief zijn, zonder problemen op het Belgische grondgebied kunnen verblijven. Daarom wilde zij weten op basis van welke criteria en van welke gegevens de Dienst Vreemdelingenzaken visa verleent en hoe hij ongewenste vreemdelingen van het grondgebied verwijert.

De commissie heeft helaas vastgesteld dat de manier waarop de visa momenteel worden uitgereikt, geen enkele vorm van controle op de aanvragen toelaat. De versnippering van de bevoegdheden inzake de toekenning van arbeidsvergunningen en van beroepskaarten, het gebrek aan informatie van bepaalde overhedsdiensten — bijvoorbeeld douane, financiën of economische zaken —, het feit dat de politiediensten aarzelen om inlichtingen te verschaffen aan Dienst Vreemdelingenzaken, die onderworpen is aan de wet betreffende de openbaarheid van bestuursdocumenten, zijn allemaal factoren welke die dienst verhinderen een adequaat beleid te voeren met betrekking tot de afgifte van visa. Als de aanvagers niet geregistreerd zijn als gevolg van een definitieve veroordeling en niet gesignaléerd zijn door de Veiligheid van de Staat, kunnen zij bij de huidige stand van zaken — zelfs wanneer zij vervolgd worden — makkelijk een zakenvisum krijgen, vooral ook omdat een weigering steeds gemotiveerd moet zijn, wat soms niet mogelijk is bij gebrek aan informatie.

Op reactief vlak stelt de commissie ook vast dat de Dienst Vreemdelingenzaken er vaak niet in slaagt beslissingen tot verwijdering van het grondgebied te doen uitvoeren, met name wegens plaatsgebrek in de gevangenissen en de centra voor illegalen en omdat de uitvoering van deze beslissingen wordt gecontroleerd door andere overheden, zo dat al gebeurt.

De commissie vindt dat opnieuw moet worden nagedacht over het statuut van de Dienst Vreemdelingen, die niet zomaar kan worden gelijkgeschakeld met een overhedsdienst. Zij vindt ook dat zo snel mogelijk werk moet worden gemaakt van een systeem van uitwisseling van informatie tussen de politiediensten, de overhedsdiensten en de instanties die

en matière d'octroi de permis de travail et de cartes professionnelles et l'Office, d'autre part.

3.6.4. Contrôles douaniers

Le système douanier, en matière d'accises, repose encore à l'heure actuelle essentiellement sur le système archaïque du document administratif d'accompagnement (DAA) : la seule garantie que la marchandise est arrivée à destination et y est déclarée consiste dans le retour — après plusieurs semaines — d'un document portant le cachet des autorités de destination. Le système est faible sur le plan de la fiabilité (dans certains secteurs, on a relevé un taux de documents falsifiés de l'ordre des 2/3), mais également sur le plan du contrôle.

En effet, depuis l'ouverture des frontières, les États membres n'ont pu se mettre d'accord pour adopter des mesures compensatoires à l'ouverture des frontières, et notamment pour développer un système d'assistance mutuelle des administrations des États membres de l'Union en vue de faciliter les recherches, dans la mesure où le système ne peut faire face aux crimes sophistiqués.

Les mêmes carences ont été constatées en matière de contrôle de la TVA.

Comme le souligne le groupe de haut niveau sur le crime organisé, il est impératif que les États membres de l'Union s'engagent dans une modernisation de la procédure douanière, en informatisant notamment l'échange de données, et qu'ils développent à brève échéance une politique d'assistance mutuelle.

En outre, la commission a constaté, au niveau interne, que les services douaniers souffraient cruellement de l'absence totale d'échange d'informations et de collaboration entre les différentes autorités administratives concernées, et ce même au sein d'un seul ministère; chaque administration poursuit ses objectifs propres sans tenter d'avoir une vision globale de la fraude organisée.

Enfin, les services de lutte contre la fraude en matière douanière souffrent d'un manque réel d'effectifs et de moyens matériels pour mener à bien leur mission.

De manière plus générale, on doit relever, à cet égard, que la réduction du nombre de douaniers opérée par la Belgique, contrairement à la politique menée à cet égard par d'autres États membres, lors de l'ouverture des frontières, ne permet pas d'assurer une surveillance régulière des transporteurs, et ce d'autant plus qu'aucune trajectoire ou poste de passage obligatoire ne leur est imposé.

3.7. International

Le droit pénal formel comme le droit pénal matériel doivent tenir compte du caractère international du

bevoegd zijn voor de uitreiking van arbeidsvergunningen en beroepskaarten enerzijds en de Dienst Vreemdelingenzaken anderzijds.

3.6.4. Douanecontrole

Het douanesysteem met betrekking tot de accijnzen berust momenteel nog grotendeels op het archaïsche administratieve geleide document (AGD). De enige waarborg dat de goederen op hun bestemming zijn aangekomen en zijn aangegeven, bestaat erin dat dit document na een aantal weken terugkeert met het zegel van de overheid van de plaats van bestemming. Het systeem biedt geen hoge graad van betrouwbaarheid (in bepaalde sectoren worden twee derde van de documenten vervalst), en laat ook geen ernstige controle toe.

De lidstaten zijn er niet in geslaagd een akkoord te bereiken over maatregelen die het openstellen van de grenzen opvangen, en met name over een systeem van wederzijdse bijstand tussen de overheden van de lidstaten om de onderzoeken te vergemakkelijken, wat wel nodig is aangezien het systeem momenteel niet in staat is om spitsvondige vormen van criminaliteit het hoofd te bieden.

Met betrekking tot de BTW-controle zijn dezelfde tekortkomingen vastgesteld.

Zoals de groep op hoog niveau inzake georganiseerde misdaad vaststelt, moeten de lidstaten van de Unie de douaneprocedure dringend moderniseren — met name door de informativering van de gegevensuitwisseling — en dienen zij binnen afzienbare tijd een beleid van wederzijdse bijstand uit te bouwen.

Op binnenlands vlak stelt de commissie vast dat de douanediensten erg te lijden hebben onder het totale gebrek aan uitwisseling van gegevens en aan samenwerking tussen de verschillende betrokken overheidsdiensten, vaak zelfs binnen één ministerie. Elke dienst streeft zijn eigen doeleinden na zonder te trachten tot een meer algemene visie op de georganiseerde fraude te komen.

De diensten die de douanefraude moeten bestrijden, kampen ten slotte met een reëel gebrek aan personeel en aan materiële middelen die zij nodig hebben om hun taak tot een goed einde te brengen.

Meer algemeen dient erop gewezen dat België in tegenstelling tot de andere lidstaten na het openstellen van de grenzen het aantal douaniers heeft verminderd. Daardoor kan geen geregeld toezicht worden gehouden op de transporteurs, vooral ook omdat hun geen verplicht traject of geen verplichte grensovergang worden opgelegd.

3.7. Internationaal

Zowel in het materieel als in het formeel strafrecht moet rekening worden gehouden met het internatio-

crime organisé. L'on doit aussi développer, en particulier au sein de l'Union européenne, une coopération internationale et y réaliser une harmonisation des législations nationales.

Les traités d'extradition que nous avons conclus au 19^e siècle avec la plupart des pays européens sont totalement dépassés aujourd'hui. Dans ce domaine, l'Union européenne a fait œuvre de pionnier et nous devrions nous efforcer de conclure des traités d'extradition adéquats et efficaces avec les autres pays du monde, et de mettre en place avec eux une entraide judiciaire réciproque.

Une réforme du système des commissions rogatoires tout à fait vétuste aujourd'hui ainsi qu'une collaboration transfrontalière plus étroite, tant policière que judiciaire, s'imposent. Cette nécessité a notamment été évoquée eu égard aux moyens de lutte contre les fraudes diverses qui touchent le commerce mondial (fraudes à la TVA, fraudes fiscales, fraudes aux intérêts financiers des Communautés européennes, etc.). La vitesse des échanges commerciaux, le volume de ceux-ci, la nécessité de ne pas bloquer le commerce outre mesure et le caractère international quasi-systématique de ces échanges, imposent que des dispositions soient prises pour remédier aux carences actuelles. Les procédures sont lourdes et inadaptées, il y a un manque de rapidité de réaction et d'échange d'informations, etc. Il est souhaitable de faciliter la transmission de juge à juge des demandes et des résultats des commissions rogatoires internationales.

En matière de coopération judiciaire, il importe tout particulièrement de mettre en place, toujours sur la base d'un traité, un système simplifié de collaboration directe entre les magistrats et entre les appareils judiciaires, sans devoir passer par la voie diplomatique. Cette réforme doit également tenir compte des difficultés qui résultent aujourd'hui du caractère bilatéral du système des commissions rogatoires. Les dispositions actuelles rendent très compliquée la mise en place d'une collaboration simultanée entre des magistrats ressortissants de plus de deux pays différents. En outre, pour rendre cette collaboration optimale, il convient de fournir aux magistrats un appareil de soutien capable de préparer la mise en place de toute collaboration dans le respect du droit et des procédures des États dont la coopération est souhaitée.

De plus, une organisation des polices à l'échelle européenne fait défaut. Plutôt que de mettre sur pied une imposante organisation administrative, il suffirait d'autoriser les polices locales à prendre contact

naal karakter van de georganiseerde criminaliteit. Tevens moet er inzonderheid binnen de Europese Unie werk worden gemaakt van internationale samenwerking enerzijds en onderlinge aanpassing of harmonisatie van de nationale wetgevingen anderzijds.

De uitleveringsverdragen die we in de loop van de negentiende eeuw met de meeste Europese landen hebben afgesloten, zijn thans volkomen achterhaald. De Europese Unie heeft in dit opzicht baanbrekend werk verricht en we zouden ons moeten inspannen om ook met de overige landen van de wereld aangepaste, efficiënte uitleveringsverdragen aan te gaan en wederzijdse rechtshulp op touw te zetten.

Een herziening van het volstrekt verouderde systeem van rogatoire commissies alsmede een nauwere grensoverschrijdende samenwerking, zowel op politie- als op gerechtelijk gebied, is noodzakelijk. Op die noodzaak werd onder meer gewezen met betrekking tot de middelen ter bestrijding van allerhande soorten fraude waarmee de wereldhandel geconfronteerd wordt (BTW-ontduiking, belastingontduiking, het schaden van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen, enz.). De snelheid waarmee handelsverrichtingen worden afgewikkeld, de omvang ervan, de nood aan vrijhandel zonder al te veel beperkingen en het internationale nagenoeg systematische karakter van dat handelsverkeer vergen dat maatregelen worden genomen om de huidige tekortkomingen te verhelpen. De procedures zijn log en onaangepast, de reactie is niet snel genoeg en de informatie wordt niet vlug genoeg uitgewisseld. Het is wenselijk dat de vragen en de resultaten van de internationale rogatoire commissies makkelijker van de ene rechter aan de andere kunnen worden overgedragen.

Op het stuk van de gerechtelijke samenwerking is het bijzonder belangrijk via een verdrag een vereenvoudigd systeem van directe samenwerking tussen de magistraten en tussen de gerechtelijke apparaten in het leven te roepen zonder daarvoor een beroep te moeten doen op diplomaten. Bij die hervorming moet eveneens rekening worden gehouden met de moeilijkheden die vandaag voortvloeien uit het bilaterale karakter van het systeem van de rogatoire commissies. De huidige bepalingen maken een gelijktijdige samenwerking van magistraten die onderdanen zijn van meer dan twee verschillende landen, bijzonder ingewikkeld. Om die samenwerking daarenboven te optimaliseren is het wenselijk de magistraten een ondersteuningstructuur te bieden die in staat is de invloeding van elke vorm van samenwerking voor te bereiden met inachtneming van het recht en de procedures van de Staten waarvan de samenwerking gewenst wordt.

Daarenboven ontbreekt een organisatie van de politiekorpsen op Europese schaal. In plaats van een indrukwekkende administratieve organisatie in het leven te roepen, is het voldoende de plaatselijke poli-

avec les polices locales à l'étranger, sans devoir accomplir des formalités administratives. Actuellement, la police locale ne dispose pas de crédits permettant ces contacts directs et ce manque de fonds empêche souvent une intervention efficace.

3.8. Commission parlementaire de suivi

Au point 3.1 est évoquée l'idée d'un contrôle parlementaire sur la collecte des informations.

La commission estime toutefois qu'il n'est pas souhaitable de limiter le rôle du Parlement à ce point spécifique. C'est pourquoi elle propose de créer une commission parlementaire de suivi chargée de suivre de près l'évolution de la criminalité organisée, de contrôler systématiquement, en concertation avec le pouvoir exécutif, l'efficacité des mesures qui ont été prises et de formuler des propositions en vue d'améliorer l'approche.

4. Considération finale

Il ne faut pas interpréter le ton parfois critique du présent rapport comme une réprimande mais plutôt comme une exhortation à donner la priorité à la lutte contre la criminalité organisée.

À ce sujet, la commission a pris acte des plans d'action que le gouvernement a définis en vue de combattre la criminalité organisée et la délinquance économique, financière et fiscale. Elle a pris acte également du début d'exécution que le gouvernement a donné à ses plans (*cf.* annexes B et C au présent rapport). Elle a apprécié la note d'orientation du ministre de la Justice concernant la lutte contre la criminalité organisée(1), et constate que l'Union européenne a, elle aussi, formulé à ce sujet des recommandations urgentes aux États membres.

La commission se réjouit de la réforme en profondeur à laquelle l'on soumet la justice et les services de police, notamment par la création d'une police fédérale et d'un parquet fédéral, lesquels constituent les premiers éléments d'une politique efficace de lutte contre le crime organisé.

Elle plaide pour une approche intégrée et multidisciplinaire du crime organisé, à laquelle la justice, la police et l'administration et, éventuellement, les entreprises, devraient être activement associées.

Pour pouvoir être couronnée de succès, la lutte contre le crime organisé requiert une prise de cons-

tie toe te staan contact te leggen met de plaatselijke politiekorpsen in het buitenland zonder dat daarvoor administratieve formaliteiten moeten worden vervuld. De plaatselijke politie beschikt thans niet over kredieten welke die directe contacten mogelijk maken en dit gebrek aan middelen verhindert vaak een doeltreffend optreden.

3.8. Parlementaire opvolgingscommissie

In punt 3.1 werd de idée geopperd van een parlementaire controle op de informatiegaring.

De commissie acht het echter niet raadzaam de rol van het Parlement tot dit specifiek punt te beperken. Daarom stelt zij de oprichting van een parlementaire opvolgingscommissie voor die de evolutie van de georganiseerde criminaliteit op de voet volgt, de effectiviteit van de genomen maatregelen systematisch toetst in overleg met de uitvoerende macht en voorstellen doet tot verbetering van de aanpak.

4. Slotbeschouwing

De kritische toon die soms in dit verslag doorklinkt, is niet zozeer bedoeld als een terechtwijzing, maar veeleer als een aansporing om de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit prioritair te stellen.

De commissie heeft in dat verband akte genomen van de actieplannen van de regering tegen de georganiseerde criminaliteit en tegen de economische, financiële en fiscale delinquentie, alsook van de uitvoering die daar reeds partieel aan is gegeven (*cf.* bijlagen B en C bij dit verslag). Zij waardeert de oriëntatinota van de minister van Justitie inzake de aanpak van de georganiseerde criminaliteit(1) en constateert dat de Europese Unie in dat verband eveneens dringende aanbevelingen aan de lidstaten heeft geformuleerd.

De commissie verheugt zich over de ingrijpende hervorming van de justitie en de politiediensten, onder meer door de oprichting van een federale politie en een federaal parket, die een aanzet vormt voor een doeltreffende aanpak van de georganiseerde criminaliteit.

De commissie pleit voor een geïntegreerde en multidisciplinaire aanpak van de georganiseerde criminaliteit, waarin zowel het gerecht, de politie als het bestuur en eventueel het bedrijfsleven actief worden betrokken.

Het welslagen van de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit vergt een grotere bewustwording en een

(1) Cette note est reprise en annexe du rapport annuel 1998 du ministre de la Justice sur le crime organisé en Belgique en 1997, pp. 181 et suivantes; elle est publiée comme annexe D au présent rapport.

(1) Deze oriëntatinota is opgenomen als bijlage bij het jaarverslag 1998 van de minister van Justitie over de georganiseerde criminaliteit in België in 1997, blz. 181 en volgende; deze nota wordt als bijlage D bij dit verslag gepubliceerd.

cience plus approfondie et une meilleure compréhension de cette problématique que ce n'est actuellement le cas. Cela suppose une vigilance et une efficacité plus grandes de la part des services publics. On ne pourra atteindre cet objectif qu'en élaborant un cadre judiciaire, policier et administratif qui soit à la mesure de la menace criminelle qui occasionne des dégâts considérables dans la société.

Le présent rapport vise à apporter une contribution dans ce but.

*
* *

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité des 8 membres présents.

<i>Les rapporteurs,</i> Hugo COVELIERS. Claude DESMEDT.	<i>Les présidents,</i> Hugo VANDENBERGHE. Roger LALLEMAND.
---	--

dieper inzicht in de problematiek dan thans het geval is. Dat veronderstelt een grotere alertheid en efficiëntie van de overheidsdiensten. Deze doelstelling kan pas worden verwezenlijkt wanneer een passend gerechtelijk, politieel en bestuurlijk kader wordt uitgewerkt dat in verhouding staat tot de criminale dreiging waarvan de maatschappelijke schade zeer aanzienlijk is.

Dit verslag wenst daartoe een bijdrage te leveren.

*
* *

Dit verslag werd eenparig goedgekeurd door de 8 aanwezige leden.

<i>De rapporteurs,</i> Hugo COVELIERS. Claude DESMEDT.	<i>De voorzitters,</i> Hugo VANDENBERGHE. Roger LALLEMAND.
--	--

ANNEXES**ANNEXE A****RAPPORT CONCERNANT LE
COMITÉ SUPÉRIEUR DE CONTRÔLE****CHAPITRE PREMIER****INTRODUCTION**

La commission a entamé ses travaux en octobre 1996. Elle a d'emblée été confrontée à la problématique du Comité supérieur de contrôle. En effet, deux fonctionnaires du Comité faisaient état, à coup de déclarations largement médiatisées, de graves dysfonctionnements au sein de leur institution, et lui reprochaient notamment d'étouffer systématiquement des affaires, spécialement lorsqu'elles mettaient en cause des hommes politiques ou des magistrats. Ils annonçaient des révélations plus précises, documents à l'appui, devant la commission.

Eu égard au rôle majeur du Comité supérieur de contrôle dans la lutte contre la corruption dans la fonction publique et en matière de marchés publics, et aux liens que ce mécanisme peut avoir avec la criminalité organisée, la commission a considéré qu'il lui incombaît d'instruire ce dossier.

La commission a, dès lors, procédé aux investigations suivantes :

A. Auditions, sous serment, de :

- M. J. Depret, inspecteur principal, en interruption de carrière, du Comité supérieur de contrôle, le 25 octobre 1996;
- M. W. Vermeulen, adjoint linguistique de l'administrateur général du Comité supérieur de contrôle, le 25 octobre 1996;
- M. W. De Smet, président du Comité supérieur de contrôle, le 8 novembre 1996;
- M. R. Charles, président honoraire du Comité supérieur de contrôle, le 8 novembre 1996;
- M. A. Canneel, administrateur général du Comité supérieur de contrôle, les 20 et 29 novembre 1996.

Le 21 février 1997, la commission a également entendu M. le juge d'instruction Bulthé, qui a traité de nombreux dossiers avec le CSC.

Le 24 janvier 1997, la commission a, par ailleurs, entendu à titre d'information, et à sa demande, le colonel Bauwens, inculpé dans l'affaire dite des obus.

BIJLAGEN**BIJLAGE A****RAPPORT OVER HET
HOOG COMITÉ VAN TOEZICHT****HOOFDSTUK I****INLEIDING**

De commissie heeft haar werkzaamheden aangevat in oktober 1996. Vanaf het begin werd ze geconfronteerd met de problemen rond het Hoog Comité van Toezicht. Twee ambtenaren van het Comité klaagden via verklaringen die in de pers veel aandacht kregen, ernstige disfuncties aan binnen de instelling en verweten het Comité met name dat bepaalde zaken systematisch werden toegedekt, vooral wanneer er politici of magistraten bij betrokken waren. Zij kondigden aan dat zij voor de commissie gedetailleerde onthullingen zouden doen, met de nodige bewijsstukken.

Het Hoog Comité van Toezicht heeft een sleutelrol gespeeld in de strijd tegen de corruptie in openbare dienst en bij de overheidsopdrachten en de mogelijke banden met de georganiseerde misdaad. Daarom was de commissie van oordeel dat zij dit dossier moest onderzoeken.

De commissie heeft de volgende onderzoeksdaaden verricht :

A. Hoorzittingen onder eed met :

- de heer J. Depret, e.a. inspecteur, met loopbaanonderbreking, van het Hoog Comité van Toezicht, op 25 oktober 1996;
- de heer W. Vermeulen, taaladjunct van de administrateur-generaal van het Hoog Comité van Toezicht, op 25 oktober 1996;
- de heer W. De Smet, voorzitter van het Hoog Comité van Toezicht, op 8 november 1996;
- de heer R. Charles, erevoorzitter van het Hoog Comité van Toezicht, op 8 november 1996;
- de heer A. Canneel, administrateur-generaal van het Hoog Comité van Toezicht, op 20 en 29 november 1996.

Op 21 februari 1997 heeft de commissie eveneens onderzoeksrechter Bulthé gehoord, die vele dossiers in verband met het HCT heeft behandeld.

Daarnaast heeft de commissie op 24 januari 1997, zuiver ter informatie en op zijn verzoek, kolonel Bauwens gehoord, die beschuldigd werd in de obusenzaak.

B. Quelques semaines après son audition, M. Vermeulen a transmis un document circonstancié d'une trentaine de pages reprenant les dossiers dans lesquels, selon lui, il y a eu des anomalies. À ce document étaient jointes une cinquantaine d'annexes.

M. Depret, qui avait lui aussi annoncé le dépôt d'un dossier, n'a par contre rien transmis à la commission.

C. En ce qui concerne les enquêtes administratives énumérées dans le document Vermeulen, la commission a demandé au Comité P d'en contrôler le déroulement et d'en faire rapport. Après avoir procédé à l'examen des dossiers litigieux et aux auditions nécessaires, le Comité P a déposé son rapport dans le courant du mois de décembre 1996.

Parallèlement, et à la requête du ministre de la Fonction publique, le Comité P a procédé à une enquête de contrôle du Comité supérieur de contrôle. Le rapport qui en résulte a été transmis à la commission par le ministre de la Fonction publique.

En ce qui concerne les enquêtes judiciaires, la commission a demandé aux différents procureurs généraux de lui faire rapport quant au déroulement des affaires mentionnées dans la note Vermeulen.

La commission a accusé réception de ces rapports dans le courant du mois de janvier 1997.

D. La commission a procédé à un examen attentif de tous les éléments recueillis. Elle a notamment confronté les arguments développés par M. Vermeulen aux informations fournies par les autorités compétentes et par les témoins.

Il en résulte des constatations de deux ordres :

— d'une part, des constatations relatives à des dysfonctionnements d'ordre structurel et organisationnel. Cet examen fera l'objet du chapitre II.

— d'autre part, des constatations relatives aux dossiers épingleés par M. Vermeulen. Cet examen fera l'objet du chapitre III.

*
* *

Avant d'entrer dans cet examen, la commission se doit de préciser qu'au cours de ses investigations, elle s'était très vite aperçue que les affaires dont il était question ne touchaient pas à la criminalité organisée ni même ne révélaient d'éléments de corruption. Dès lors la commission a décidé de ne pas s'écartier de sa mission et de livrer ses constatations dans son rapport final. Cette décision s'imposait d'autant plus qu'il résulte déjà des éléments rassemblés par la commis-

B. Enkele weken na de hoorzitting heeft de heer Vermeulen de commissie een uitgebreid document van een dertigtal pagina's toegezonden, waarin alle dossiers werden opgesomd die volgens hem onregelmatigheden vertoonden. Bij dit document hoorden ook een vijftigtal bijlagen.

De heer Depret, die eveneens had aangekondigd een dossier te zullen indienen, heeft de commissie niets toegezonden.

C. De commissie heeft het Comité P verzocht het verloop van de administratieve onderzoeken die in het document Vermeulen worden genoemd, te controleren en daarover verslag uit te brengen. Na de betwiste dossiers te hebben onderzocht en de nodige hoorzittingen te hebben georganiseerd, heeft het Comité P in de loop van december 1996 verslag uitgebracht.

Op verzoek van de minister van Ambtenarenzaken heeft het Comité P ook het Hoog Comité van Toezicht aan een onderzoek onderworpen. Het verslag terzake is de commissie meegedeeld door de minister van Ambtenarenzaken.

Voor de gerechtelijke onderzoeken heeft de commissie de verschillende procureurs-generaal verzocht verslag uit te brengen over het verloop van de zaken die in de nota Vermeulen worden vermeld.

In de loop van januari 1997 heeft de commissie deze verslagen ontvangen.

D. De commissie heeft alle verzamelde gegevens nauwlettend onderzocht. Zij heeft met name de argumenten van de heer Vermeulen getoetst aan de informatie die ze kreeg van de bevoegde autoriteiten en de getuigen.

Dit alles leidde tot twee categorieën van vaststellingen :

— enerzijds vaststellingen met betrekking tot de structurele en organisatorische disfuncties. Dit onderzoek komt aan bod in hoofdstuk II.

— anderzijds vaststellingen met betrekking tot de dossiers die de heer Vermeulen heeft aangebracht. Hierover handelt hoofdstuk III.

*
* *

Alvorens op de resultaten van het onderzoek in te gaan, wil de commissie onmiddellijk verduidelijken dat zij in de loop van haar werkzaamheden reeds vroeg tot de conclusie was gekomen dat de zaken in kwestie niets te maken hadden met de georganiseerde criminaliteit noch met corruptie. De commissie heeft dan ook besloten niet van haar oorspronkelijke opdracht af te wijken, namelijk een onderzoek naar de georganiseerde criminaliteit in ons land. Zij geeft er

sion que la plupart des griefs formulés par M. Vermeulen ne sont pas fondés.

RAPPORT SUR LES DYSFONCTIONNEMENTS STRUCTURELS ET ORGANISATIONNELS DU COMITÉ SUPÉRIEUR DE CONTRÔLE

CHAPITRE II

PRÉAMBULE

Compte tenu de l'intégration du service d'enquête du Comité supérieur de contrôle à la police judiciaire (loi du 6 mars 1998, *Moniteur belge* du 31 mars 1998, p. 9759), ainsi que des réformes législatives en cours en matière de police et de justice, le présent rapport de synthèse n'a plus qu'un intérêt historique. Il a été établi en vue de répondre aux critiques formulées par M. Vermeulen, mais le problème politique structurel qui existait à propos du Comité supérieur de contrôle ne se pose plus aujourd'hui.

I. STATUT ET COMPÉTENCES DU COMITÉ SUPÉRIEUR DE CONTRÔLE

Ce statut était fixé par l'arrêté royal du 29 juillet 1970 (*Moniteur belge* du 18 septembre 1970). En vertu de cet arrêté royal, l'activité du Comité s'exerçait à l'intervention de deux organes distincts, le Collège et l'Administration, sous l'autorité d'un président.

1. Le Collège

La composition du Collège était déterminée par l'article 4 de l'arrêté royal du 29 juillet 1970 et comprenait:

1^o quatre magistrats de la Cour de cassation ou de l'une des cours d'appel, parmi lesquels était nommé le président.

2^o des représentants des divers ministères.

3^o des représentants des organisations professionnelles des entrepreneurs et des industriels. Le président et les membres étaient nommés par le Roi sur proposition du ministre qui avait le Comité supérieur de contrôle dans ses attributions.

En vertu de l'article 11 de l'arrêté royal du 29 juillet 1970, le Collège avait pour mission:

1^o d'émettre un avis sur les contestations ou litiges qui lui sont déférés par l'une ou l'autre des parties et

de voorkeur aan haar vaststellingen openbaar te maken in haar eindrapport. Deze beslissing steunt bovendien op het feit dat uit alle gegevens die de commissie reeds heeft verzameld, blijkt dat de klachten van de heer Vermeulen ongegrond zijn.

RAPPORT OVER DE GEBREKKIGE WERKING MET BETREKKING TOT DE STRUCTUREN EN DE ORGANISATIE VAN HET HOOG COMITÉ VAN TOEZICHT

HOOFDSTUK II

INLEIDING

Aangezien de dienst enquêtes van het Hoog Comité van Toezicht is opgegaan in de gerechtelijke politie (wet van 6 maart 1998, *Belgisch Staatsblad* van 31 maart 1998, blz. 9759) en de wetgeving met betrekking tot gerecht en politie momenteel wordt hervormd, heeft dit syntheserapport alleen nog waarde als historisch document. Het had tot doel de kritiek van de heer Vermeulen te weerleggen, maar het structurele politieke probleem rond het Hoog Comité van Toezicht bestaat vandaag niet meer.

I. STATUUT EN BEVOEGDHEDEN VAN HET HOOG COMITÉ VAN TOEZICHT

Het statuut was geregeld bij koninklijk besluit van 29 juli 1970 (*Belgisch Staatsblad* van 18 september 1970). Overeenkomstig dit koninklijk besluit oefende het Comité zijn taken uit via twee verschillende organen, het College en het Bestuur, onder het gezag van een voorzitter.

1. Het College

De samenstelling van het College was geregeld bij artikel 4 van het koninklijk besluit van 29 juli 1970. Het College bestond uit:

1^o vier tot het Hof van Cassatie of tot een van de hoven van beroep behorende magistraten, onder wie de voorzitter werd benoemd;

2^o vertegenwoordigers van verscheidene ministeries;

3^o afgevaardigden van beroepsorganisaties van aannemers en industrielen. De voorzitter en de leden werden door de Koning benoemd op voordracht van de minister tot wiens bevoegdheid het Hoog Comité van Toezicht behoorde.

Op grond van artikel 11 van het koninklijk besluit van 29 juli 1970 had het College als opdracht:

1^o advies uit te brengen over betwistingen of geschillen die worden aangebracht door de ene of de

relatifs aux marchés et à tous actes et conventions qui s'y rattachent, passés par les services auxquels le Collège étend son action;

2^o de rechercher, par voie de conciliation, un règlement amiable des contestations ou litiges surgissant à l'occasion de l'exécution de ces mêmes marchés, actes et conventions;

3^o d'émettre un avis sur toute question qui lui serait soumise par l'autorité compétente en relation avec l'activité du Comité.

Le Collège exerçait ses attributions sous l'autorité du président.

2. L'Administration

L'Administration comprenait un service administratif et un service d'enquêtes placés sous la direction du chef de l'administration (article 34) et sous l'autorité du président.

Le service administratif assumait les tâches inhérentes au fonctionnement du Comité supérieur de contrôle, tant du Collège que du service d'enquêtes (article 35, § 1^{er}).

Le service administratif se divisait en deux branches : une unité logistique (personnel, équipements, locaux, etc.) et une unité «fourre-tout»(1) comprenant le greffe, la bibliothèque et le service de dactylographie.

Pour une composition détaillée du service administratif, voyez l'enquête de contrôle du Comité P, p. 13.

Les missions du service d'enquêtes étaient définies par l'article 35, § 2, de l'arrêté royal du 29 juillet 1970. Il s'agissait :

1^o de rechercher les fraudes ou infractions commises soit par les préposés de l'administration, soit par des tiers, dans les locaux occupés par les services auxquels s'étendait la compétence du service d'enquêtes ou à l'occasion du fonctionnement de ses services(2). Il étendait son action à tous les domaines où l'intérêt de ces services était engagé à un titre quelconque;

2^o d'effectuer des contrôles à l'occasion de l'exécution des marchés de travaux, de fournitures et de services, soit conclus par ces mêmes administrations, soit subventionnés directement ou indirectement par l'État;

3^o de procéder aux vérifications prévues par l'arrêté royal du 26 avril 1968 réglant l'organisation et la coordination des contrôles de l'octroi et de l'emploi des subventions.

(1) Audition Canneel, 29 novembre 1996, p. 11/2.

(2) Cf. *infra*, p. 9 et suiv.

autre partij betreffende aanbestedingen en alle ermede gepaard gaande akten en overeenkomsten afgesloten door de diensten waarvoor het College bevoegd is;

2^o door verzoeningsonderhandelingen een minnelijke regeling te zoeken van betwistingen en geschillen die rijzen bij de uitvoering van diezelfde aanbestedingen, akten en overeenkomsten;

3^o advies uit te brengen over elke vraag die door de bevoegde overheid zou worden voorgelegd met betrekking tot de activiteit van het Comité.

Het College oefende zijn bevoegdheden uit onder het gezag van de voorzitter.

2. Het Bestuur

Het Bestuur omvatte een administratieve dienst en een dienst enquêtes, die beide onder de leiding stonden van het hoofd van het Bestuur (artikel 34) en onder het gezag van de voorzitter.

De administratieve dienst vervulde de administratieve taken eigen aan de werking van het Hoog Comité van Toezicht, zowel van het College als van de dienst enquêtes (artikel 35, § 1).

De administratieve dienst bestond uit twee groepen : een logistieke eenheid (personeel, uitrusting, lokalen, enz.) en een all-round eenheid(1) met de griffie, de bibliotheek en de typkamer.

Voor meer details over de samenstelling van de administratieve dienst verwijzen wij naar het toezichtsonderzoek van het Comité P, blz. 13.

Artikel 35, § 2, van het koninklijk besluit van 29 juli 1970 bepaalde de opdracht van de dienst enquêtes als volgt :

1^o bedrog of inbreuken opsporen, begaan hetzij door aangestelden van het Bestuur, hetzij door derden, in de lokalen betrokken door de diensten waarvoor de dienst enquêtes bevoegd was of begaan naar aanleiding van de werking van die diensten(2); de enquêtedienst strekte zijn werking uit tot alle verrichtingen waarbij het belang van die diensten maar enigszins was betrokken;

2^o toezicht uit te oefenen bij de uitvoering van overeenkomsten voor werken, leveringen of diensten, hetzij afgesloten door dezelfde besturen, hetzij rechtstreeks of onrechtstreeks gesubsidieerd door het Rijk;

3^o de verificaties uit te voeren bepaald bij het koninklijk besluit van 26 april 1968 tot regeling van de organisatie en de coördinatie van de controle op de toekenning en op de aanwending van de toelagen.

(1) Canneel, hoorzitting van 29 november 1996, blz. 11/2.

(2) Zie hieronder blz. 9 e.v.

Il convenait donc de distinguer trois types de missions:

- les missions de nature administrative de contrôle administratif et budgétaire;
- les missions de nature administrative de police répressive;
- les missions de police judiciaire.

a) Les attributions de nature administrative de contrôle administratif et budgétaire.

Il s'agissait du contrôle de la régularité de l'exécution des marchés de travaux, de fournitures ou de services conclus par les pouvoirs publics qui relevaient de la compétence du Comité supérieur de contrôle.

b) Les attributions de nature administrative de police répressive.

Pour l'exercice de cette mission de «recherche des fraudes et infractions» les enquêteurs s'étaient vu conférer la qualité d'officier de police judiciaire auxiliaire du procureur du Roi et de l'auditeur militaire, sans pour autant porter atteinte aux attributions administratives, mais «pour faciliter ainsi la recherche de certaines infractions par ses enquêteurs, tout en permettant aux autorités judiciaires, en cas d'indices de telles infractions, de confier des devoirs corrélatifs d'enquête à ces mêmes enquêteurs»(1). La compétence administrative de police concernait donc la recherche d'infractions définies par la loi et punies de peines fixées par celle-ci, mais également la recherche de fraudes, c'est à dire les «tromperies commises au préjudice du service public concerné mais non susceptibles de répression pénale»(2).

Cette compétence s'exerçait au seul bénéfice des autorités administratives habilitées à sanctionner de telles fraudes dans le chef d'agents ou d'usagers du service public et auxquelles il était fait rapport s'il y avait lieu(3).

c) Les attributions de nature judiciaire.

En vertu de l'article 1^{er} de la loi du 26 avril 1962 modifiée par la loi du 8 juillet 1969 conférant des attributions de police judiciaire à certains agents du Comité supérieur de contrôle, les agents du service d'enquêtes du Comité supérieur de contrôle étaient compétents concurremment avec les officiers de

Er waren dus drie soorten opdrachten:

- de administratieve opdrachten inzake bestuurlijk en budgettair toezicht;
- de administratieve opdrachten inzake repressieve politie;
- de opdrachten van gerechtelijke politie.

a) Administratieve bevoegdheden inzake bestuurlijk en budgettair toezicht.

Het ging om het controleren van de regelmatigheid bij de uitvoering van overeenkomsten voor werken, leveringen of diensten gesloten door de overheidsbesturen waarvoor het Hoog Comité van Toezicht bevoegd was.

b) Administratieve bevoegdheden inzake repressieve politie.

Bij het uitvoeren van de opdracht «bedrog of inbreuken opsporen» handelden de enquêteurs met de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie, hulpofficier van de procureur des Konings en van de krijgsauditeur, zonder dat hiermee afbreuk werd gedaan aan de administratieve bevoegdheden, maar met het oogmerk het opsporen van bepaalde misdrijven door de enquêteurs te vergemakkelijken en de gerechtelijke instanties de kans te bieden aan die enquêteurs overeenkomstige onderzoeksopdrachten te geven wanneer er aanwijzingen voor dergelijke misdrijven bestonden(1). De administratieve politiebevoegdheid sloeg dus op het opsporen van misdrijven die door de wet werden omschreven en bestraft, maar ook op het opsporen van fraudegevalen, d.w.z. bedrog gepleegd ten koste van de betrokken overheidsdienst doch niet in aanmerking komend voor strafvervolging(2).

Die opdracht werd alleen uitgevoerd voor administratieve overheden die dergelijke fraude door personeelsleden of gebruikers van de overheidsdiensten konden bestraffen. Aan deze overheden werd indien nodig verslag uitgebracht(3).

c) Gerechtelijke bevoegdheden.

Krachtens artikel 1 van de wet van 26 april 1962, gewijzigd bij de wet van 8 juli 1969, tot verlening der bevoegdheden van de gerechtelijke politie aan sommige personeelsleden van het Hoog Comité van Toezicht, was het personeel van de dienst enquêtes van het Hoog Comité van Toezicht bevoegd om,

(1) Canneel, A., *Comité supérieur de contrôle*, vade-mecum, droit financier, n° 7, p. 15.

(2) Canneel, A., l'Administration du Comité supérieur de contrôle, *Les Cahiers Constitutionnels*, n° 1, 1990, p. 21.

(3) Canneel, A., *Comité supérieur de contrôle*, *op. cit.*, p. 16.

(1) Canneel, A., *Comité supérieur de contrôle*, vade-mecum, droit financier, nr. 7, blz. 15.

(2) Canneel, A., l'Administration du Comité supérieur de contrôle, *Les Cahiers Constitutionnels*, nr. 1, 1990, blz. 21.

(3) Canneel, A., *Comité supérieur de contrôle*, *op. cit.*, blz. 16.

police judiciaire pour rechercher les infractions commises, soit par les préposés de l'administration, soit par des tiers, à l'occasion du fonctionnement des services publics..., et pour constater ces infractions par des procès verbaux faisant foi jusqu'à preuve du contraire.

En pratique, le service d'enquêtes « s'est affirmé comme un service national spécialisé de police répressive, développant ses activités dans le domaine spécifique de la recherche et de la constatation d'infractions graves ou complexes typiques du fonctionnement des services de police: fiscales ou «parafiscales», mais aussi faux, usage de faux, escroquerie, tromperie, extorsion, détournement, violation du secret professionnel, etc., en privilégiant les synergies avec les autres services de police répressive (en particulier les brigades de police judiciaire des parquets et les B.S.R. de la gendarmerie), sous la forme d'actions concertées, voire de cellules d'enquêtes mixtes, où les enquêteurs de l'Administration du Comité supérieur de contrôle apportent leur know-how »(1).

3. Analyse

Les problèmes soulevés à propos du Comité supérieur de contrôle, et plus particulièrement de son administration, ont suscité un débat sur ses compétences et sur la raison d'être de ce service.

Si les problèmes soulevés concernaient principalement l'Administration du Comité supérieur de contrôle, il est opportun de replacer ceux-ci dans la problématique plus générale des missions confiées au Comité supérieur de contrôle.

Organe supérieur et spécialisé de contrôle administratif et budgétaire, mais également service spécialisé de police administrative, l'Administration du Comité supérieur de contrôle s'était progressivement mue, sous l'impulsion de son administrateur général et avec l'assentiment du gouvernement jusqu'en juillet 1993, en un service national spécialisé de police judiciaire.

Le premier pas vers la transformation en un service de police fut la reconnaissance de la qualité d'officier de police judiciaire auxiliaire du procureur du Roi et de l'auditeur militaire, par la loi du 26 avril 1962, modifiée par la loi du 8 juillet 1969, à certains agents du service d'enquêtes et au chef de l'Administration. Si cette attribution avait pour but de donner aux

zoals de officieren van gerechtelijke politie, «inbreuken op te sporen begaan hetzij door aangestellden van de administratie, hetzij door derden, bij de werking van openbare diensten ... en om deze inbreuken vast te stellen in processen-verbaal, die rechtsgeldig zijn tot bewijs van het tegendeel».

In de praktijk heeft de dienst enquêtes zich «doen gelden als een nationale repressieve en gespecialiseerde politiedienst die actief is op het specifieke gebied van het opsporen en vaststellen van ernstige of complexe inbreuken die typisch zijn voor de werking van de openbare diensten: corruptie, knevelarij, belangenvermenging, inmenging, misbruik van gezag en fiscale of «parafiscale» inbreuken, maar ook valsheid in geschrifte, gebruik van valse stukken, oplichting, bedriegerij, afpersing, verduistering, schending van het beroepsgeheim enz.; daarbij werd voorrang gegeven aan de samenwerking met de andere diensten van repressieve politie (in het bijzonder de brigades van de gerechtelijke politie bij de parketten en de BOB's bij de rijkswacht); deze samenwerking nam de vorm aan van gezamenlijke acties en zelfs van gemengde onderzoekscellen waar de onderzoekers van de BHCT hun kennis inbrengen»(1).

3. Analyse

De problemen omtrent het Hoog Comité van Toezicht en meer bepaald betreffende het Bestuur, hebben aanleiding gegeven tot een debat over de bevoegdheden en de bestaansreden van het HCT.

Ook al betroffen de aangevoerde problemen in hoofdzaak het Bestuur van het Hoog Comité van Toezicht, toch is het raadzaam een verband te leggen met de ruimere problematiek van de opdrachten van het Hoog Comité van Toezicht.

Als hoger orgaan gespecialiseerd in het bestuurlijk en budgettair toezicht, maar tevens als gespecialiseerde dienst van administratieve politie was het Bestuur van het Hoog Comité van Toezicht geleidelijk een gespecialiseerde nationale dienst van gerechtelijke politie geworden onder impuls van zijn administrateur-generaal en met de toestemming van de regering tot juli 1993.

De eerste stap in de omvorming tot politiedienst was de wet van 26 april 1962, gewijzigd bij de wet van 8 juli 1969, die aan sommige enquêteurs en aan het hoofd van het Bestuur de hoedanigheid heeft verleend van officier van gerechtelijke politie, hulpofficier van de procureur des Konings en van de krijgsauditeur. Ook was het de bedoeling zodoende aan de enquête-

(1) Comité P, *Enquête de contrôle*, p. 15; concernant le cadre du service d'enquêtes, voyez l'enquête de contrôle, pp. 15 et suivantes.

(1) Comité P, *Toezichtsonderzoek*, blz. 15; voor de personelsformatie van de dienst enquêtes, zie blz. 15 en volgende.

enquêteurs les pouvoirs d'investigations les plus larges pour l'accomplissement de leur mission, elle eut aussi «pour conséquence d'entraver l'exercice de la mission administrative de ceux-ci»(1). Non pas que cette mission administrative allait souffrir du secret de l'instruction comme le prévoyait M. Charles, mais bien que l'une se fasse au détriment de l'autre, que les enquêtes judiciaires prennent le pas sur les enquêtes administratives.

La volonté de faire du Comité supérieur de contrôle un service national spécialisé de police judiciaire répondait à un besoin impérieux d'avoir en Belgique un organe spécialisé dans la lutte contre des infractions de plus en plus complexes. Cette spécialisation, au même titre que celle qui prévaut au sein des différents services de polices, vise à adapter l'appareil judiciaire à l'évolution de la criminalité.

Cependant, cette évolution des missions fut à l'origine des principaux dysfonctionnements, étant donné que les structures du Comité supérieur de contrôle étaient demeurées inchangées. Ces dysfonctionnements étaient inéluctables, eu égard à l'imprécision des textes sur certains aspects (définition des compétences, rôles, fonctions et pouvoirs précis de chacun des acteurs) et à la nature même du système mis en place par les textes légaux. Sous la dénomination unique de Comité supérieur de contrôle et sous l'autorité de son président, coexistaient en réalité «deux organes ayant peu de choses en commun : le collège et l'Administration, dont les attributions, la composition, l'organisation et le fonctionnement diffèrent radicalement»(2).

Cette évolution en un service national de police judiciaire, dans une structure inadaptée, était d'autant plus problématique qu'«en ce qui concerne les enquêtes judiciaires, aucune disposition législative ou réglementaire ne réglait explicitement le rôle du président»(3).

De cette lacune découlent les dysfonctionnements institutionnels du Comité supérieur de contrôle, mais aussi les conflits auxquels se livrèrent les différents acteurs (principalement entre le président et l'administrateur général) qui tentaient de s'arroger les diverses compétences (judiciaires) non réglementées, si ce n'est par eux-mêmes.

(1) R. Charles, le Comité supérieur de contrôle, *RPDB*, p. 133.

(2) Canneel, A., *Comité supérieur de contrôle, op. cit.*, p. 5.; voyez également Conseil d'Etat, section de législation, avis du 13 mai 1970 sur le projet d'arrêté royal portant règlement organique du Comité supérieur de contrôle, *Moniteur belge*, 18 septembre 1970.

(3) Comité P, *Enquête de contrôle*, p. 7.

teurs de ruimst mogelijke onderzoeksbevoegdheden te verlenen voor de uitoefening van hun opdracht, toch was het gevolg daarvan ook dat de uitoefening van hun administratieve opdracht belemmerd werd(1). Niet zozeer dat die administratieve opdracht te lijden had van het geheim van het onderzoek, zoals de heer Charles voorspelde, maar wel dat het een ten koste van het andere zou verlopen, te weten dat het gerechtelijk onderzoek voorrang zou krijgen op het administratief onderzoek.

De wil om van het Hoog Comité van Toezicht een gespecialiseerde nationale dienst van gerechtelijke politie te maken, beantwoordde aan de dringende behoefte aan een orgaan in België dat gespecialiseerd was in de strijd tegen steeds ingewikkelder misdrijven. Die specialisering, net als de specialisering van de politiediensten, strekte ertoe het gerechtelijk apparaat aan te passen aan de evolutie van de criminaliteit.

Die wijzigingen in de opdrachten waren evenwel de oorzaak van de voornaamste disfuncties die aan het licht zijn gekomen, daar de structuren van het Hoog Comité van Toezicht ongewijzigd waren gebleven. Die fouten waren onafwendbaar, gelet op de vaagheid van de teksten op sommige punten (omschrijving van de bevoegdheden, taken, functies en precieze bevoegdheid van de diverse personeelsleden) en gelet op de aard zelf van de regeling die de wetteksten ingevoerd hebben. Binnen het Hoog Comité van Toezicht bestonden er onder het gezag van de voorzitter in feite «twee organen die maar heel weinig met elkaar gemeen hebben : het college en het bestuur, waarvan de bevoegdheden, de samenstelling, de organisatie en de werking radicaal verschillen»(2).

Die groei naar een nationale dienst van gerechtelijke politie in een onaangepaste structuur was des te problematischer omdat «wat de gerechtelijke onderzoeken betreft, de taak van de voorzitter nergens door wetten of reglementen is geregeld»(3).

Die lacune was de oorzaak van niet alleen de gebrekige institutionele werking van het Hoog Comité van Toezicht maar ook van interne twisten tussen de verschillende actoren (in de eerste plaats de voorzitter en de administrateur-generaal) omdat die trachtten zich uiteenlopende gerechtelijke bevoegdheden aan te meten die hooguit door henzelf gereglementeerd waren, als ze dat al waren.

(1) R. Charles, *le Comité supérieur de contrôle, RPDB*, blz. 133.

(2) Canneel, A., *Hoog Comité van Toezicht, op. cit.*, blz. 5; zie ook Raad van State afdeling wetgeving, advies van 13 mei 1970 over het ontwerp van koninklijk besluit houdende organiek reglement van het Hoog Comité van Toezicht, *Belgisch Staatsblad* van 18 september 1970.

(3) Comité P, *Toezichtsonderzoek*, blz. 7.

N'étant «ni un service de police générale, ni un service de police spéciale, mais un service public dont les fonctionnaires disposent de compétences de police»(1), comme le rappelait le ministre de l'Intérieur lors des débats sur la loi relative à la fonction de police, il est singulier que l'Administration du Comité supérieur de contrôle se soit «auto-transformée» en un service de police judiciaire, même avec le feu vert du gouvernement.

II. STRUCTURE BIPOLAIRE, AUTORITÉ, STATUT DISCIPLINAIRE

1. Statut et compétences du président

En vertu de l'article 1^{er} de l'arrêté royal, le Comité supérieur de contrôle, Collège et Administration, exerçait ses attributions sous l'autorité du président. Selon le président — qui dit «autorité» dit «responsabilité» (non partagée) — l'autorité du président n'était limitée que par l'application des articles 9 du Code d'instruction criminelle et 148 du Code judiciaire(2).

Magistrat du siège, le président n'avait pas la qualité d'officier de police judiciaire, et son activité au sein du Comité supérieur de contrôle ne constituait qu'une activité accessoire et à temps partiel.

Les compétences du président en matière d'enquêtes administratives ne semblent pas avoir donné lieu à controverse, nous ne nous attarderons que sur les enquêtes judiciaires. Seuls l'avis rendu par le collège des procureurs généraux le 4 mars 1992, et la circulaire n° 1/92 du 17 janvier 1992 émise par le président du Comité supérieur de contrôle traitent de ses compétences en matière judiciaire(2).

Il en résulte que le président assurait la charge de présidence du collège, de maître des enquêtes et des contrôles administratifs (cette compétence pouvait être déléguée, à titre temporaire, par le président à l'administrateur général), et de «superviseur des devoirs judiciaires confiés au service d'enquêtes, sauf en ce qui concerne les enquêtes effectuées par la section centrale»(3).

2. Statut et compétence de l'administrateur général

En vertu de l'article 34 de l'arrêté royal du 29 juillet 1970, l'administrateur général, chef de l'Administra-

Aangezien het Hoog Comité van Toezicht «geen dienst van algemene politie, noch een dienst van bijzondere politie is, maar een openbare dienst waarvan de ambtenaren over politiële bevoegdheden beschikken»(1), zoals de minister van Binnenlandse Zaken heeft gezegd tijdens de besprekking van de wet op het politieambt, is het volstrekt onaanvaardbaar dat het Bestuur van het Hoog Comité van Toezicht zichzelf heeft omgeturnd tot een dienst van gerechtelijke politie, ook al was de regering het daarmee eens.

II. BIPOLAIRE STRUCTUUR, GEZAG, TUCHTRECHTELIJK STATUUT

1. Statuut en bevoegdheden van de voorzitter

Krachtens artikel 1 van het koninklijk besluit oefende het Hoog Comité van Toezicht, met het College en het Bestuur, zijn taken uit onder het gezag van de voorzitter. Volgens de voorzitter — wie «gezag» zegt, zegt ook (niet gedeelde) «verantwoordelijkheid» — werd het gezag van de voorzitter slechts beperkt door de toepassing van artikel 9 van het Wetboek van strafvordering en artikel 148 van het Gerechtelijk Wetboek(2).

Als zittend magistraat had de voorzitter niet de hoedanigheid van officier van de gerechtelijke politie en zijn werkzaamheden in het Hoog Comité van Toezicht waren slechts een deeltijdse nevenfunctie.

Aangezien de bevoegdheden van de voorzitter inzake administratieve onderzoeken niet betwist werden, zullen we ons toespitsen op de gerechtelijke onderzoeken. Zijn bevoegdheden in gerechtelijke zaken werden uitsluitend geregeld door het advies van het College van de procureurs-generaal, en door omzendbrief 1/92 van de voorzitter van het Hoog Comité van Toezicht(2).

Daaruit vloeit voort dat de voorzitter het voorzitterschap van het College bekleedde, dat hij het hoofd van de administratieve onderzoeken en toezichtsopdrachten was (deze bevoegdheid kon door de voorzitter tijdelijk opgedragen worden aan de administrateur-generaal) en dat hij «supervisor» was «van de gerechtelijke opdrachten die aan de Dienst Enquêtes worden toevertrouwd, behalve met betrekking tot de onderzoeken die door de centrale sectie worden verricht»(3).

2. Statuut en bevoegheid van de administrateur-generaal

Krachtens artikel 34 van het koninklijk besluit van 29 juli 1970 werd het Bestuur van het Hoog Comité

(1) Comité P, *Avis*, p. 13.

(2) Sur le contenu de cette circulaire, voyez l'enquête de contrôle, pp. 10 et 11.

(3) Comité P, *Enquête de contrôle*, p. 11.

(1) Comité P, *Advies*, blz. 13.

(2) Over de inhoud van deze circulaire, zie blz. 10 et 11.

(3) Comité P, *Toezichtsonderzoek*, blz. 11.

tion, dirigait l'Administration du Comité supérieur de contrôle (service administratif et service d'enquête). Officier de police judiciaire, auxiliaire du procureur du Roi et de l'auditeur militaire, l'administrateur général se devait «d'assurer durablement le bon fonctionnement de l'Administration»; il lui appartenait, comme au premier ministre (depuis 1996, c'est au ministre de la Fonction publique qu'il fallait faire référence), «de maintenir à la disposition du président un outil administratif pleinement capable d'assumer les missions qui lui sont confiées»(1).

Selon l'administrateur général, la fonction de chef d'administration était difficile à définir, car les textes n'avaient pas changé, mais la pratique bien(2).

L'administrateur général, sous l'autorité du président, assurait la direction opérationnelle du Comité supérieur de contrôle, sous la surveillance du ministre qui avait le Comité dans ses attributions, et était donc responsable de l'organisation et du fonctionnement interne, en ce compris la gestion du personnel, leurs carrières, leurs affectations internes et la discipline (sauf en ce qui concerne les interventions judiciaires). Il était également responsable de la gestion des moyens tant financiers que matériels mis à disposition du Comité supérieur de contrôle.

3. Statut et compétences des enquêteurs du Comité supérieur de contrôle

Agents de l'État, officiers de police judiciaire auxiliaires du procureur du Roi et de l'auditeur militaire, dans l'accomplissement de leurs missions administratives de contrôle ou de police, les enquêteurs relevaient, en vertu du statut des agents de l'État, de l'autorité disciplinaire de l'administrateur général.

Dans l'accomplissement de leurs missions de police judiciaire, ils relevaient de la surveillance des procureurs généraux et de la direction des procureurs du Roi.

4. Analyse

Fonctionnant sous l'autorité du président et la direction de l'administrateur général et, en ce qui concerne les enquêtes judiciaires, des parquets, le Comité supérieur de contrôle et son service d'enquêtes ne faisaient plus l'objet d'aucun contrôle effectif.

S'il est déjà difficile de distinguer la nuance entre «autorité» et «direction», le fait même d'avoir insti-

van Toezicht (administratieve dienst en dienst enquêtes) geleid door de administrateur-generaal, hoofd van het Bestuur. Als officier van de gerechtelijke politie, hulpofficier van de procureur des Konings en de krijgsauditeur, moest de administrateur-generaal de goede werking van het Bestuur blijvend verzekeren en moest hij, zoals de eerste minister (sinds 1996 moest men naar de minister van Ambtenarenzaken verwijzen), ervoor zorgen dat de voorzitter kon beschikken over een bestuursapparaat dat volkomen in staat is de opdrachten uit te voeren waarmee het wordt belast(1).

Volgens de administrateur-generaal was het ambt van hoofd van het bestuur moeilijk te omschrijven want de teksten waren niet veranderd maar de praktijk wel(2).

De administrateur-generaal nam, onder het gezag van de voorzitter, de operationele leiding van het Hoog Comité van Toezicht waar, onder het toezicht van de minister tot wiens bevoegheden het Comité behoorde, en was dus belast met de organisatie en de interne werking, inbegrepen het personeelsbeleid, hun loopbaan, hun interne aanwijzing voor bepaalde diensten en de tucht (behalve met betrekking tot de gerechtelijke taken). Hij was eveneens belast met het beheer van de financiële en materiële middelen waarover het Hoog Comité van Toezicht beschikte.

3. Statuut en bevoegdheden van de enquêteurs van het Hoog Comité van Toezicht

Als rijksambtenaren, officieren van de gerechtelijke politie, hulpofficieren van de procureur des Konings en de krijgsauditeur, ressorteerden de enquêteurs van het Hoog Comité van Toezicht bij het vervullen van hun administratieve taken van toezicht en politie — krachtens het statuut van de rijksambtenaren — onder het tuchtrechtelijk gezag van de administrateur-generaal.

Bij het vervullen van hun opdrachten van gerechtelijke politie stonden zij onder het toezicht van de procureurs-generaal en onder leiding van de procureurs des Konings.

4. Analyse

Doordat de werkzaamheden van het Hoog Comité van Toezicht onder het gezag van de voorzitter en onder de leiding van de administrateur-generaal stonden en, voor de gerechtelijke onderzoeken, van de parketten, werd op het HCT en zijn dienst enquêtes geen enkel vorm van «toezicht» meer uitgeoefend.

Terwijl het reeds moeilijk is een nuanceverschil te onderscheiden tussen «gezag» en «leiding», heeft de

(1) Canneel, A., *Les Cahiers constitutionnels*, op. cit., pp. 14-15.

(2) Audition Canneel, 20 novembre 1996, p. 8/7.

(1) Canneel, A., *Toezichtsonderzoek*, blz. 14-15.

(2) Verhoor Canneel, 20 november 1996, blz. 8/7.

tué une responsabilité partagée pour présider aux destinées du Comité supérieur de contrôle a conduit à une segmentation des activités, faisant disparaître du même coup le contrôle réciproque qui aurait dû normalement être opéré par le partage de compétences initialement prévu. Outre une fonction de contrôle réciproque, le partage des compétences devait avoir pour objet de mener à bien, de concert, les missions administratives d'une part et les missions judiciaires d'autre part. Cependant, nous constatons que, même en privilégiant l'exercice des missions judiciaires comme ce fut le cas jusqu'en 1991, ou l'inverse à partir de 1991, le Comité supérieur de contrôle fut incapable de s'organiser de façon cohérente et homogène.

La nouvelle politique visant à privilégier les enquêtes administratives, telle qu'initiée par le président en 1991, politique confirmée par une note du Premier ministre en juin 1991 et par le Conseil des ministres du 29 juillet 1993, ne s'est pas traduite dans la réalité(1). Cette politique de recentrage des activités sur les contrôles administratifs fut également imprimée par la note de politique du ministre de la Fonction publique(2).

L'évolution du Comité supérieur de contrôle et de son service d'enquêtes en un service de police spécialisée contraignit les différents acteurs à adapter leur mode de fonctionnement et la répartition de leurs compétences, non sans heurts.

La délimitation des pouvoirs, telle que définie lorsque la Commission d'enquête s'intéressa au Comité supérieur de contrôle, conférait à l'administrateur général la direction opérationnelle du Comité; par conséquent, il pouvait interférer dans la mise en œuvre de l'autorité fonctionnelle détenue par le président. Ce dernier s'est pourtant positionné ces dernières années comme titulaire de l'autorité opérationnelle(3), en ce compris dans le cadre des enquêtes judiciaires, par l'entremise notamment de la tenue d'un collège officieux qui décide des suites à donner aux plaintes et enquêtes. Ce collège officieux, qui se réunit à partir du 3 mars 1994 était formé du président, de son secrétaire, de l'administrateur entre-temps pensionné et des deux commissaires en chef du service d'enquêtes, tous portant, selon l'administrateur, à une seule exception, l'étiquette d'un même parti(4). L'administrateur et son adjoint linguisti-

gedeelde verantwoordelijkheid bij het Hoog Comité van Toezicht geleid tot een opdeling van de activiteiten, waardoor de wederzijdse controle die door de verdeling van de aanvankelijk bepaalde bevoegdheden normalerwijze uitgeoefend moest worden, meteen verdwenen is. Naast het uitoefenen van een wederzijdse controlevunctie had de verdeling van de bevoegdheden tot doel dat zowel de administratieve taken als de gerechtelijke taken in onderling overleg vervuld zouden worden. We stellen evenwel vast dat het Hoog Comité van Toezicht, zelfs wanneer het zoals tot 1991 het geval was, de voorkeur gaf aan het vervullen van gerechtelijke taken, of omgekeerd sinds 1991, niet in staat was zich op een samenhangende en homogene basis te organiseren.

Het nieuwe beleid dat erop gericht was voorrang te geven aan de administratieve enquêtes en waarmee door de voorzitter in 1991 werd gestart — een beleid dat door een nota van de Eerste Minister in juni 1991 en door de Ministerraad van 29 juli 1993 werd bekrachtigd — heeft zich niet vertaald in de realiteit(1). Dat beleid, dat de activiteiten toespitste op de administratieve controles, kwam eveneens aan bod in de beleidsnota van de minister van Ambtenarenzaaken(2).

De ontwikkeling van het Hoog Comité van Toezicht en zijn dienst enquêtes tot een gespecialiseerde politiedienst heeft de verschillende partijen ertoe gedwongen hun werkwijsheid en de verdeling van hun bevoegdheden aan te passen, hetgeen niet zonder strubbelingen verlopen is.

Uit de toenmalige bevoegdheidsafbakening bleek dat de administrateur-generaal de operationele leiding van het Hoog Comité van Toezicht had. Bijgevolg kon hij de uitoefening van het functioneel gezag, dat in handen was van de voorzitter, beïnvloeden. Deze laatste heeft zich de laatste jaren echter opgesteld als diegene die het operationele gezag(3) uitoefent, ook in het kader van de gerechtelijke onderzoeken, onder meer door een officieus college te organiseren, dat beslist op welke wijze gevolg wordt gegeven aan klachten en onderzoeken. Dit officieus college, dat sinds 3 maart 1994 samenkwam, bestond uit de voorzitter, zijn secretaris, de intussen gepensioneerde administrateur en de twee hoofdcommissarissen van de dienst enquêtes die allemaal, volgens de administrateur op één uitzondering na, hetzelfde partijstempel(4) dragen. De administrateur en zijn taaladjunct werden «uitgesloten»(5) of op uitdruk-

(1) Comité P, *Enquête de contrôle*, pp. 30 et suivantes.

(2) Sénat de Belgique, *Annales des réunions publiques de commission*, 30 janvier 1996, pp. 142-145.

(3) Comité P, *Avis*, p. 26.

(4) Audition Canneel, 20 novembre 1996, p. 8/21.

(5) Doc. Vermeulen, p. 9.

(1) Comité P, *Toezichtsonderzoek*, blz. 30 en volgende.

(2) Belgische Senaat, *Handelingen van de openbare commissievergaderingen*, 30 januari 1996, blz. 142-145.

(3) Comité P, *Advies*, blz. 26.

(4) Hoorzitting Canneel, 20 november 1996, blz. 8/21.

(5) Doc. Vermeulen, blz. 9.

que étaient «exclus»(1) ou tenus à l'écart «de façon explicite, non cachée»(2) de cet organe de décision.

Il apparaît néanmoins que l'administrateur général se retira lui-même des réunions du président (auxquelles il avait initialement assisté), et ce en raison du désaccord continual qui l'opposait au président(3).

Selon le président, la tenue de ce collège participait d'une «politique de la porte ouverte»(4), afin de recueillir l'avis de ses commissaires avant de prendre une décision.

La tenue de ce collège officieux doit sans doute s'expliquer comme une réaction à la structure mise en place depuis 1989 sous la forme d'un service parallèle, secret, d'enquêtes et de relations particulières avec certains juges d'instructions. Cette cellule spéciale d'enquêtes (la section centrale) fut elle même créée par l'administrateur et son adjoint linguistique à la demande de certains magistrats instructeurs qu désiraient voir certains dossiers traités dans la confidentialité la plus absolue(5). De plus, à l'instar des initiatives prises par le président en matière judiciaire, l'administrateur général prenait, lui, des initiatives dans certaines enquêtes administratives(6) et a tout mis en œuvre pour saper l'autorité du président et se substituer à lui(7).

Tous ces «aménagements» organisationnels ont notamment eu pour effet que les dossiers envoyés au Comité suivaient des procédures différentes selon qu'ils étaient adressés à l'un ou l'autre des responsables(8). Ces différences ont encore été renforcées par les pratiques de «parquet shopping» des enquêteurs, et d'«enquêteurs shopping» de certains magistrats instructeurs.

Dans sa note, M. Vermeulen met en cause «l'attribution du pouvoir indivisible et de la direction des enquêtes au président De Smet, magistrat assis, sans la qualité d'officier de police judiciaire...»(9).

Selon l'avis rendu par le Comité P, «si la compétence et le pouvoir du président du Comité supérieur de contrôle peuvent faire l'objet de discussions, ils se fondent en tous points sur une solide base légale et ne sont pas contestés par les autorités administratives et judiciaires»(10). Cette base juridique, selon le

kelijke, niet verborgen wijze(2) buiten dit beslissingsorgaan gehouden.

Het blijkt evenwel dat de administrateur-generaal zelf heeft afgezien van het bijwonen van de vergaderingen met de voorzitter (die hij aanvankelijk wel bijwoonde) wegens het aanslepende conflict met de voorzitter(3).

Volgens de voorzitter gaf dit college ergens uitvoering aan «een opendeurpolitiek»(4) teneinde de mening van de commissarissen in te winnen alvorens een beslissing te nemen.

De organisatie van dit officieus college dient wellicht verklaard te worden als reactie op de structuur die sinds 1989 opgebouwd was in de vorm van een parallelle geheime enquêtédienst die bijzondere betrekkingen had met bepaalde onderzoeksrechters. Deze speciale onderzoekscl (de centrale afdeling) werd waarschijnlijk zelf opgericht door de administrateur en zijn taaladjunct op verzoek van onderzoeksmagistraten die bepaalde dossiers zo vertrouwelijk mogelijk wensten te behandelen(5). Naar het voorbeeld van de voorzitter, die initiatieven nam in gerechtelijke materies, nam de administrateur-generaal initiatieven in sommige administratieve enquêtes(6) en «heeft hij alles in het werk gesteld om het gezag van de voorzitter te ondermijnen en zich in de plaats te stellen»(7).

Al die organisatorische aanpassingen leidden er onder meer toe dat de dossiers die naar het Comité werden gestuurd, volgens verschillende procedures behandeld werden naargelang zij naar de ene of de andere verantwoordelijke werden gestuurd(8). Die verschillen werden nog groter door de «parket shopping» van sommige onderzoekers en door de «onderzoekers shopping» van sommige onderzoeks-magistraten.

In zijn nota legt de heer Vermeulen de schuld bij «de toekenning van het ondeelbaar gezag en de leiding over de gerechtelijke onderzoeken aan voorzitter De Smet, zittend magistraat , zonder de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie...»(9).

Uit het advies van het Comité P blijkt dat de bevoegdheid en het gezag van de voorzitter van het HCT misschien wel ter discussie kunnen staan maar dat ze in ieder geval steunen op een stevige wettelijke grondslag en niet betwist worden door de administratieve en gerechtelijke autoriteiten(10). Volgens het

(1) Doc. Vermeulen, p. 9.

(2) Audition Canneel, 20 novembre 1996, p. 8/21.

(3) Comité P, *Avis*, p. 26.

(4) Audition De Smet, 8 novembre 1996, p. 6/5.

(5) Audition Canneel, 20 novembre 1996, p. 8/11.

(6) Audition De Smet, 8 novembre 1996, p. 6/11.

(7) Audition De Smet, 8 novembre 1996, p. 6/6.

(8) Audition De Smet, 8 novembre 1996, pp. 6/5 et 6/11.

(9) Doc. Vermeulen, point 1, p. 5.

(10) Comité P, *Avis*, p. 11.

(1) Doc. Vermeulen, blz. 9.

(2) Hoorzitting Canneel, 20 november 1996, blz. 8/21.

(3) Comité P, *Advies*, blz. 26.

(4) Hoorzitting De Smet, 8 november 1996, blz. 6/5.

(5) Hoorzitting Canneel, 20 novembre 1996, blz. 8/11.

(6) Hoorzitting De Smet, 8 novembre 1996, blz. 6/11.

(7) Hoorzitting De Smet, 8 novembre 1996, blz. 6/6.

(8) Hoorzitting De Smet, 8 novembre 1996, blz. 6/5 en 6/11.

(9) Doc. Vermeulen, punt 1, blz. 5.

(10) Comité P, *Advies*, blz. 11.

Comité P, résidait dans les articles 36 et 38 de l'arrêté royal du 29 juillet 1970, ainsi que dans l'avis rendu par le Conseil d'État en date du 13 mai 1970 sur le projet d'arrêté royal.

Il nous faut néanmoins nuancer la réponse apportée par le Comité P dans son avis, dans lequel la distinction entre les compétences en matière d'enquêtes administratives et d'enquêtes judiciaires, n'est pas claire. C'est pourtant sur ce point précis des compétences du président à l'égard des enquêtes judiciaires que porte la critique de M. Vermeulen.

Nous pouvons lire par ailleurs, dans l'enquête de contrôle réalisée également par le Comité P, qu'en «ce qui concerne les enquêtes judiciaires, aucune disposition législative ou réglementaire ne règle le rôle du président, sauf les compétences énumérées dans les articles 1^{er} et 34 de l'arrêté royal du 29 juillet 1970. L'interprétation de l'article 34 a d'ailleurs provoqué une divergence de vue entre le président et l'administrateur général»(1).

Ce conflit fut réglé par le Collège des procureurs généraux près les cours d'appel dans un avis rendu le 4 mars 1992, dont il ressortait que les prescriptions de l'arrêté royal du 29 juillet 1970 valaient «*mutatis mutandis* pour les enquêtes judiciaires, que les devoirs d'enquêtes confiés *es* qualité aux agents de l'Administration du Comité supérieur de contrôle ayant qualité d'officier de police judiciaire devaient l'être par l'intermédiaire du président du Comité supérieur de contrôle...»(2). Cet avis était conforme à la circulaire 1/92, dans laquelle le président du Comité supérieur de contrôle (premier président émérite d'une cour d'appel) définissait ses compétences, mais était contraire à l'avis rendu par le Conseil d'État à propos du projet d'arrêté royal, ou en constituait à tout le moins une interprétation extensive. Cet avis concluait bien que le président du Comité supérieur de contrôle est le «maître des enquêtes», mais des enquêtes administratives(3), le Conseil d'État ne se prononçant pas sur les enquêtes judiciaires.

Cet avis du Collège des procureurs généraux n'a pas permis de mettre un terme au conflit mais l'a, au contraire, attisé puisque la pratique quotidienne de l'Administration du Comité supérieur de contrôle révéla l'existence d'une section centrale dépendant exclusivement de l'administrateur général, d'un collège officieux, de juges d'instruction qui, selon le

Comité P was die juridische grondslag vervat in de artikelen 36 en 38 van het koninklijke besluit van 29 juli 1970 en in het advies van de Raad van State van 13 mei 1970 over het ontwerp van koninklijk besluit.

We moeten niettemin het antwoord van het Comité P in zijn advies nuanceren. In dat advies is het onderscheid tussen de bevoegdheden inzake administratieve enquêtes en de bevoegdheden inzake gerechtelijke onderzoeken niet duidelijk. De kritiek van de heer Vermeulen heeft echter precies betrekking op de bevoegdheid van de voorzitter inzake gerechtelijke onderzoeken.

Anderzijds valt in het toezichtsonderzoek dat eveneens door het Comité P verricht is, het volgende te lezen: «Op het gebied van de gerechtelijke onderzoeken wordt de taak van de voorzitter nergens door wetten of reglementen geregeld; enkel de artikelen 1 en 34 van het koninklijk besluit van 29 juli 1970 omschrijven zijn bevoegdheden. Overigens werd artikel 34 door de voorzitter en de administrateur-generaal verschillend geïnterpreteerd»(1).

Dit conflict werd beslecht door het College van procureurs-generaal bij de hoven van beroep in een advies van 4 maart 1992; daaruit bleek dat de bepalingen van het koninklijk besluit van 29 juli 1970 «*mutatis mutandis* golden voor de gerechtelijke onderzoeken, dat de onderzoeksopdrachten via de voorzitter van het HCT ambtshalve moesten worden toevertrouwd aan de ambtenaren van het HCT met de hoedanigheid van officier van de gerechtelijke politie ...»(2). Dit advies stemde overeen met omzendbrief 1/92 waarin de voorzitter van het Hoog Comité van Toezicht (*emeritus* eerste voorzitter van een hof van beroep) zelf zijn bevoegdheden bepaalde, maar was strijdig met het advies van de Raad van State over het ontwerp van koninklijk besluit of vormde op zijn minst een zeer ruime interpretatie ervan. Dat advies besloot wel degelijk dat de voorzitter van het Hoog Comité van Toezicht de «meester der enquêtes» is maar dan wel van de administratieve onderzoeken(3). De Raad van State sprak zich niet uit over de gerechtelijke onderzoeken.

Het advies van het College van procureurs-generaal heeft geen einde kunnen maken aan het conflict maar heeft het integendeel nog aangewakkerd aangezien uit de dagelijkse praktijk van het Bestuur van het Hoog Comité van Toezicht bleek dat er een centrale afdeling bestond die uitsluitend afhing van de administrateur-generaal, dat er onderzoeksrech-

(1) Comité P, *Enquête de contrôle*, p. 5.

(2) Doc. Sénat, *Questions et Réponses*, 27 décembre 1995 (nos 1-7).

(3) Comité P, *Enquête de contrôle*, pp. 6 et 7.

(1) Comité P, *Toezichtsonderzoek*, blz. 5.

(2) Stuk Senaat, *Vragen en Antwoorden*, 27 december 1995 (nr. 1-7).

(3) Comité P, *Toezichtsonderzoek*, blz. 6 en 7.

président De Smet, ne tenaient pas compte de l'avis rendu par le Collège des procureurs généraux(1).

III. SERVICES RELEVANT DE LA COMPÉTENCE DU COMITÉ SUPÉRIEUR DE CONTRÔLE ET PROBLÈME DES ENTREPRISES PUBLIQUES AUTONOMES

En vertu de l'article 2 de l'arrêté royal du 29 juillet 1970, la compétence du Comité supérieur de contrôle s'étendait, dans la limite des articles 11 et 35 :

- 1^o à tous les départements ministériels;
- 2^o à certains organismes d'intérêt public repris dans la loi du 16 mars 1954, ainsi qu'aux sociétés agréées par la Société nationale de logement et par la Société nationale de la petite propriété terrière;
- 3^o aux personnes de droit public à qui sont concédés la construction, l'équipement, et l'exploitation d'autoroutes;(2)
- 4^o aux allocataires de subventions accordées soit par l'État, soit par une personne morale que l'État subventionne directement ou indirectement.

Par conséquent, par application des articles 2 et 35 de l'arrêté royal du 29 juillet 1970, ainsi qu'en vertu des diverses lois de réformes institutionnelles, les missions de contrôle administratif et budgétaire et de police administrative répressive s'étendaient :

- aux départements ministériels de l'État, des communautés et des régions;
- aux services publics nationaux, communautaires et régionaux et ceux dotés d'une personnalité juridique distincte de celle de l'État, des communautés ou des régions et soumis à la loi du 16 mars 1954, pour autant que l'intervention du Comité supérieur de contrôle ait été demandée par le ministre dont l'organisme relève, et pour autant que le législateur communautaire ou régional n'en ait pas disposé autrement par décret ou ordonnance à l'égard des services relevant de sa compétence;
- aux sociétés privées agréées pour promouvoir le logement social;
- aux allocataires de subventions accordées par l'État, une communauté ou une région ou par une personne morale elle-même subventionnée directement ou indirectement par l'État, une communauté ou une région.

(1) Audition De Smet, 8 novembre 1996, p. 6/17.

(2) Devenu sans portée (Charles, R., *op. cit.*, p. 40).

ters waren die volgens voorzitter De Smet geen rekening hielden met het advies van het College van procureurs-generaal en dat er een officieus College bestond(1).

III. DIENSTENDIEONDERDEBEVOEGDHEID RESSORTEREN VAN HET HOOG COMITÉ VANTOEZICHTENPROBLEMATIEK VAN DE AUTONOME OVERHEIDSBEDRIJVEN

Krachtens artikel 2 van het koninklijk besluit van 29 juli 1970 strekte de bevoegdheid van het Hoog Comité van Toezicht zich, binnen de grenzen van de artikelen 1 en 35, uit:

- 1^o tot alle ministeriële departementen;
- 2^o tot sommige instellingen van openbaar nut opgenomen in de wet van 16 maart 1954, alsook tot de door de Nationale Maatschappij voor Huisvesting en de Nationale Maatschappij voor de Kleine Landeigendom erkende maatschappijen;
- 3^o tot de publiekrechtelijke personen aan wie de concessie verleend wordt voor het aanleggen, uitschrijven en exploiteren van autosnelwegen;(2)
- 4^o tot de begunstigden van toelagen, toegekend hetzij door het Rijk, hetzij door een rechtspersoon die het Rijk rechtstreeks of onrechtstreeks subsidieert.

Overeenkomstig artikel 2 en artikel 35 van het koninklijk besluit van 29 juli 1970 en krachtens diverse wetten tot hervorming der instellingen strekten de opdrachten inzake administratief en budgetair toezicht en inzake repressieve administratieve politie zich bijgevolg uit tot :

- de ministeriële departementen van het Rijk, de gemeenschappen en de gewesten;
- de nationale, gemeenschaps- en gewestelijke overheidsdiensten en de overheidsdiensten met een andere rechtspersoonlijkheid dan die van de Staat, de gemeenschappen of de gewesten en waarop de wet van 16 maart 1954 van toepassing is, voor zover de minister waaronder de instelling ressorteert, het optreden van het Hoog Comité van Toezicht gevraagd heeft en voor zover de gemeenschaps- of gewestwetgever daarover niet anders heeft beslist bij decreet of ordonnantie voor de diensten die onder zijn bevoegdheid ressorteren;
- de erkende privé-maatschappijen voor sociale huisvesting;
- de begunstigden van subsidies toegekend door het Rijk, een gemeenschap of een gewest of door een rechtspersoon die zelf direct of indirect gesubsidieerd wordt door het Rijk, een gemeenschap of een gewest.

(1) Hoorzitting De Smet, 8 november 1996, blz. 6/17.

(2) Overbodig geworden bepaling (Charles, R., *op. cit.*, blz. 40).

En application de l'article 1^{er} de la loi du 26 avril 1962 conférant des attributions de police judiciaire à certains agents du Comité supérieur de contrôle, modifiée par la loi du 8 juillet 1969, et en vertu des diverses lois de réformes institutionnelles, les missions judiciaires s'étendaient à la recherche des infractions commises à l'occasion du fonctionnement des services publics gérés par l'État, les communautés, les régions, les provinces, les communes et les organismes d'intérêt publics visés par la loi du 16 mars 1954 dans les limites précisées *supra*.

Si la Régie des postes, la Régie des télégraphes et des téléphones et la Société nationale des chemins de fer belges relevaient de la compétence du Comité supérieur de contrôle en vertu de la loi du 16 mars 1954, depuis la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, cette compétence était discutée à l'égard de ces entreprises devenues respectivement La Poste, Belgacom et la SNCB.

Le Comité P écrivait à ce propos :

« Selon l'avis du collège des procureurs généraux, exprimé par le procureur général près la cour d'appel de Bruxelles(1) et se fondant sur un arrêt de cassation du 16 mai 1989(2), l'administration du Comité supérieur de contrôle est compétente pour ouvrir des enquêtes sur les entreprises publiques autonomes de même que pour les organismes d'intérêt public.

L'avis du Collège des procureurs généraux ne tient pas compte d'un avis de la section d'administration du Conseil d'État.

Il ressort de cet avis que la compétence du Comité supérieur de contrôle à l'égard des organismes d'intérêt public reste définie par la loi du 16 mars 1954, une loi dont on sait qu'elle contient une liste limitative d'organismes(3).

(...)

Selon la loi du 21 mars 1991, les entreprises publiques autonomes sont supprimées de la liste visée en vertu d'un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, avec prise d'effet à la date d'entrée en vigueur de leur contrat de gestion.

(1) Parquet de la cour d'appel de Bruxelles, Lettre adressé à l'administration du CSC, 10 mars 1993.

(2) Cass., 16 mai 1989, *Pas.*, 1989, pp. 977-979.

(3) Conseil d'État, avis de la section d'administration, VI^e Chambre, sur une demande formulée le 23 janvier 1991 par le premier ministre (...), 4 septembre 1991, non publié.

Overeenkomstig artikel 1 van de wet van 26 april 1962 tot verlening der bevoegdheden van gerechteleke politie aan sommige personeelsleden van het Hoog Comité van Toezicht, gewijzigd door de wet van 8 juli 1969, en krachtens diverse wetten tot hervorming der instellingen hadden de gerechtelijke opdrachten betrekking op het opsporen van de strafbare feiten gepleegd naar aanleiding van de werking van overheidsdiensten beheerd door het Rijk, de gemeenschappen, de gewesten, de provincies, de gemeenten en de instellingen van openbaar nut bedoeld in de wet van 16 maart 1954, binnen de bovenvermelde perken.

Krachtens de wet van 16 maart 1954 ressorteerden de Regie der Posterijen, de RTT en de NMBS onder de bevoegdheid van het Hoog Comité van Toezicht. Sedert de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven werd die bevoegdheid betwist voor die bedrijven, die respectievelijk De Post, Belgacom en de NMBS zijn geworden.

Het Comité P schreef hierover :

« Volgens een advies van het college van procureurs-generaal, uitgebracht door de procureur-generaal bij het hof van beroep van Brussel(1) en steunend op een cassatiearrest van 16 mei 1989(2), is het Bestuur van het Hoog Comité van Toezicht bevoegd om een onderzoek in te stellen bij de autonome overheidsbedrijven evenals bij de instellingen van openbaar nut.

Dit advies van het College van procureurs-generaal houdt geen rekening met een advies van de afdeling administratie van de Raad van State.

Volgens de Raad van State is de bevoegdheid van het Hoog Comité van Toezicht met betrekking tot de instellingen van openbaar nut nog altijd geregeld door de wet van 16 maart 1954, een wet die een beperkende lijst van instellingen bevat(3).

(...)

Luidens de wet van 21 maart 1991 worden de autonome overheidsbedrijven uit de bedoelde lijst geschrapt krachtens een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit, dat in werking treedt op de datum van inwerkingtreding van het beheerscontract van die bedrijven.

(1) Parket van het hof van beroep van Brussel, brief gestuurd aan het bestuur van het HCT, 10 maart 1993.

(2) Cass., 16 mei 1989, *Pas.*, 1989, blz. 977-979.

(3) Raad van State, advies van de afdeling administratie VI Kamer, over een verzoek geformuleerd op 23 januari 1991 door de eerste minister (...) 4 september 1991, niet gepubliceerd.

Pour La Poste, il s'agit de l'arrêté royal du 14 septembre 1992(1).

Pour Belgacom, il s'agit de l'arrêté royal du 19 août 1992(2).

Pour la SNCB, il s'agit de l'arrêté royal du 30 septembre 1992(3).»(4)

Le document Vermeulen dit à ce propos: «...Néanmoins, le président De Smet a fait mener, entre mars 1993 et janvier 1996, plus de 30 enquêtes (visant principalement La Poste)»(5).

Lors de son audition par le Comité P, M. De Smet a déclaré qu'aucune enquête administrative n'avait été menée au sein des entreprises publiques autonomes depuis l'entrée en vigueur de la loi du 21 mars 1991.

Le président a également déclaré «qu'il est possible que les autorités judiciaires aient donné raison de poser des actes d'enquêtes dans le cadre des enquêtes judiciaires relatives aux entreprises visées. Pour l'exécution de ces missions, le président se fonde sur le point de vue des procureurs généraux.

Le Comité permanent P a constaté qu'entre mars 1993 et novembre 1996, les trois entreprises publiques autonomes représentent encore 38 dossiers, dont 35 pour La Poste, 1 pour Belgacom et 2 pour la SNCB. À une seule exception près, tous ces dossiers résultent des missions confiées par les autorités judiciaires»(6).

Les règles de compétences étant de stricte interprétation, et la liste des organismes d'intérêt public soumis à la compétence du Comité supérieur de contrôle par la loi du 16 mars 1954 étant limitative, le Comité supérieur de contrôle ne disposait que des compétences que la loi lui attribuait. Par conséquent, le seul avis du Collège des procureurs généraux, en totale contradiction avec l'avis du Conseil d'État, ne pouvait étendre les compétences du Comité.

La question des compétences du Comité supérieur de contrôle à l'égard des entreprises publiques autonomes est dépassée à l'heure actuelle, en raison notamment de la loi du 6 mars 1998 (voir *supra*, p. 539).

*
* *

(1) Arrêté royal du 14 septembre 1992, *Moniteur belge* du 1^{er} octobre 1992.

(2) Arrêté royal du 19 août 1992, *Moniteur belge* du 4 septembre 1992.

(3) Arrêté royal du 30 septembre 1992, *Moniteur belge* du 14 octobre 1992.

(4) Comité P, *Avis*, p. 21.

(5) Doc. Vermeulen, p. 6.

(6) Comité P, *Avis*, p. 22.

Voor De Post gaat het om het koninklijk besluit van 14 september 1992(1).

Voor Belgacom gaat het om het koninklijk besluit van 19 augustus 1992(2).

Voor de NMBS gaat het om het koninklijk besluit van 30 september 1992(3).»(4)

Het document Vermeulen zegt hierover: «Niettemin liet voorzitter De Smet tussen maart 1993 en januari 1996 meer dan 30 onderzoeken uitvoeren (hoofdzakelijk met betrekking tot De Post)»(5).

Tijdens zijn verhoor door het Comité P heeft de heer De Smet verklaard dat geen enkele administratieve enquête bij de autonome overheidsbedrijven werd gevoerd sedert de inwerkingtreding van de wet van 21 maart 1991.

De voorzitter verklaarde ook dat «het wel mogelijk is dat de gerechtelijke overheden opdracht hebben gegeven om onderzoeksdaaden te stellen in het kader van de gerechtelijke onderzoeken met betrekking tot de bedoelde bedrijven. Voor de uitvoering van deze opdrachten steunt de voorzitter op het standpunt van de procureurs-generaal.

Het Vast Comité P heeft vastgesteld dat tussen maart 1993 en november 1996 de drie autonome overheidsbedrijven nog goed zijn voor 38 dossiers, waarvan 35 voor De Post, 1 voor Belgacom en 2 voor de NMBS. Op één uitzondering na zijn al deze dossiers een gevolg van opdrachten van de gerechtelijke overheden»(6).

Daar de bevoegdheidsregels strikt moeten worden geïnterpreteerd en de lijst van de instellingen van openbaar nut krachtens de wet van 16 maart 1954 beperkt is, beschikte het Hoog Comité van Toezicht slechts over de door de wet toegekende bevoegdheden. Bijgevolg kon het advies van het College van procureurs-generaal, dat volledig in strijd was met het advies van de Raad van State, de bevoegdheden van het Comité niet uitbreiden.

De vraag of het Hoog Comité van Toezicht bevoegd was voor de autonome overheidsbedrijven is nu achterhaald, onder meer gelet op de wet van 6 maart 1998 (zie *supra*, blz. 539).

*
* *

(1) Koninklijk besluit van 14 september 1992, *Belgisch Staatsblad* van 1 oktober 1992.

(2) Koninklijk besluit van 19 augustus, *Belgisch Staatsblad* van 4 september 1992.

(3) Koninklijk besluit van 30 september 1992, *Belgisch Staatsblad* van 14 oktober 1992.

(4) Comité P, *Advies*, blz. 21.

(5) Doc. Vermeulen, blz. 6

(6) Comité P, *Advies*, blz. 22.

En conclusion, il convient de rappeler que les considérations émises par la commission sont actuellement dépassées par les réformes législatives déjà acquises et celles encore en cours (voyez notamment le projet de loi organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, adopté par la Chambre des représentants le 22 octobre, et non évoqué par le Sénat, doc. Chambre, n°os 1676/1 à 11, 1997/1998 et doc. Sénat, n° 1-1127/1 et 2; voyez également l'accord Octopus et les résolutions adoptées par le Parlement le 28 mai 1998, doc. Sénat, n° 1-994/1 à 5 et doc. Chambre, n° 1568/1 à 4, 1997-1998).

CHAPITRE III

CONSTATATIONS RELATIVES AU DOCUMENT DÉPOSÉ PAR MONSIEUR VERMEULEN

SECTION PREMIÈRE

Griefs formulés par M. Vermeulen

Dans ce document, après avoir formulé des griefs d'ordre structurel et organisationnel qui ont été rencontrés au chapitre II, M. Vermeulen fait état de ce qu'une cinquantaine de dossiers traités par le Comité supérieur de contrôle n'auraient pas reçu un traitement adéquat. Nombre d'affaires auraient été étouffées, spécialement lorsqu'elles mettaient en cause des membres de «l'establishment», tels des hommes politiques ou des magistrats. Le Comité aurait, par ailleurs, été encombré d'affaires qualifiées de «broutilles» et l'empêchant de mener à bien sa mission de lutte contre la criminalité en col blanc.

Plus particulièrement, M. Vermeulen formule, exemples à l'appui, les griefs suivants :

1. L'absence de politique d'enquête au sein du C.S.C. a eu pour conséquence que le service a dû mener des enquêtes administratives sur des bagatelles;
2. Tentatives, ayant réussi ou non, en vue d'entraver le cours d'enquêtes judiciaires à charge de membres bien connus de l'«establishment» et principalement d'hommes politiques;
3. On a fait preuve d'inertie pour entamer des enquêtes contre des membres de l'«establishment»;
4. Fuites;
5. Falsification du contenu d'un procès-verbal;

Tot besluit herinneren wij eraan dat de overwegingen van de commissie thans achterhaald zijn door de wetswijzigingen die reeds achter de rug zijn of die nog aan de gang zijn (cf. meer bepaald het wetsontwerp tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, aangenomen door de Kamer van volksvertegenwoordigers op 22 oktober 1998 en niet geëvoeerd door de Senaat — Stuk Kamer, nr. 1676/1 tot 11 — 97/98 en Stuk Senaat, nr. 1-1127/1 en 2; cf. eveneens het Octopus-akkoord en de door het Parlement aangenomen resoluties van 28 mei 1998 — Stuk Senaat, nr. 1-994/1 tot 5 en Stuk Kamer, nr. 1-1568/1 tot 4, 1997-1998).

HOOFDSTUK III

VASTSTELLINGEN IN VERBAND MET HET DOCUMENT DAT DOOR DE HEER VERMEULEN WERD INGEDIEND

AFDELING 1

Klachten van de heer Vermeulen

Nadat de heer Vermeulen de structurele en organisatorische klachten heeft geuit die in hoofdstuk II werden behandeld, maakt hij gewag van een vijftigtal door het Hoog Comité van Toezicht behandelde dossiers die niet op een passende wijze zouden zijn aangepakt. Tal van zaken zouden in de doofpot zijn gestopt, vooral wanneer zij leden van het establishment zoals politici of magistraten in opspraak brachten. Het comité zou overigens overstelpet zijn met zaken die als «prullen» worden bestempeld en die het comité verhinderen zijn taak op het vlak van de bestrijding van de witteboordencriminaliteit tot een goed einde te brengen.

De heer Vermeulen formuleert meer in het bijzonder de volgende klachten die hij staat met voorbeelden :

1. Het ontbreken van enige enquêtepolitiek in het Hoog Comité van Toezicht heeft ertoe geleid dat de dienst administratieve onderzoeken over onbenulligheden heeft moeten voeren;
2. Al dan niet geslaagde pogingen om een gerechtelijk onderzoek lastens welbepaalde leden van het «establishment» en voornaamelijk politici te (ver)hinderen;
3. Inertie om doortastend op te treden tegen leden van het «establishment»;
4. Lekken;
5. Vervalsen van de inhoud van een proces-verbaal;

6. Des enquêteurs respectueux de la loi ont été écartés d'une affaire délicate et politiquement sensible et remplacés par des hommes acquis au pouvoir; éviction de la hiérarchie normale au sein du service;

7. Fidélité au pouvoir lors de l'accomplissement d'actes d'enquête concrets sur le terrain;

8. On a évité de recourir à la technique des procès-verbaux pour lui préférer la rédaction de notes et de rapports;

9. Manipulation du *timing* d'une instruction;

10. Absence de compte rendu ou manipulation des rapports quant à leur contenu ou leur *timing*;

11. Espionnage politique par des enquêteurs acquis au pouvoir;

12. Tentatives en vue d'intimider et de discréditer des enquêteurs respectueux de la loi;

13. Abandon de l'anonymat du plaignant ou de l'indicateur;

14. Manque de réaction adéquate face aux agissements répréhensibles et aux délits imputables à des membres des services de police;

15. Règlement de comptes partisans par le biais d'enquêtes.

SECTION 2

Examen des griefs formulés par M. Vermeulen

1. L'absence de politique d'enquête au sein du CSC a eu pour conséquence que le service a dû mener des enquêtes administratives sur des bagatelles

«L'absence de toute politique d'enquête digne de ce nom, en ce sens qu'aucune priorité claire n'a encore été définie en matière de missions administratives ou judiciaires, ni de critères de sélection objectifs, et où bon nombre des effectifs, déjà beaucoup trop limités, sont utilisés pour des enquêtes administratives et des bagatelles... (1)»

Ce grief est de nature essentiellement structurel et, comme tel, a été examiné dans le chapitre II.

M. Vermeulen illustre ce grief par quatre enquêtes administratives (dossiers 94/0091, 94/0171, 94/0238, 95/0016) entreprises en 1994-1995, à l'initiative du président De Smet.

Ces enquêtes ont été soumises, par la commission, au contrôle du Comité P. Celui-ci a considéré que les enquêtes avaient à chaque fois été menées correctement et que les décisions prises à leur issue n'étaient pas critiquables. Leur mise en œuvre n'est pas non

6. Wetsgetrouwe enquêteurs van een delicate, politiek gevoelige zaak afhouden en er machtsgetroeven opzetten; uitschakeling van de normale hiërarchie binnen de dienst;

7. Machts- of gezagsgetrouwheid bij het stellen van concrete onderzoeksdaaden op het terrein;

8. Het niet-hanteren van de techniek van het PV; in de plaats daarvan wordt gewerkt met nota's en verslagen die hun weg niet vinden naar de strafrechtelijke dossiers;

9. Manipulatie van de timing van een onderzoek;

10. De afwezigheid van verslaggeving of de manipulatie van de verslagen qua inhoud of qua timing;

11. Politieke spionage door machtsgetroouwe personeelsleden;

12. Pogingen tot intimidatie en discrediteren van wetsgetrouwe enquêteurs;

13. Het prijsgeven van de anonimiteit van klagers of tipgevers;

14. Het niet gepast handelen met betrekking tot laakkbare handelingen en misdrijven van leden van politiediensten;

15. Partijpolitieke afrekeningen via onderzoeken.

AFDELING 2

Onderzoek van de klachten van de heer Vermeulen

1. Het ontbreken van enige enquêtepolitiek in het Hoog Comité van Toezicht heeft ertoe geleid dat de dienst administratieve onderzoeken heeft moeten voeren over onbenulligheden

«De afwezigheid van enige «enquêtepolitiek» die naam waardig, waarbij nog steeds geen duidelijke prioriteiten inzake administratieve of gerechtelijke opdrachten worden vastgelegd, evenmin als objectieve selectiecriteria, en waarbij heel wat van de vele beperkte effecten worden ingezet voor administratieve onderzoeken en onbenulligheden... (1)»

Die klacht is vooral van structurele aard en werd als dusdanig onderzocht in Hoofdstuk II.

De heer Vermeulen illustreert die klacht aan de hand van vier administratieve onderzoeken (dossiers 94/0091, 94/0171, 94/0238, 95/0016) verricht in 1994-1995 op initiatief van voorzitter De Smet.

Die onderzoeken werden door de Commissie ter controle voorgelegd aan het Comité P. Dat comité was van mening dat de onderzoeken telkens correct werden gevoerd en dat de beslissingen die genomen werden, niet vatbaar waren voor kritiek. Ook de uit-

(1) Doc. Vermeulen, p. 6

(1) Doc. Vermeulen, blz. 6

plus critiquable en soi, même si pour l'une d'entre elles au moins, d'autres services — tel le service d'inspection du pouvoir organisateur (il s'agissait d'une enquête dans un établissement scolaire) — auraient éventuellement pu mener cette enquête.

Par ailleurs, la qualification de «bagatelles» procède d'une vision très partielle des faits.

Ce grief, même s'il s'avère non fondé, illustre parfaitement le malaise qui régnait au sein du CSC en raison du manque de clarté quant aux missions prioritaires de ce service spécialisé: dans les faits, les enquêtes judiciaires avaient pris le pas sur les enquêtes administratives, alors pourtant que celles-ci avaient été déclarées prioritaires par le gouvernement en juillet 1993.

Dans ce contexte, on peut difficilement reprocher au président du CSC d'avoir initié des enquêtes administratives, dont il avait la responsabilité mais dont l'intérêt pouvait paraître relatif à des enquêteurs par ailleurs submergés de devoirs prescrits par les autorités judiciaires.

2. Tentatives ayant réussi ou non en vue d'entraver le cours d'enquêtes judiciaires à charge de membres bien connus de l'«établissement» et principalement d'hommes politiques:

«La déclaration conjointe du 24 février 1994, faite par M. Canneel et moi-même au Comité permanent P, dénonce déjà plusieurs tentatives du président De Smet visant à empêcher le déroulement de certaines enquêtes précises. En l'occurrence, je renvoie expressément aux passages de cette déclaration :

«En vertu de cette circulaire, toutes les plaintes adressées à l'ACSC et aux membres de ce service de police doivent être soumises immédiatement au président. À plusieurs reprises déjà, des plaintes contenant des indices de faits répréhensibles ont été classées sans suite par le président lui-même, au greffe de l'ACSC ou même dans son bureau personnel. À cet égard, il est également frappant de constater que l'on a utilisé des papillons «Post-it», que l'on peut facilement ôter des dossiers.»

«Lorsque, dans certaines des affaires citées ci-dessus, des enquêteurs de l'ACSC ont quand même entamé d'office une enquête, les faits se sont généralement avérés être exacts et accablants pour des hommes politiques appartenant à la famille politique du président.»

«Ainsi a-t-il décidé unilatéralement de classer sans suite «faute d'éléments précis» une plainte adressée au «Comité supérieur de contrôle», selon laquelle un membre d'un cabinet s'est laissé acheter par un entre-

voering ervan is niet vatbaar voor kritiek, ook al moet worden toegegeven dat in ten minste een van die dossiers andere diensten — zoals de inspectiedienst van de inrichtende macht (het ging om een enquête in een onderwijsinstelling) — dat onderzoek hadden kunnen voeren.

Het blijkt overigens dat het afdoen van de zaken als «onbenulligheden» wel een erg eenzijdige voorstelling van de feiten is.

Die klacht, die weliswaar ongegrond blijkt, illustreert perfect de malaise in het Hoog Comité van Toezicht die te verklaren was door een gebrek aan duidelijkheid over de prioritaire taken van die gespecialiseerde dienst: de gerechtelijke onderzoeken hadden in de praktijk de bovenhand gehaald hoewel de administratieve onderzoeken door de regering in juli 1993 als prioritair werden beschouwd.

In die context kan men de voorzitter van het HCT moeilijk verwijten voorrang te hebben gegeven aan administratieve onderzoeken, die tot zijn bevoegdheid behoorden maar waarvan het belang in de ogen van onderzoekers, die overigens overstelpet werden met opdrachten vanwege de gerechtelijke autoriteiten, relatief leek.

2. Aldanniet geslaagde pogingen genomeengerechtelijk onderzoek lastens welbepaalde leden van het establishment en voornamelijk politici te hinderen:

«In de gezamenlijke aangifte van 24 februari 1994 van de heer Canneel en mijzelf bij het Vast Comité van Toezicht op de politiediensten werden reeds meerdere pogingen van voorzitter De Smet om welbepaalde onderzoeken geen doorgang te laten vinden, aangeklaagd. Ik verwijst hier uitdrukkelijk naar de hierna volgende tekstgedeelten van deze aangifte :

«Gelet op die circulaire dienen dus alle aan het BHCT en aan de leden van deze politiedienst gerichte klachten dadelijk aan de voorzitter voorgelegd. Reeds meermaals werden klachten die wezen op strafbare feiten door de voorzitter persoonlijk zonder meer zonder gevolg geklasseerd op de griffie van het BHCT of zelfs in zijn persoonlijk kantoor. Opvallend is dat hierbij ook gebruik wordt gemaakt van «Post-it»-papiertjes die makkelijk uit dossiers kunnen verwijderd worden.»

«Wanneer door enquêteurs van het BHCT in sommige van de hierboven vermelde zaken ambts-halve toch een onderzoek wordt ingesteld, blijken de feiten meestal te kloppen en belastend te zijn voor politici die tot de politieke familie van de voorzitter behoren.»

«Zo besliste hij eenzijdig een aan het HCT gerichte klacht, waarin gesteld werd dat een kabinetslid zich liet omkopen door een welbepaalde ondernemer zonder meer te klasseren «faute d'éléments précis», daar

preneur déterminé, alors qu'un enquêteur expérimenté aurait pu lui signaler que l'entrepreneur en question était déjà connu depuis longtemps de l'ACSC comme étant un corrupteur. Lorsque, plus tard, la direction a ressorti le dossier qui avait été classé au greffe et que l'on a enquêté sur les éléments allégués, ces derniers se sont avérés exacts(1).»

M. Vermeulen cite quatre dossiers (dossiers 92/0207, 94/0014, 94/0261, 95/0415) à l'appui de ce grief.

Deux de ces affaires ont fait l'objet d'enquêtes administratives et ont débouché sur un classement sans suite interne au CSC, les deux autres ont fait l'objet d'une dénonciation au procureur du Roi.

La commission a soumis le contrôle de ces enquêtes aux autorités compétentes, à savoir respectivement le Comité P et les procureurs généraux compétents.

Il résulte de ces examens que les dossiers avaient été traités correctement.

Pour un dossier (dossier 94/0014) cependant, le Comité P relève qu'il a fait l'objet d'un classement sans suite au sein du CSC, qui était sans doute prématûr puisque tous les éléments de l'enquête n'étaient pas encore disponibles à l'époque. Cependant, aucun élément concret n'indique qu'une influence politique ait joué dans la prise de décision.

Remarque: en ce qui concerne le dossier 94/0261, qui était qualifié par M. Vermeulen d'exemple type d'étouffement d'affaire, la commission n'a pas reçu de réponse du procureur général de Bruxelles.

3. On a fait preuve d'inertie pour entamer des enquêtes contre des membres de l'«establishment».

«Ces dernières années, le président, M. De Smet, a souvent traité de nouvelles plaintes adressées à l'ACSC, ou des faits nouveaux apparus au cours d'enquêtes déjà entamées, de telle manière qu'il y avait particulièrement peu de chances qu'une enquête soit menée à leur sujet, du moins par l'ACSC.

Le plus grand commun dénominateur dans toutes ces affaires (qui sont énumérées ci-après) est qu'il s'agit de membres de l'*establishment* et, dans la plupart des cas, de magistrats ou d'hommes politiques.»(2)

Une première liste de dossiers (dossiers 91/0323, 93/0417, 93/3330, 94/0058, 94/0410, 94/0433, 91/090) cités par M. Vermeulen concerne des magistrats.

waar een ervaren enquêteur hem erop had kunnen wijzen dat de vermelde ondernemer reeds lang als omkoper bekend was bij het BHCT. Toen nadien het ter griffie geklasseerde dossier door de directie werd uitgetrokken en de aangevoerde elementen werden onderzocht bleken deze te kloppen(1).»

De heer Vermeulen citeert vier dossiers (dossiers 92/0207, 94/0014, 94/0261, 95/0415) om die klacht te staven.

Het administratieve onderzoek dat in twee zaken ingesteld was, mondde uit in een seponering door het HCT. In de twee andere dossiers werd een aangifte gedaan bij de procureur des Konings.

De commissie heeft die onderzoeken ter controle voorgelegd aan de bevoegde autoriteiten, namelijk respectievelijk het Comité P en de bevoegde procureurs-generaal.

Uit die onderzoeken blijkt dat de dossiers correct waren behandeld.

Voor een dossier evenwel (dossier 94/0014) merkt het Comité P op dat het HCT het dossier wellicht te vroeg seponeerde aangezien alle onderzoeksgegevens op dat ogenblik nog niet beschikbaar waren. Er is evenwel geen enkele concrete aanwijzing dat de besluitvorming politiek beïnvloed was.

Opmerking: wat het dossier 94/0261 betreft dat door de heer Vermeulen geciteerd wordt als een voorbeeld van het in de doofpot stoppen van zaken, heeft de commissie van de procureur-generaal van Brussel geen antwoord ontvangen.

3. Er is blijk gegeven van inertie bij het instellen van een onderzoek tegen leden van het establishment.

«Voorzitter De Smet heeft in de voorbije jaren vaak nieuwe klachten die bij het BHCT binnenliepen of nieuwe feiten die aan het licht kwamen in de loop van reeds opgestarte onderzoeken op zó een manier behandeld, dat de kans bijzonder klein werd dat er een onderzoek naar zou gevoerd worden, laat staan door het BHCT.

De grootste gemene deler in al die zaken (die hierna worden opgesomd) is dat het gaat om leden van het establishment en in de meeste gevallen om magistraten of politici.»(2)

Een eerste lijst van dossiers (dossiers 91/0323, 93/0417, 93/3330, 94/0058, 94/0410, 94/0433, 91/090) die door de heer Vermeulen worden aangehaald, heeft betrekking op magistraten.

(1) Doc. Vermeulen, p. 6

(2) Doc. Vermeulen, p. 16.

(1) Doc. Vermeulen, blz. 6

(2) Doc. Vermeulen, blz. 16.

«Le président, M. De Smet, a affirmé qu'il était possible que des faits constitutifs d'infractions commis par les personnes en question aient été portés à la connaissance du procureur général non pas par procès-verbal, mais par téléphone ou par lettre personnelle et confidentielle.»(1)

Il résulte des rapports transmis par les procureurs généraux et des informations complémentaires fournies par le président De Smet que toutes les plaintes ou dénonciations adressées au CSC ont été communiquées, sans retard, au procureur général compétent par simple courrier (et non par procès-verbal) et ont par la suite fait l'objet d'une enquête qui a suivi un cours normal.

On ne constate rien d'anormal dans le traitement de ces affaires. La seule question est de savoir s'il est normal qu'une plainte, anonyme ou non, adressée au CSC soit transmise par voie de simple courrier et non par procès-verbal au parquet. On peut, en effet, se demander si un tel procédé, guidé certainement par des considérations de discréétion, présente les mêmes garanties que la transmission par procès-verbal pour les plaignants (notamment parce que le dossier n'est pas identifié par un numéro de notice). Notons d'ailleurs que deux de ces dossiers n'ont pu être retrouvés aux parquets concernés sur la base des informations qui étaient en possession de la commission.

Lors de son audition par la commission, le 8 novembre 1996, le président De Smet a expliqué que si les plaintes étaient transmises au parquet par simple lettre et non par procès-verbal, c'est qu'il estimait, contrairement à M. Vermeulen, qu'il ne lui appartenait pas d'initier l'enquête judiciaire.

De même, lors de son audition par la commission le 20 novembre 1996, M. Canneel a précisé qu'il faut parfois préférer l'envoi au procureur du Roi d'une lettre plutôt que d'un procès-verbal pour que cette pièce ne constitue pas la première pièce d'un dossier judiciaire.

— Une seconde série de dossiers (dossiers 91/0790, 92/0552, 92/0967, 94/0041, 95/0275, 93/0107) concerne des politiciens locaux :

«il y a eu en l'occurrence également des coups de téléphone et des lettres, mais aucun procès-verbal; chaque fois, l'on a présenté les choses de manière intellectuellement malhonnête, en arguant que les enquêteurs de l'ACSC n'auraient pas le pouvoir d'instruire l'affaire, en affirmant que le comité n'a

«Voorzitter De Smet stond er steeds op dat mogelijks strafbare feiten in hunnen hoofde niet per proces-verbaal, doch steeds telefonisch of met een persoonlijke en vertrouwelijke brief aan de bevoegde procureur-generaal werden gemeld.»(1)

Uit de verslagen die door de procureurs-generaal zijn overgezonden en uit aanvullende informatie die door voorzitter De Smet is verstrekt, blijkt dat alle klachten of aangiften die voor het HCT bestemd waren, onverwijd bij gewone brief (en niet via het proces-verbaal) aan de bevoegde procureur werden meegedeeld. Ze werden vervolgens onderzocht volgens de normale procedure.

Er werd niets abnormaals vastgesteld in verband met de behandeling van die zaken. Men kan zich alleen afvragen of het normaal is dat een anonieme klacht of een klacht die niet geadresseerd is aan het Hoog Comité van Toezicht, door middel van een eenvoudige brief en niet via een proces-verbaal aan het parket wordt meegedeeld. Men kan zich immers afvragen of een dergelijke methode, die ongetwijfeld is ingegeven door discretieoverwegingen, aan de klagers dezelfde garanties biedt als de mededeling via proces-verbaal (onder meer omdat het dossier niet geïdentificeerd wordt aan de hand van een notitienummer). Opgemerkt zij bovendien dat twee van die dossiers niet konden worden teruggevonden op de betrokken parketten met de informatie waarover de commissie beschikte.

Toen voorzitter De Smet op 8 november 1996 door de commissie ondervraagd werd heeft hij uitgelegd dat klachten soms via een gewone brief en niet via een proces-verbaal aan het parket werden meegedeeld omdat hij in tegenstelling tot de heer Vermeulen, van mening was dat het niet zijn taak was een gerechtelijk onderzoek in te stellen.

Ook tijdens de hoorzitting die door de commissie werd georganiseerd op 20 november 1996, heeft de heer Canneel verduidelijkt dat het versturen van een brief aan de procureur des Konings soms te verkiezen is boven een proces-verbaal omdat dat stuk dan niet het eerste stuk van het gerechtelijk dossier uitmaakt.

Een tweede reeks dossiers (dossiers 91/0790, 92/0552, 92/0967, 94/0041, 95/0275, 93/0107) heeft betrekking op lokale politici :

«ook hier telefoontjes en brieven, geen PV's; haast telkens gekoppeld aan de intellectueel oneerlijke voorstelling van zaken als zouden de enquêteurs van het BHCT niet bevoegd zijn om de zaak te onderzoeken, door te stellen dat het comité geen administratieve bevoegdheid heeft op gemeentelijk en provin-

(1) Doc. Vermeulen, p. 16.

(1) Doc. Vermeulen, blz. 16.

aucune compétence administrative dans le domaine communal et provincial, même lorsqu'il était plus qu'évident que les accusations portaient sur des infractions pénales.»(1)

Ces dossiers, dont M. Vermeulen se contente de donner les références, sans plus de précision quant aux griefs, ont été portés à la connaissance des autorités judiciaires par les plaignants et, pour l'un d'eux, par courrier adressé par le président De Smet au parquet. Dans un cas seulement, le plaignant s'était initialement adressé au CSC où il lui a été répondu qu'il pouvait déposer sa plainte au parquet.

Ces dossiers ont connu une suite judiciaire normale. Notons cependant que le dossier dénoncé par simple courrier par le président De Smet au parquet concerné n'a pas été identifié par le procureur général concerné sur la base des informations dont disposait la commission.

Seul un dossier a été classé sans suite par le président De Smet en raison de l'incompétence du CSC.

Ce classement, qui était justifié sur le plan administratif, aurait peut-être dû s'accompagner, d'un point de vue judiciaire, d'une dénonciation des faits au procureur du Roi, dès lors que le devoir d'enquête ne permettait pas d'infirmer la plainte qui mentionnait des faits de nature pénale, et que la prescription des faits était proche.

4. Il y a eu des fuites dans certains dossiers

M. Vermeulen dénonce, en réalité, à travers ce grief, la politisation de son corps qui aurait, selon lui, conduit des membres du CSC à permettre des fuites en vue de protéger un parti politique ou de pouvoir bénéficier d'un appui politique pour obtenir une promotion.

Dans les exemples qu'il cite (dossiers 91/0894, 92/0508, 94/0213, dossier des obus, dossiers SCK de Mol et Transnuklear), M. Vermeulen s'en tient à des allégations qui ne sont pas étayées par des éléments objectifs.

Dans un seul cas, l'existence de fuites semble réelle ou a en tout cas fait l'objet d'une dénonciation du procureur du Roi au président du CSC de l'époque.

Il résulte des éléments recueillis par la commission que tous ces dossiers ont, par ailleurs, connu une suite judiciaire normale.

Notons que lors de son audition par la commission le 29 novembre 1996, M. Canneel a précisé que dans

ciaal vlak, zelfs wanneer het overduidelijk was dat het strafrechtelijke aantijgingen betrof.»(1)

Die dossiers, waarvan de heer Vermeulen alleen de referentie geeft zondere verdere toelichting van de klachten, werden door de klagers ter kennis gebracht van de gerechtelijke autoriteiten. Een van de klachten werd via een brief van voorzitter De Smet ter kennis gebracht van het parket. In slechts een enkel geval had de klager zich aanvankelijk gewend tot het Hoog Comité van Toezicht, waar men hem geantwoord heeft dat hij zijn klacht bij het parket kon indienen.

Die dossiers werden door de gerechtelijke instanties volgens de normale procedures behandeld. Opge merkt zij evenwel dat het dossier dat door voorzitter De Smet via een gewone brief ter kennis gebracht werd van het betrokken parket, niet geïdentificeerd werd door de betrokken procureur-generaal met de informatie waarover de commissie beschikte.

Een enkel dossier werd door voorzitter De Smet geseponeerd omdat het HCT niet bevoegd was.

Die seponering, die uit administratief oogpunt gewettigd was, had uit gerechtelijk oogpunt misschien gepaard moeten gaan met een aangifte van de feiten aan de procureur des Konings daar de onderzoeksopdracht impliceert dat de klacht die feiten van strafrechtelijke aard bevatte, niet ongedaan mocht worden gemaakt en daar de verjaring van de feiten nakend was.

4. Er zijn lekken geweest in bepaalde dossiers

Via deze klacht stelt de heer Vermeulen de politisering van zijn korps aan de kaak. Die politisering zet leden van het Hoog Comité van Toezicht er volgens hem toe aan lekken toe te staan met het oog op de bescherming van een politieke partij of om een beroep te kunnen doen op politieke steun voor een bevorde ring.

In de voorbeelden die de heer Vermeulen aanhaalt (dossiers 91/0894, 92/0508, 94/0213, obussendossier, SCK-dossier van Mol en Transnuklear) gaat het om beweringen die niet gestaafd werden met objectieve gegevens.

In een enkel geval lijken er echt lekken te zijn geweest of werden die ten minste door de procureur des Konings aangegeven bij de toenmalige voorzitter van het HCT.

Uit de gegevens die door de commissie werden ver zameld, blijkt dat alle dossiers behandeld werden volgens de normale gerechtelijke procedures.

Opgemerkt zij dat de heer Canneel tijdens de door de commissie georganiseerde hoorzitting van

(1) Doc. Vermeulen, p. 17.

(1) Doc. Vermeulen, blz. 17.

un de ces dossiers, une instruction judiciaire parallèle avait cependant été ouverte pour violation du secret professionnel. Il y a eu des fuites non pas concernant le dossier mais concernant un fax qui avait été saisi. Il a été publié dans la presse. M. Vermeulen détient la copie greffe de ce dossier mis à l'instruction.

5. Falsification du contenu d'un procès-verbal

La commission a demandé au procureur général de vérifier la régularité de la procédure dans le dossier (dossier 95/7) cité par M. Vermeulen.

Ce dossier fait l'objet d'une instruction judiciaire toujours en cours.

Les informations recueillies par la commission ne permettent pas de vérifier la pertinence de ce grief précis. Notons cependant que le fait a été dénoncé par M. Vermeulen dans un procès-verbal transmis au président De Smet, pour que ce dernier le transmette avec son visa au procureur du Roi. Il convient d'attendre l'issue de cette information.

6. Des enquêteurs respectueux de la loi sont écartés d'une affaire délicate et politiquement sensible et remplacés par des hommes acquis au pouvoir; évincement de la hiérarchie normale au sein du service

En réalité, M. Vermeulen reproche à M. A. Canneel ou au président De Smet de ne pas lui avoir permis de diriger lui-même l'équipe d'enquêteurs qui était chargée de procéder à des perquisitions ou à d'autres devoirs dans des dossiers (dossiers 91/0894, 90/w001, 93/0354, 93/0163, 91/0800, 93/0326, 93/0894) dont il avait été personnellement chargé par le juge d'instruction ou dont il avait enregistré la plainte, et de les avoir confiés à des enquêteurs qui, selon lui, seraient politiquement plus asservis ou seraient moins performants.

Il résulte des informations recueillies par la commission auprès des procureurs généraux que ces dossiers connaissent des suites judiciaires normales.

Il n'est nullement démontré que les perquisitions ou devoirs litigieux n'ont pas été menés correctement et qu'ils auraient été entravés en raison des convictions politiques des enquêteurs.

Dans un cas cependant (dossier 91/0894), la perquisition ne semble pas avoir été menée avec toute la diligence requise, sans qu'on puisse l'attribuer avec certitude à de la complaisance politique.

Il s'est par ailleurs avéré que dans un autre dossier (dossier 91/0800), des pressions politiques ont été

29 novembre 1996 heeft verklaard dat in een van die dossiers een parallel gerechtelijk onderzoek was ingesteld wegens schending van het beroepsgeheim. Er waren geen lekken geweest in verband met het dossier maar wel in verband met een fax die in beslag genomen was. Die fax werd in de pers gepubliceerd. De heer Vermeulen bezit de griffiekopie van dit dossier dat wordt onderzocht.

5. Vervalsen van de inhoud van een proces-verbaal

De commissie heeft de procureur-generaal gevraagd na te gaan of de procedure in het dossier 95/7 dat door de heer Vermeulen wordt aangehaald, normaal verlopen is.

In dit dossier loopt nog steeds een gerechtelijk onderzoek.

Op grond van de ingewonnen inlichtingen kan de commissie niet uitmaken of die precieze klacht gegrond is. Opgemerkt zij evenwel dat de feiten door de heer Vermeulen werden aangeklaagd in een proces-verbaal dat werd overgezonden aan voorzitter De Smet. Het was de bedoeling dat deze laatste, nadat hij het voor gezien getekend had, overzond aan de procureur des Konings. Het is wenselijk te wachten op de afloop van het onderzoek.

6. Wetsgetrouwde enquêteurs van een delicate, politiek gevoelige zaak afhouden en een machtsgrouwen opzetten; uitschakeling van de normale hiërarchie binnen de dienst

Eigenlijk verwijt de heer Vermeulen aan de heer Canneel of aan voorzitter De Smet dat zij hem niet de toestemming hebben gegeven om zelf leiding te geven aan een team van enquêteurs dat belast werd met huiszoeken of andere opdrachten in dossiers (dossiers 91/0894, 90/w001, 93/0354, 93/0163, 91/0800, 93/0326, 93/0894) waarmee hij persoonlijk belast werd door de onderzoeksrechter of waarin hij de klacht had opgetekend, en dat zij die dossiers hebben toevertrouwd aan enquêteurs die volgens hem politiek beter in de hand te houden waren of minder doeltreffend zouden zijn.

Uit de door de Commissie ingewonnen informatie bij de procureurs-generaal blijkt dat die dossiers volgens de normale gerechtelijke procedures werden behandeld.

Het is geenszins bewezen dat de huiszoeken of betwiste opdrachten niet correct werden verricht en dat de uitvoering ervan gehinderd zou zijn door de politieke overtuiging van de enquêteurs.

In één geval (dossier 91/0894) lijkt de huiszoeking niet te zijn uitgevoerd met de vereiste zorg. Men kan dit echter niet met zekerheid wijten aan politieke inschikkelijkheid.

Het is overigens gebleken dat in een ander dossier (dossier 91/0800) politieke druk werd uitgeoefend

exercées, mais il s'agissait de pressions exercées par l'inculpé sur un témoin.

Enfin, les tensions existantes au sein du CSC quant à savoir qui, du président ou de l'administrateur général, était responsable des enquêtes judiciaires ont contraint, dans un dossier, les autorités judiciaires à confier l'enquête à un autre corps de police.

7. Loyalisme envers le pouvoir ou l'autorité dans l'accomplissement d'actes concrets d'instructions sur le terrain

Ce grief, illustré par deux dossiers (dossiers 90/w001, 91/0894), ne révèle pas d'élément nouveau par rapport à ceux invoqués sous le 6. Il convient de s'y référer.

8. On a évité de recourir à la technique des PV, pour lui préférer la rédaction de notes et de rapports qui ne se retrouvent pas dans les dossiers judiciaires

M. Vermeulen fait état de ce que dans un dossier (dossier 93/0354), des constatations faites au cours d'une perquisition n'auraient pas été consignées dans un procès-verbal, mais dans une note qui, à sa connaissance, a disparu dans le coffre-fort de M. A. Canneel.

Cette allégation n'est étayée par aucun élément objectif.

9. Manipulation du timing d'une instruction

Dans un dossier (dossier 94/0219), M. Vermeulen fait grief, document à l'appui, à un commissaire principal d'avoir demandé qu'on attende les élections communales pour dresser le procès-verbal initial.

Il résulte des informations communiquées par le procureur général à la commission, que les faits litigieux ont été découverts dans le cadre d'une autre enquête qui a été traitée par priorité. Par la suite, le procureur du Roi a demandé au CSC de conduire l'information dans ce dossier plus précis. La procédure s'est alors déroulée normalement.

10. Absence de compte rendu ou manipulation des rapports quant à leur contenu ou leur timing

M. Vermeulen écrit : «Selon moi, la présente partie est d'une utilité directe pour les travaux de votre commission. À mon avis, le comité peut notamment combattre les tentatives du «milieu» visant à se faire une place par exemple, par le chantage, dans le monde «honnête», en faisant rapport de manière efficace aux hommes politiques qui doivent assumer

maar daarbij gaat het wel om druk die door de verdachte op een getuige werd uitgeoefend.

De spanningen in het Hoog Comité van Toezicht naar aanleiding van de vraag wie verantwoordelijk is voor de gerechtelijke onderzoeken (de voorzitter of de administrateur-generaal), hebben in één dossier de gerechtelijke autoriteiten ertoe gedwongen het onderzoek op te dragen aan een ander politiekorps.

7. Machts- of gezagsgetrouwheid bij het stellen van concrete onderzoeksadden op het terrein

Deze klacht die geïllustreerd wordt aan de hand van twee dossiers (dossiers 90/w001, 91/0894), levert geen andere nieuwe gegevens op dan die welke al onder 6 zijn vermeld. Het is wenselijk daarnaar te verwijzen.

8. Het niet-hanteren van de techniek van het proces-verbaal; in de plaats daarvan wordt gewerkt met nota's en verslagen die hun weg niet vinden naar de strafrechtelijke dossiers

De heer Vermeulen wijst erop dat in een welbepaald dossier (dossier 93/0354) de vaststellingen die tijdens een huiszoeking werden gedaan, niet zijn opgetekend in een proces-verbaal maar in een nota die bij zijn weten verdwenen is in de brandkast van de heer A. Canneel.

Die bewering wordt nergens gestaafd met een objectief gegeven.

9. Manipulatie van de timing van een onderzoek

In een dossier (dossier 94/0219) verwijt de heer Vermeulen een eerstaanwezend commissaris dat hij gevraagd heeft om tot na de gemeenteraadsverkiezingen te wachten alvorens een initieel proces-verbaal op te stellen. De heer Vermeulen staat dit met een document.

Uit de informatie die door de procureur-generaal aan de commissie is meegeleid, blijkt dat de betwiste feiten ontdekt werden in het kader van een ander onderzoek dat prioritair gevoerd diende te worden. Volgens heeft de procureur des Konings aan het Hoog Comité van Toezicht gevraagd het onderzoek te leiden in dit welbepaalde dossier. De procedure is dan normaal verlopen.

10. De afwezigheid van rapportering of de manipulatie van de verslagen qua inhoud of qua timing

De heer Vermeulen heeft de volgende verklaring afgelegd in de commissie : «Dit onderdeel is mijns inziens van rechtstreeks nut voor de werkzaamheden van uw commissie. De pogingen van de «onderwereld» om zich, onder meer via chantage-praktijken, een positie te verwerven in de «bovenwereld» kunnen mijns inziens mede worden

leurs responsabilités politiques en ce qui concerne les personnes de leur entourage que l'on pourrait faire chanter. Ces dernières années, à ma connaissance, le président De Smet a toujours choisi, dans les dossiers où un tel rapport s'imposait — notamment pour préserver éventuellement les intérêts du Trésor —, de ne pas mettre les hommes politiques concernés devant leurs responsabilités(1).»

Par ailleurs, M. Vermeulen considère que lorsque des rapports étaient rédigés, ils ne l'étaient pas dans l'intérêt général, mais pour servir un intérêt particulier ou un parti politique.

Les griefs formulés par M. Vermeulen ne sont guère étayés par des éléments objectifs.

Il résulte des renseignements fournis à la commission par les procureurs généraux concernés que les dossiers cités par M. Vermeulen (dossiers 93/0389, 95/0048, 90/0556, 92/0587, 94/0195) ont eu une suite judiciaire normale.

Il semble, en outre, que le président De Smet ait pris les décisions appropriées; les rapports rédigés ne comportent aucune anomalie.

Remarque: concernant le dossier 95/0048, le procureur général compétent n'a pas informé la commission.

11. Espionnage politique par des enquêteurs acquis au pouvoir

«Il s'agit ici de la violation du secret professionnel en vue de fournir des renseignements utiles à des politiciens. Ceux-ci peuvent être les politiciens impliqués dans les enquêtes. Dans ce cas, j'oserais parler d'un sabotage pur et simple de l'enquête en question. On en a déjà discuté ci-dessus. Il peut toutefois s'agir aussi d'informations données aux adversaires politiques des politiciens impliqués dans l'enquête. Il s'agit cependant toujours d'agissements contre-productifs(2).»

Ce grief a déjà été examiné au point 4. À une exception près, il procède d'allégations qui ne sont pas étayées par des éléments objectifs.

Il semble effectivement que M. Vermeulen ait, à une reprise, été approché, par l'entremise d'un enquêteur, par un homme politique. Ces faits ont été immédiatement dénoncés aux autorités judiciaires.

tegengegaan door een efficiënte verslaggeving (vanwege het Comité) aan de politici die de politieke verantwoordelijkheid dienen op te nemen omtrent de chanteerbare personen uit hun entourage. Voorzitter De Smet heeft in de voorbije jaren, bij mijn weten, in de dossiers waarin zich een dergelijke verslaggeving opdrong — mede om de belangen van de Schatkist eventueel te vrijwaren — er steeds voor geopteerd de betrokken politici niet voor hun verantwoordelijkheid te plaatsen(1).»

De heer Vermeulen merkt op dat de verslagen die werden opgesteld, niet het algemeen belang dienden maar een bijzonder belang of een politieke partij.

De klachten die door de heer Vermeulen geformuleerd werden, zijn nauwelijks gestaafd met objectieve gegevens.

Uit de inlichtingen die door de betrokken procureurs-generaal aan de commissie bezorgd zijn, blijkt dat de dossiers die door de heer Vermeulen zijn aangehaald (dossiers 93/0389, 95/0048, 90/0556, 92/0587, 94/0195), volgens de normale gerechtelijke procedures zijn behandeld.

Het blijkt daarenboven dat voorzitter De Smet de juiste beslissingen heeft genomen; de opgestelde verslagen bevatten geen enkele anomalie.

Opmerking: over het dossier 95/0048 heeft de bevoegde procureur-generaal de commissie niet ingelicht.

11. Politionele spionage door machtsgetroouwe personeelsleden

«Hierbij wordt het beroepsgeheim geschonden om politici nuttige informatie te bezorgen. Het kan gaan om de politici die bij de onderzoeken betrokken zijn. In dat geval zou ik van een pure sabotage van het bewuste onderzoek durven spreken. Dit werd hoger reeds besproken. Het kan echter ook gaan om informatie aan de politieke tegenstrevers van de bij het onderzoek betrokken politici. Het gaat echter steeds om contraproductieve gedragingen(2).»

Deze klacht is reeds onderzocht in punt 4. Op één uitzondering na gaat het om beweringen die niet gestaafd worden met objectieve gegevens.

Wel blijkt dat de heer Vermeulen een keer door een politicus benaderd is via een enquêteur die als tussenpersoon fungeerde. Die feiten zijn onmiddellijk aan de gerechtelijke autoriteiten meegedeeld.

(1) Doc. Vermeulen, p. 26.

(2) Doc. Vermeulen, p. 27.

(1) Doc. Vermeulen, blz. 26.

(2) Doc. Vermeulen, blz. 27.

12. Tentatives en vue d'intimider et de discréder des enquêteurs respectueux de la loi

Ces griefs tirés de divers incidents mineurs dans des dossiers ou dans le quotidien du CSC sont largement montés en épingle. Ils sont surtout révélateurs d'inimitiés entre le plaignant et d'autres membres du CSC.

Aucune tentative sérieuse d'intimider ou de discréder les enquêteurs n'a été relevée.

13. L'abandon de l'anonymat du plaignant ou de l'indicateur

Selon M. Vermeulen, «ce dysfonctionnement, qui est dû à l'intervention du président De Smet, nuit gravement au fonctionnement de l'ACST en tant que service de police : dans bien des cas en effet, le service doit s'appuyer sur des agents subordonnés qui n'acceptent de parler qu'à la condition que le service leur garantisse, pour des raisons évidentes, l'anonymat(1)».

M. Vermeulen relève deux cas (dossiers 92/0587, 93/0300) où l'identité du plaignant aurait été divulguée.

Les documents produits par M. Vermeulen ne permettent pas d'établir le grief. Quoiqu'il en soit, on ne voit pas qu'il y ait volonté de nuire à l'enquête dans un comportement, peut-être imprudent, mais tout à fait accidentel.

Ces dossiers ont par ailleurs connu une suite judiciaire normale.

14. Un manque de réaction adéquate face aux agissements répréhensibles et aux délits imputables à des membres des services de police

M. Vermeulen reproche essentiellement au président De Smet de ne pas avoir communiqué les plaintes qu'il aurait reçues contre des fonctionnaires de police au comité P, alors que cette communication est prévue par l'article 26 de la loi organique du 18 juillet 1991 réglant le contrôle des services de police et de renseignement.

Interrogé à ce sujet par le Service d'enquête du Comité P, le président De Smet a déclaré que ses services n'avaient jamais, à sa connaissance, mené d'office une enquête à la suite d'une plainte à charge de fonctionnaires de police. Par contre, il arrive plus souvent que les autorités judiciaires confient des missions à ses services dans des dossiers judiciaires à charge de fonctionnaires de police.

12. Pogingen tot intimidatie en discrediteren van wetsgetrouwe enquêteurs

Die klachten, die terug te voeren zijn op verschillende kleinere incidenten in dossiers of in de dagelijkse praktijk van het HCT, zijn sterk overdreven. Zij brengen vooral de vijandigheid aan het licht tussen de klager en de andere leden van het HCT.

Er kon geen enkele ernstige poging tot intimidatie of tot het discrediteren van enquêteurs worden aangevoond.

13. Het prijsgeven van de anonimiteit van klagers of tipgevers

De heer Vermeulen beweert hierover: «Deze disfunctie wegens optreden van voorzitter De Smet heeft een ernstige aantasting van de werking van het BHCT als politiedienst tot gevolg. Immers: in vele gevallen is de dienst aangewezen op ondergeschikte ambtenaren die slechts uit de biecht klappen, indien hun anonimiteit, om voor de hand liggende redenen, door de dienst gewaarborgd wordt(1).»

De heer Vermeulen stipt twee gevallen aan (dossiers 92/0587, 93/0300) waarin de identiteit van de klager zou zijn prijsgegeven.

Aan de hand van de documenten die door de heer Vermeulen worden voorgelegd, is het niet mogelijk de grondheid van de klacht te bewijzen. Een eventueel onvoorzichtig gedrag dat evenwel toevallig is, is niet hetzelfde als het onderzoek met opzet schade toebrengen.

Die dossiers werden overigens volgens de normale gerechtelijke procedure behandeld.

14. Het niet-gepast handelen met betrekking tot laakkbare handelingen en misdrijven van leden van politiediensten

De heer Vermeulen verwijt voorzitter De Smet vooral dat hij de klachten die hij zou hebben ontvangen over politieambtenaren, niet aan het Comité P heeft meegedeeld, hoewel hij dat moest doen op grond van artikel 26 van de organieke wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op de politie- en inlichtingendiensten.

Toen voorzitter De Smet hierover ondervraagd werd door de enquêtedienst van het Comité P, heeft hij verklaard dat zijn diensten bij zijn weten nooit van ambtswege een onderzoek hadden gevoerd ingevolge een klacht ten laste van politieambtenaren. Het komt daarentegen veel vaker voor dat de gerechtelijke autoriteiten zelf opdrachten toevertrouwen aan zijn diensten in gerechtelijke dossiers ten laste van politieambtenaren.

(1) Doc. Vermeulen, p. 29.

(1) Doc. Vermeulen, blz. 29.

Or, selon le Comité P, l'application de l'article 26 de la loi précitée ne porte que sur les délits et les crimes constatés par un membre d'un service de police et non, par conséquent, sur les missions données à l'un ou l'autre service de police par les autorités judiciaires.

M. Vermeulen reproche par ailleurs au président De Smet d'avoir préféré la dénonciation au procureur du Roi par simple courrier et non par procès-verbal. Ce grief a déjà été rencontré supra.

15. Règlement de comptes partisans par le biais d'enquêtes

«dans lesquelles des politiciens tâchent d'influencer l'activité du service, par des agissements étrangers, voire contraires à un fonctionnement efficace du service(1).»

Ce grief n'est nullement étayé par des éléments objectifs.

SECTION 3

Conclusions

À l'issue de cet examen, la commission considère que la plupart des griefs formulés par M. W. Vermeulen ne sont pas fondés ou ont été très largement exagérés.

En particulier, la commission considère qu'il n'y a pas eu d'étouffement des dossiers dits sensibles en raison de leur connotation politique ou à raison de la mise en cause de magistrats. Ces dossiers ont connu ou connaissent des suites judiciaires normales.

La commission a cependant relevé quelques irrégularités. La plupart ont été dénoncées par M. Vermeulen aux autorités judiciaires afin qu'elles reçoivent une suite adéquate.

Enfin, la commission relève que si le CSC a connu des tensions importantes en son sein, générées par les difficultés structurelles et organisationnelles que l'on a constatées, il a néanmoins, dans la plupart des dossiers, continué à accomplir un travail de qualité apprécié par les magistrats instructeurs.

Volgens het Comité P slaat de toepassing van artikel 26 van de bovenvermelde wet slechts op wanbedrijven en misdaden die door een lid van een politiedienst worden vastgesteld, en bijgevolg niet op de opdrachten die door de gerechtelijke autoriteiten aan de een of de andere politiedienst zijn gegeven.

De heer Vermeulen verwijt daarenboven voorzitter De Smet dat hij er de voorkeur aan heeft gegeven de procureur des Konings op de hoogte te brengen via een gewone brief en niet via een proces-verbaal. Die klacht werd hierboven reeds behandeld.

15. Partijpolitieke afrekeningen via onderzoeken

«waarbij politici de activiteit van de dienst pogende beïnvloeden, los van of zelfs haaks op een normale efficiënte werking van de dienst(1).»

Die klacht wordt nergens gestaafd met objectieve gegevens.

AFDELING 3

Conclusies

Na afloop van dit onderzoek is de commissie tot de bevinding gekomen dat de meeste klachten die door de heer W. Vermeulen geformuleerd zijn, niet gegrond zijn of sterk overdreven werden door een te scherpe formulering.

De commissie meent in het bijzonder dat er geen sprake is van een doofpotoperatie voor zogenaamd gevoelige dossiers wegens hun politieke links of de betrokkenheid van magistraten. Die dossiers werden of worden onderzocht volgens de normale gerechtelijke procedures.

De commissie is evenwel op enkele onregelmatigheden gestoten. De meeste werden door de heer Vermeulen aan de gerechtelijke autoriteiten aangegeven om er een passend gevolg aan te geven.

Ten slotte merkt de commissie op dat het Hoog Comité van Toezicht weliswaar grote spanningen heeft gekend die te wijten waren aan de structurele en organisatorische moeilijkheden die men heeft vastgesteld, maar dat het in de meeste dossiers toch kwaliteitswerk is blijven leveren dat door de magistraten-onderzoekers werd gewaardeerd.

(1) Doc. Vermeulen, p. 30.

(1) Doc. Vermeulen, blz. 30.

ANNEXE B**PLAN D'ACTION DU GOUVERNEMENT
CONTRE LE CRIME ORGANISÉ:
SYNTÈSE**

Ce plan d'action contre la criminalité organisée est, selon le ministre de la Justice, «basé sur une analyse stratégique du phénomène de la criminalité organisée(1)». Il distingue huit terrains d'action sur lesquels la lutte contre cette forme de criminalité peut être engagée(2):

1. le droit pénal matériel, avec la définition de la criminalité organisée, le problème des actes préparatoires, la responsabilité pénale des personnes morales, la pénalisation des personnes impliquées de mauvaise foi dans la création de personnes morales fictives, les sanctions pénales d'administrateurs de sociétés commerciales et civiles et d'ASBL, l'élargissement *rationae personae* de la loi du 11 janvier 1993 (loi anti-blanchiment), les casinos, la législation sur les faillites frauduleuses;
2. la politique de recherche, avec la recherche proactive, les techniques spéciales de recherche, la loi du 30 juin 1994 relative aux écoutes téléphoniques, les personnes qui collaborent avec la justice, les techniques d'investigation financières, le rôle de l'administration des Douanes et Accises;
3. la politique des poursuites, avec le rôle du juge d'instruction, le collège des procureurs généraux et les magistrats fédéraux, la continuation des enquêtes patrimoniales après condamnation des personnes, le renversement de la charge de la preuve;
4. l'appréciation et l'exécution des peines;
5. des mesures préventives, avec la concertation avec la Plate-forme de concertation permanente pour la sécurité des entreprises, les mesures administratives préventives;
6. les mesures en matière de corruption;
7. les mesures concernant le secteur des télécommunications dans le domaine d'internet et de la cryptographie;
8. les mesures en matière de réseaux d'immigration clandestine.

Le plan d'action contre la criminalité organisée déposé par le gouvernement envisage en outre de mettre en valeur la collaboration entre les services de police et de se pencher sur l'analyse opérationnelle et

BIJLAGE B**ACTIEPLAN VAN DE REGERING TEGEN
DE GEORGANISEERDE CRIMINALITEIT:
SYNTHESE**

Dit actieplan tegen de georganiseerde criminaliteit steunt volgens de minister van Justitie op een strategische analyse van het fenomeen van de georganiseerde criminaliteit(1). Hij onderscheidt acht terreinen waarop de bestrijding van die vorm van criminaliteit moet worden aangepakt(2):

1. het materiële strafrecht met de definitie van de georganiseerde criminaliteit, het probleem van de voorbereidende handelingen, de strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen, de strafsancties voor personen die te kwader trouw betrokken zijn bij het creëren van fictieve rechtspersonen, de strafsancties voor bestuurders van handelsvennootschappen, burgerlijke vennootschappen en VZW's, de uitbreiding *rationae personae* van de wet van 11 januari 1993 (antiwitwaswet), de casino's, de wetgeving op frauduleuze praktijken bij faillissementen;
2. het opsporingsbeleid met de proactieve recherche, de bijzondere opsporingsmethoden, de wet van 30 juni 1994 op de afluisterpraktijken, de personen die hun medewerking verlenen aan het gerecht, de financiële opsporingsmethoden en de rol van de administratie van Douane en Accijnzen;
3. het vervolgingsbeleid met de rol van de onderzoeksrechter, het college van procureurs-generaal en de federale magistraten, de voortzetting van vermomsonderzoeken na veroordeling van personen, de omkering van de bewijslast;
4. de straftoemeting en de strafuitvoering;
5. de preventieve maatregelen, het overleg met het Permanent Overlegplatform voor de Bedrijfsveiliging, de preventieve administratieve maatregelen;
6. de maatregelen in verband met corruptie;
7. de maatregelen in verband met de telecomsector op het gebied van het internet en de cryptografie;
8. de maatregelen tegen de netwerken voor clanstiene immigratie.

Het actieplan van de regering tegen de georganiseerde criminaliteit beoogt onder meer de onderlinge samenwerking tussen de politiediensten te verbeteren alsmede de operationele analyse en de operaties die

(1) Doc. Sénat, n° 1-326/5, 1995-1996, p. 2.

(2) Doc. Sénat, n° 1-326/5, 1995-1996, p. 2, et Plan d'action du gouvernement contre le crime organisé, pp. 5 et suivantes (publié en annexe du doc. Sénat, n° 1-326/5).

(1) Stuk Senaat, nr. 1-326/5, 1995-1996, blz. 2.

(2) Stuk Senaat, nr. 1-326/5, 1995-1996, blz. 2, en Actieplan van de regering tegen de georganiseerde criminaliteit, blz. 5 en volgende (gepubliceerd als bijlage bij het Stuk Senaat, nr. 1-326/5).

sur les opérations effectivement menées sur le terrain. Le plan d'action prévoit également d'entreprendre des mesures visant la (re)valorisation de la magistrature, et ce dans le cadre plus large de la modernisation de la politique criminelle. Enfin, une attention particulière doit être portée à la collaboration internationale en matière policière et judiciaire ainsi qu'aux divers travaux sur la criminalité organisée qui ont cours au sein des diverses institutions internationales.

Le Conseil des ministres, qui a approuvé le plan d'action le 28 juin 1996, a décidé qu'une priorité serait accordée aux aspects suivants :

1. une analyse du phénomène de la criminalité organisée en vue de l'élaboration d'une politique;
2. l'élaboration de mesures en matière de techniques d'investigation particulières (voir second volet de la réforme «Franchimont», et spécialement l'avant-projet de loi relative aux techniques particulières de recherche en matière pénale et à la recherche proactive en matière pénale, examiné lors du colloque «Réforme du droit pénal» tenu au Sénat les 8 et 9 octobre 1998);
3. l'avant-projet de loi incriminant la participation à une organisation criminelle (voir *supra*);
4. l'avant-projet de loi concernant l'identification et le repérage des numéros de postes de communication ou de télécommunication et portant modification des articles 90ter, 90quater, 90sexies et 90septies du Code d'instruction criminelle (devenu la loi du 10 juin 1998 modifiant la loi du 30 juin 1994 relative à la protection de la vie privée contre les écoutes, la prise de connaissance et l'enregistrement de communications et de télécommunications privées, *Moniteur belge* du 22 septembre 1998);
5. le projet de loi portant institutionnalisation du collège des procureurs généraux et de la fonction de magistrat national (devenu la loi du 4 mars 1997, *Moniteur belge* du 30 avril 1997);
6. l'avant-projet de loi concernant la responsabilité pénale des personnes morales;
7. l'avant-projet de loi en matière de corruption (inséré par voie d'amendements dans la proposition de loi relative à la répression de la corruption (doc. Sénat, n° 1-107/1), adoptée par le Sénat et transmise à la Chambre des représentants le 9 juillet 1998);
8. l'avant-projet de loi en matière de renversement de la charge de la preuve (voir le second volet de la réforme «Franchimont», et spécialement le rapport de recherche de l'Université de Gand, élaboré sous la direction du professeur Philip Traest, et présenté lors du colloque «Réforme du droit pénal» tenu au Sénat les 8 et 9 octobre 1998);

op het terrein plaatshebben te bestuderen. Het actieplan voorziet eveneens in maatregelen tot herwaardering van de magistratuur in het breder kader van de modernisering van het strafrechtelijk beleid. Bijzondere aandacht moet ten slotte uitgaan naar de internationale samenwerking op politieel en justicieel vlak en naar de diverse werkzaamheden in verband met de georganiseerde criminaliteit in de verschillende internationale instellingen.

De Ministerraad die het actieplan op 28 juni 1996 heeft goedgekeurd, heeft beslist dat voorrang zal worden gegeven aan de volgende aspecten :

1. het voeren van beleidsrelevant onderzoek naar het fenomeen georganiseerde criminaliteit;
2. het uitwerken van maatregelen inzake bijzondere opsporingsmethoden (zie tweede deel van de hervorming-Franchimont en in het bijzonder het voorontwerp van wet betreffende de bijzondere opsporingsmethoden in strafzaken en betreffende de proactieve recherche in strafzaken, behandeld tijdens het colloquium «Hervorming van het strafprocesrecht», dat in de Senaat gehouden werd op 8 en 9 oktober 1998);
3. het voorontwerp van wet over de strafbaarstelling van de deelneming aan een criminale organisatie (zie *supra*);
4. het voorontwerp van wet betreffende de toegang tot en het opsporen van nummers van communicatie- en telecommunicatiemiddelen en houdende wijziging van de artikelen 90ter, 90quater, 90sexies en 90septies van het Wetboek van strafvordering (inmiddels de wet van 10 juni 1998 tot wijziging van de wet van 30 juni 1994 ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer tegen het afluisteren, kennismeten en opnemen van privé-communicatie en -telecommunicatie, *Belgisch Staatsblad* van 22 september 1998);
5. het wetsontwerp tot instelling van het college van procureurs-generaal en tot instelling van het ambt van nationaal magistraat (inmiddels de wet van 4 maart 1997, *Belgisch Staatsblad* van 30 april 1997);
6. het voorontwerp van wet betreffende de strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen;
7. het voorontwerp van wet inzake corruptie (via amendementen ingevoegd in het wetsvoorstel betreffende de bestraffing van corruptie (Stuk Senaat, nr. 1-107/1), goedgekeurd door de Senaat en overgezonden aan de Kamer van volksvertegenwoordigers op 9 juli 1998);
8. het voorontwerp van wet betreffende de omkering van de bewijslast (zie het tweede deel van de hervorming-Franchimont en in het bijzonder het onderzoeksrapport van de universiteit van Gent opgesteld onder de leiding van professor Philip Traest en voorgesteld tijdens het colloquium «Hervorming van het strafprocesrecht», dat in de Senaat gehouden werd op 8 en 9 oktober 1998);

9. l'élaboration de mesures en matière de recherche proactive (voir le second volet de la réforme «Franchimont», et spécialement l'avant-projet de loi relative aux techniques particulières de recherche en matière pénale et à la recherche proactive en matière pénale, et l'avant-projet de loi autorisant certains fonctionnaires du ministère des Finances à mettre en œuvre des techniques particulières de recherche en matière pénale ainsi que la recherche proactive en matière pénale, présentés par le professeur Henri Bosly lors du colloque «Réforme du droit pénal» tenu au Sénat les 8 et 9 octobre 1998);

10. l'élaboration de mesures en faveur de personnes collaborant avec la justice (repentis et autres collaborateurs) (voir le second volet de la réforme Franchimont, et spécialement le rapport de recherche du professeur Philip Traest, mentionné sub. 8);

9. het uitwerken van maatregelen inzake de proactieve recherche (zie het tweede deel van de hervorming-Franchimont en in het bijzonder het voorontwerp van wet betreffende de bijzondere opsporingsmethoden in strafzaken en betreffende de proactieve recherche in strafzaken; het voorontwerp van wet op grond waarvan sommige ambtenaren van het ministerie van Financiën worden gemachtigd bijzondere opsporingsmethoden in strafzaken alsook proactieve recherche in strafzaken toe te passen, voorgesteld door professor Henry Bosly tijdens het colloquium «Hervorming van het strafprocesrecht», dat in de Senaat gehouden werd op 8 en 9 oktober 1998);

10. het uitwerken van maatregelen ten voordele van personen die hun medewerking verlenen aan het gerecht (spijtontanten en andere medewerkers) (zie het tweede deel van de hervorming-Franchimont en in het bijzonder het onderzoeksrapport van professor Philip Traest, vermeld sub. 8);

ANNEXE C**PLAN D'ACTION DU GOUVERNEMENT
CONTRE LA DÉLINQUANCE ÉCONOMIQUE,
FINANCIÈRE ET FISCALE : SYNTHÈSE**

Dans le cadre de la mise en œuvre de son plan d'action contre la criminalité organisée, le gouvernement a déposé, en octobre 1997, en même temps que sa déclaration de politique générale pour l'année parlementaire 1997-1998, un plan d'action contre la délinquance économique, financière et fiscale. Outre un état des lieux de la mise en œuvre de son plan d'action contre la criminalité organisée et un «tour d'horizon» de la situation au niveau des cabinets d'instruction, des parquets et de la police judiciaire, ce plan d'action constitue la transposition, en propositions de politique criminelle, des conclusions formulées par le Forum national sur la délinquance économique, financière et fiscale qui s'est tenu en avril 1997. Ce forum, deuxième du genre après celui qui s'est tenu en octobre 1995, était organisé par le Service de la politique criminelle.

Sur la base, d'une part, des propositions et recommandations formulées lors de ce forum, et des propositions formulées par l'OCDEFO, d'autre part, le ministre de la Justice a décidé de prendre les initiatives suivantes :

1. l'examen, par le Service de la politique criminelle, de l'opportunité et de la faisabilité du projet de création d'une cellule financière, économique et fiscale interdépartementale;
2. l'élaboration, par le collège des procureurs généraux, d'une circulaire commune concernant les possibilités actuelles de collaboration entre, d'une part, les autorités judiciaires et les services de police, et, d'autre part, les fonctionnaires des administrations fiscales;
3. l'évaluation, par l'Administration de la Législation pénale et des droits de l'homme, de propositions issues du rapport d'activités de l'OCDEFO.

BIJLAGE C**ACTIEPLAN VAN DE REGERING TEGEN
ECONOMISCHE, FINANCIËLE EN FISCALE
MISDRIJVEN: SYNTHESE**

In het kader van haar actieplan tegen de georganiseerde criminaliteit heeft de regering in oktober 1997, samen met haar algemene beleidsverklaring voor het parlementaire jaar 1997-1998, een actieplan tegen economische, financiële en fiscale misdrijven ingediend. Het plan bevat een overzicht van de maatregelen die zijn genomen ter uitvoering van het actieplan tegen de georganiseerde criminaliteit en een schets van de situatie bij de onderzoeksrechters, de parketten en de gerechtelijke politie. Daarnaast zet het actieplan de besluiten die zijn geformuleerd tijdens het nationale forum inzake economische, financiële en fiscale misdrijven van april 1997, om in voorstellen van strafrechtelijk beleid. Dat forum, voorafgegaan door een soortgelijk forum in oktober 1995, was georganiseerd door de Dienst voor het strafrechtelijk beleid.

Op basis van de voorstellen en aanbevelingen die zijn geformuleerd tijdens dat forum en van de voorstellen van de CDGEFID, heeft de minister van Justitie tot de volgende initiatieven besloten :

1. de Dienst voor het strafrechtelijk beleid moet onderzoeken of de oprichting van een interdepartementale financiële, economische en fiscale cel mogelijk en wenselijk is;
2. het college van procureurs-generaal moet een gemeenschappelijke circulaire opstellen betreffende de mogelijkheden tot samenwerking tussen het gerecht en de politiediensten enerzijds en de ambtenaren van de belastingdiensten anderzijds;
3. het Bestuur strafwetgeving en rechten van de mens moet de voorstellen uit het activiteitenverslag van de CDGEFID beoordelen.

ANNEXE D

**NOTE D'ORIENTATION CONCERNANT
LA LUTTE CONTRE LA CRIMINALITÉ
ORGANISÉE**

1. Introduction

1.1. Le rapport annuel 1997 concernant la criminalité organisée 1996

Dans l'accord gouvernemental, le gouvernement s'est engagé à «élaborer des mesures en matière de lutte contre la criminalité organisée, parmi lesquelles la mise au point d'une recherche plus scientifique afin de comprendre le phénomène lui-même».

Cette intention du gouvernement a été concrétisée dans son plan d'action contre la criminalité organisée du 28 juin 1996. Le chapitre III concernant l'«analyse du crime organisé» en vue de déterminer la politique à suivre a été considéré par le gouvernement comme point d'action à réaliser en priorité.

Le 17 octobre 1997, le ministre de la Justice a présenté son plan d'action contre la délinquance financière, économique et fiscale.

En exécution du plan d'action contre la criminalité organisée, le rapport annuel 1997 concernant la criminalité organisée 1996 a été communiqué par les ministres de la Justice et de l'Intérieur au Parlement le 13 octobre 1997, après approbation par le collège des procureurs généraux.

La présente note fait l'analyse de ce rapport annuel et développe principalement certaines orientations à partir de cette analyse.

Il convient également de lire la note à la lumière de la note d'orientation concernant la politique criminelle qui a été déposée au Parlement par le ministre de la Justice le 15 octobre 1997.

Enfin, le rapport annuel du collège des procureurs généraux au ministre de la Justice, présenté pour la première fois cette année, est également d'importance. Ce rapport contient, conformément à l'article 143bis, § 7, du Code judiciaire, la description de ses activités, l'analyse et évaluation de la politique des recherches et de poursuites pour l'année écoulée et les priorités pour l'année à venir. Il est étroitement lié à la présente note.

BIJLAGE D

**ORIËNTATIENOTA INZAKE
DE AANPAK VAN DE GEORGANISEERDE
CRIMINALITEIT**

1. Inleiding

1.1. Het jaarrapport 1997 inzake de georganiseerde criminaliteit 1996

De regering nam in het regeerakkoord het engagement om «maatregelen uit te werken inzake de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit, waaronder het uitwerken van meer wetenschappelijk onderzoek om inzicht te krijgen in het fenomeen zelf».

Deze intentie van de regering werd geconcretiseerd in haar actieplan tegen de georganiseerde criminaliteit van 28 juni 1996. Hoofdstuk III inzake het «beleidsrelevant onderzoek naar de georganiseerde criminaliteit» werd door de regering als prioritair te verwezenlijken actiepunt aangenomen.

Op 17 oktober 1997 stelde de minister van Justitie zijn actieplan inzake de financiële, economische en fiscale delinquentie voor.

In uitvoering van het actieplan tegen de georganiseerde criminaliteit werd op 13 oktober 1997 het jaarrapport 1997 inzake de georganiseerde criminaliteit 1996, na goedkeuring ervan door het college van procureurs-generaal, door de minister van Justitie en door de minister van Binnenlandse Zaken aan het Parlement overgemaakt.

Huidige nota maakt de analyse van dit jaarrapport en bouwt voornamelijk daarop verder.

De nota dient eveneens te worden gelezen in het licht van de oriëntatiенota inzake het strafrechtelijke beleid van de minister van Justitie die hij op 15 oktober 1997 in het Parlement neerlegde.

Van belang is ten slotte ook het verslag dat het college van procureurs-generaal jaarlijks, en thans voor het eerst, aan de minister van Justitie uitbrengt. Dit verslag bevat, conform artikel 143bis, § 7, van het Gerechtelijk Wetboek een toelichting over de activiteiten, een analyse en een beoordeling van het opsporings- en vervolgingsbeleid in het voorbije jaar, als ook de prioritaire doelstellingen van het komende jaar. Het sluit nauw aan bij de huidige nota.

1.2. Le rapport de la commission d'enquête parlementaire sur la criminalité organisée en Belgique et de la commission d'enquête parlementaire bis sur les Tueurs du Brabant wallon

Le ministre de la Justice, conjointement avec le collège des procureurs généraux, réalisera également l'analyse des recommandations des commissions d'enquête parlementaires suivantes :

- la commission d'enquête parlementaire sur la criminalité organisée en Belgique;
- la commission d'enquête parlementaire sur les adaptations nécessaires à apporter à l'organisation et au fonctionnement de la justice et de la police sur la base des difficultés rencontrées au cours de l'enquête sur les Tueurs du Brabant wallon;
- la commission d'enquête parlementaire sur la manière dont l'enquête, dans ses volets policiers et judiciaires, a été menée dans l'affaire « Dutroux-Nihoul et consorts ».

2. Le rapport annuel 1997 sur la criminalité organisée 1996

Du rapport annuel ont été déduites les grandes lignes directrices autour desquelles le ministre de la Justice souhaite, après avoir recueilli l'avis du collège des procureurs généraux, développer la politique criminelle en matière de lutte contre la criminalité organisée ainsi que les objectifs prioritaires dans ce domaine pour les années à venir.

2.1. Mieux cerner le phénomène de la criminalité organisée

2.1.1. Mesures destinées à obtenir une idée plus précise : nature, ampleur et facteurs d'influence

2.1.1.1. Une plus grande précision au niveau des questionnaires et de la collecte des données (pp. 25-26: 83-84)(1).

(Par exemple la justesse des données, les règles de calcul, le caractère permanent de l'organisation, la distinction entre criminalité d'organisation et criminalité organisée...).

2.1.1.2. «Inventarisation» automatique (p. 84).

Au niveau fédéral, l'«inventarisation» se déroule aujourd'hui sur la base d'un formulaire d'enquête.

(1) Pour la bonne lisibilité du texte et pour éviter de surcharger le document, l'on a préféré indiquer les références du rapport annuel 1997 sur la criminalité organisée 1996, plutôt que de reproduire le texte de ce rapport dans son intégralité.

1.2. Het rapport van de parlementaire onderzoekscommissie naar de georganiseerde criminaliteit in België en van de parlementaire onderzoekscommissie naar de Bende van Nijvel-bis

De minister van Justitie maakt met het college van procureurs-generaal eveneens de analyse van de aanbevelingen van de hiernavolgende parlementaire onderzoekscommissies inzake de aanpak van de georganiseerde criminaliteit :

- parlementaire onderzoekscommissie naar de georganiseerde criminaliteit in België;
- parlementaire onderzoekscommissie naar de noodzakelijke aanpassingen van de organisatie en de werking van het politie- en justitiëlezen op basis van de moeilijkheden die gerezen zijn bij het onderzoek naar de «Bende van Nijvel»;
- parlementaire onderzoekscommissie naar de wijze waarop het onderzoek door politie en gerecht werd gevoerd in de zaak «Dutroux-Nihoul c.s.».

2. Het jaarrapport 1997 inzake de georganiseerde criminaliteit 1996

Uit het jaarrapport werden de grote krachtlijnen gedistilleerd, waarrond de minister van Justitie na advies van het college van procureurs-generaal het strafrechtelijk beleid en de prioritaire doelstellingen naar de volgende jaren inzake de aanpak van de georganiseerde criminaliteit wenst uit te bouwen.

2.1. Uitwerken van een betere beeldvorming van het fenomeen georganiseerde criminaliteit

2.1.1. Maatregelen om een scherper beeld te krijgen : aard, omvang, en beïnvloedende factoren

2.1.1.1. Verfijnen van de vragenlijst en inzameling (blz. 25-26; 83-84)(1).

(Bijvoorbeeld juistheid gegevens, telregels, permanent karakter van de organisatie, onderscheid tussen organisatie-criminaliteit en georganiseerde criminaliteit ...).

2.1.1.2. Geautomatiseerd vatten (blz. 84).

Nu gebeurt de vatting op federaal vlak op basis van een enquêteformulier. Bij de verwerking op federaal

(1) Voor de leesbaarheid van de tekst en om het document niet te overladen werd geopteerd om te verwijzen naar de vindplaats in het jaarrapport 1997 georganiseerde criminaliteit 1996, veeleer dan voor een integrale overname van de tekst van het rapport.

Lors du traitement au niveau fédéral, des erreurs peuvent se produire au cours de l'intégration des données et les éléments imprécis des réponses ne peuvent pas toujours être corrigés. C'est la raison pour laquelle l'idéal serait, dans la mesure du possible, de parvenir à une «inventarisation» locale dans un fichier local. Ceci offrirait en outre des possibilités d'analyse aux procureurs du Roi, et le traitement au niveau fédéral s'en trouverait amélioré et facilité (voir également point 2.1.1.5).

2.1.1.3. Assurer la contribution de la police communale (p. 22).

2.1.1.4. Évaluation de l'utilisation de l'information douce (pp. 19-23).

L'utilisation et la définition de l'information douce doivent être réglementées de manière plus claire.

2.1.1.5. Analyse stratégique des phénomènes (pp. 18 et 86).

Élaboration et application d'analyse par la police judiciaire et la gendarmerie dans les domaines pour lesquels ils se spécialisent en priorité conformément à la directive du ministre de la Justice du 21 février 1997.

2.1.1.6. Augmentation du nombre de cas signalés en offrant aux enquêteurs et aux magistrats un cadre référentiel avec des indicateurs pour leur permettre d'identifier rapidement une organisation criminelle au cours d'une enquête (p. 86).

2.1.1.7. Évaluer dans quelle mesure l'image spatiale actuelle (Bruxelles, Anvers et Liège étant considérées comme zones stratégiques) est la conséquence de l'intensification des efforts de la police et de la justice, et voir si cette image correspond à la menace/au degré de risque réel(le) (p. 28).

2.1.1.8. Améliorer l'image qualitative qui sert à déterminer la nécessité d'une analyse opérationnelle (du groupe auteur):

- meilleure exploitation, grâce à des analystes stratégiques, des constatations des magistrats et des policiers (entretiens avec des figures clés) (p. 26);

- comparaison internationale (pays voisins, Europol, Interpol).

Le recrutement de deux analystes statistiques pour le collège des procureurs généraux et l'installation d'un statisticien dans chaque ressort (*cf.* plan d'action contre la délinquance économique, financière et fiscale) contribueront également à améliorer cette image qualitative.

2.1.1.9. Optimaliser les sources d'information et les étendre autant que possible vers: (pp. 20-21)

- les parquets et les juges d'instruction;

vlak gebeuren fouten bij de inbreng en kunnen onduidelijkheden in de antwoorden niet altijd worden gecorrigeerd. Daarom dient in de mate van het mogelijke te worden gestreefd naar een lokale vatting in een lokaal bestand. Dit biedt trouwens analysemogelijkheden ten behoeve van de procureurs des Konings, en vergemakkelijkt en verbetert de federale verwerking (zie verder ook 2.1.1.5).

2.1.1.3. Inbreng van de gemeentepolitie verzekeren (blz. 22).

2.1.1.4. Evaluatie van het gebruik van zachte informatie (blz. 19-23).

Het gebruik en de definitie van zachte informatie dienen duidelijker te worden geregeld.

2.1.1.5. Strategische analyse van de fenomenen (blz. 18 en 86).

Het uitbouwen en uitvoeren van strategische analyses door de gerechtelijke politie en de rijkswacht voor de domeinen waarin zij zich bij voorrang bekwamen overeenkomstig de richtlijn van de minister van Justitie van 21 februari 1997.

2.1.1.6. Verhogen van het aantal meldingen door onderzoekers en magistraten een referentiekader met indicator aan te reiken om snel in een onderzoek een criminale organisatie te identificeren (blz. 86).

2.1.1.7. Evalueren in welke mate de huidige, ruimtelijke beeldvorming (Brussel, Antwerpen en Luik als belangrijkste zones) het gevolg is van een meerinspanning door politie en gerecht en of dit beeld overeenstemt met de reële risicograad/dreiging (blz. 28).

2.1.1.8. Verbeteren van het kwalitatief beeld op basis waarvan bepaald wordt of een operationele (dadergroep) analyse nodig is:

- betere exploitatie via strategische analisten van de vaststellingen van magistraten en politiemensen (interviews met sleutelfiguren) (blz 26);

- internationale vergelijking (omringende landen, Europol, Interpol).

De aanwerving van twee statistische analisten ten behoeve van het college van procureurs-generaal en de inplaatsstelling van een statisticus per ressort (*cf.* actieplan tegen de economische, financiële en fiscale delinquentie) zal eveneens bijdragen tot het verbeteren van dit kwalitatief beeld.

2.1.1.9. Informatiebronnen optimaliseren en zoveel als mogelijk uitbreiden naar: (blz. 20-21)

- parketten en onderzoeksrechters;

- le SGAP-les ZIP;
- la CTIF;
- les autres services publics, administrations et services de contrôle concernés;
- les administrations ou services de police et de sécurité étrangers;
- le monde scientifique et autres sources.

2.1.1.10. Assurer que les procureurs du Roi soient associés à la collecte des données, notamment par le biais de la plateforme de recherche (pp. 17-19).

2.1.2. Mesures destinées à obtenir une meilleure perspective : la gravité

Quelle que soit l'importance de la criminalité organisée, il convient de la replacer dans son contexte global. Une politique intégrale en matière de maintien de l'ordre et du droit requiert en effet une répartition justifiée de la capacité disponible en hommes et en moyens entre les priorités et les impératifs (enquêtes réactives) de tous les problèmes à résoudre.

Afin de tirer des conclusions en terme d'affectation des hommes et des moyens (par exemple, combien pour la recherche proactive et combien pour la recherche réactive, quelle capacité affecter à quels groupements criminels, avec quels pays développer nos contacts), il convient donc d'évaluer :

- la part des activités des différents groupements criminels dans l'ensemble de la problématique du maintien de l'ordre et du droit;
- la gravité de cette part (par exemple, atteinte aux droits et aux libertés fondamentales; menace pour l'ordre social; nombre de victimes, coût social, ...).

C'est la raison pour laquelle il est utile et nécessaire de réaliser une première évaluation de la capacité totale en hommes et en moyens qu'il convient d'affecter à la lutte contre le phénomène du crime organisé. Cet exercice sera également important dans l'optique de l'attribution des capacités aux et entre les missions judiciaires, conformément à ce que proposent les actuels avant-projets de loi sur la réforme des polices (dans le cadre du plan de sécurité nationale et des plans de sécurité zonale).

2.2 Élaboration d'une politique de recherche et de poursuites appropriées pour la criminalité organisée

2.2.1. Il convient de combattre la criminalité organisée de manière réactive et proactive.

2.2.2. La recherche réactive

L'approche réactive consiste principalement à accorder une attention constante à la criminalité

- APSD-IPS;
- CFI;
- andere betrokken overhedsdiensten, administraties en controlediensten;
- buitenlandse politie- en veiligheidsdiensten of administraties;
- de wetenschappelijke wereld en andere bronnen.

2.1.1.10. Betrokkenheid van de procureurs des Konings bij de gegevensinzameling garanderen, onder meer via het rechercheoverleg (blz. 17-19).

2.1.2. Maatregelen om een beter perspectief te krijgen : de ernst

Hoe belangrijk de georganiseerde criminaliteit ook is, zij dient in haar totale context te worden geplaatst. Het integrale beleid inzake orde- en rechtshandhaving moet immers op een verantwoorde wijze de beschikbare capaciteit aan mensen en middelen verdelen over de prioriteiten en de imperatieven (reactieve onderzoeken) van alle aan te pakken problemen.

Om besluiten te trekken naar de inzet van mensen en middelen (bijvoorbeeld hoeveel voor proactieve en hoeveel voor reactieve onderzoeken, hoeveel capaciteit naar welke criminale groeperingen, met welke landen onze contacten verder uitbouwen), is dan ook een evaluatie nodig van :

- het aandeel van de activiteiten van de verschillende criminale groeperingen in de totaalproblematiek van de orde- en rechtshandhaving;
- de ernst van dit aandeel (bijvoorbeeld aantasting fundamentele rechten en vrijheden; ondermijning van het maatschappelijk bestel; aantal slachtoffers; maatschappelijke kosten, ...).

Het is daarom nuttig en noodzakelijk om een eerste evaluatie te maken van de totale capaciteit aan mensen en middelen die aan de bestrijding van het fenomeen georganiseerde criminaliteit dient te worden besteed. Deze oefening zal tevens van belang zijn in het licht van de capaciteitstoewijzing aan en tussen de gerechtelijke opdrachten, zoals in de voorliggende voorontwerpen van wet inzake de politiehervorming (in het kader van het nationaal en de zonale veiligheidsplannen) wordt voorgesteld.

2.2 Uitwerken van een aangepast opsporings- en vervolgingsbeleid in zakelijke georganiseerde criminaliteit

2.2.1. De georganiseerde criminaliteit dient zowel reactief als proactief te worden bestreden.

2.2.2. Het reactief onderzoek

De reactieve aanpak is er voornamelijk op gericht om ook in het kader van het klassieke opsporings- en

organisée, y compris dans le cadre de l'information et de l'instruction judiciaire classique. Ceci signifie que dans le cadre du traitement de ce genre de dossiers réactifs, les magistrats instructeurs doivent être de plus en plus attentifs aux véritables organisateurs des réseaux et des groupements criminels. À cet effet, il faut avant tout essayer de poursuivre dans la voie de la détection et du démantèlement de ces structures criminelles, plutôt que de se concentrer exclusivement sur la résolution de délits spécifiques et sur la poursuite de suspects déterminés.

Pour ce faire, les enquêteurs et les magistrats se verront offrir un cadre référentiel avec des indicateurs afin de leur permettre d'identifier rapidement une organisation criminelle au cours d'une enquête (voir point 2.1.1.6).

2.2.3. La recherche proactive

Parallèlement à cette approche réactive, il convient d'investir également de manière importante dans la recherche proactive sur la criminalité organisée.

Dans ce cadre, la directive du ministre de la Justice du 21 décembre 1996 concernant la recherche proactive, qui se voit actuellement également conférer une assise légale par le biais de la loi visant à améliorer la procédure au stade de l'information et de l'instruction du 12 mars 1998, est intégralement applicable.

Étant donné la caractère «transfrontalier» de la criminalité organisée (dépasse les limites de l'arrondissement et du pays), ce sont les enquêtes proactives nationales qui sont les plus importantes. Le choix des enquêtes proactives locales, devra tenir compte au maximum des priorités établies au niveau national.

2.2.4. Les organisations criminelles à combattre

À la lecture du rapport annuel, il semble indispensable :

2.2.4.1. De continuer à prêter attention aux diverses organisations criminelles qui sont actuellement déjà actives en Belgique. Ces groupements criminels sont principalement suivis d'une manière réactive et font l'objet d'une surveillance assidue.

2.2.4.2. D'intensifier prioritairement les enquêtes sur les groupements criminels retenus comme tels dans les conclusions générales du rapport annuel 1997, d'une part en fonction de leur origine et de leur nature et ce, en raison de leurs ramifications internationales et d'autre part, en fonction des secteurs à risque (pp. 92-93).

2.2.4.3. En outre, les rapports des commissions d'enquête parlementaires désignent également

gerechtelijk onderzoek een blijvende aandacht te ontwikkelen voor de georganiseerde criminaliteit. Dit wil zeggen dat bij de behandeling van dergelijke reactieve dossiers de onderzoeksmastraten meer en meer oog moeten krijgen voor de werkelijke organisatoren van criminale netwerken en groeperingen. Daartoe moet in de eerste plaats getracht worden om deze criminale structuren verder te detecteren en te ontmantelen, veeleer dan zich uitsluitend toe te spitsen op het ophelderden van specifieke misdrijven en het vervolgen van specifieke verdachten.

Daartoe zal aan de onderzoekers en de magistraten een referentiekader met indicatoren worden aangelekt om snel in een onderzoek een criminale organisatie te identificeren (zie punt 2.1.1.6).

2.2.3. Het proactief onderzoek

Naast deze reactieve aanpak moet ook in belangrijke mate in het proactieve onderzoek naar de georganiseerde criminaliteit worden geïnvesteerd.

De richtlijn inzake proactieve recherche van 21 december 1996 van de minister van Justitie, die thans ook een wettelijke basis krijgt via de wet tot verbetering van de strafrechtspleging in het stadium van het opsporingsonderzoek en het gerechtelijk onderzoek van 12 maart 1998, is hierbij onverkort van toepassing.

Gezien het (arrondissements- en internationaal) grensoverschrijdend karakter van de georganiseerde criminaliteit, zijn daarbij vooral de nationale proactieve onderzoeken van belang. Bij de keuze van de lokale proactieve onderzoeken zal zoveel als mogelijk rekening worden gehouden met de gestelde nationale prioriteiten.

2.2.4. De aan te pakken criminale organisaties

Uit het jaarrapport blijkt de noodzaak van :

2.2.4.1. Een blijvende aandacht voor de diverse criminale organisaties die thans reeds actief zijn in België. Deze criminale groeperingen worden voornamelijk op reactieve wijze en mits nauwgezette monitoring opgevolgd.

2.2.4.2. Prioritair verder onderzoek naar de criminale groeperingen, zoals weerhouden in de algemene conclusies van het jaarrapport 1997, enerzijds naar oorsprong en aard omwille van hun internationale vertakkingen en anderzijds naar risicosectoren toe (blz. 92-93).

2.2.4.3. Daarnaast duiden ook de rapporten van de parlementaire onderzoekscommissies belangrijke

d'importants groupes cibles, par exemple en matière de trafic de voitures.

2.2.5. Manière d'aborder les recherches proactives nationales.

2.2.5.1. La gendarmerie et la police judiciaire près les parquets élaborent un plan commun d'approche, avant le début de toute étude préliminaire proprement dite. Ce plan fait l'objet d'une discussion au sein de la plate-forme de concertation fédérale et sera ensuite soumis à l'approbation du Collège des procureurs généraux.

2.2.5.2. Après approbation de ce plan, chaque corps procède aux études préliminaires qui lui ont été attribuées, dans les limites fixées par la directive ministérielle concernant la recherche proactive. Ces études préliminaires sont présentées aux magistrats nationaux.

2.2.5.3 L'engagement de toute recherche proactive nationale proprement dite est soumis à l'approbation préalable, formelle et écrite des magistrats nationaux (conformément à la directive précitée).

2.2.5.4. L'exécution ultérieure de ces recherches proactives nationales se déroule conformément à la directive ministérielle en la matière : elle a pour objectif de poursuivre les auteurs et doit déboucher sur une recherche réactive.

2.2.6. Une approche axée sur les différents phénomènes.

L'approche axée sur le phénomène va plus loin que l'approche axée sur l'auteur (groupe d'auteurs) et touche l'ensemble de la politique intégrée en matière de maintien d'ordre et du droit.

Le rapport annuel 1997 mentionne également une série de phénomènes où les organisations criminelles se montrent particulièrement actives, ainsi qu'une série de nouvelles tendances (pp. 35-53).

Des initiatives sont uniquement développées vis-à-vis des phénomènes pour lesquels il est clairement apparu nécessaire de modifier l'approche, à savoir :

- l'élaboration de contre-stratégies développées en matière de corruption (p. 43);
- la mise au point d'une analyse stratégique du phénomène du trafic d'armes (p. 49);
- l'élaboration de mesures concernant les jeux dits «pyramides» (p. 52).

doelgroepen aan, bijvoorbeeld inzake de bestrijding van de autozwendel.

2.2.5. Wijze van aanpak van de proactieve nationale onderzoeken

2.2.5.1. De rijkswacht en de gerechtelijke politie bij de parketten werken een gezamenlijk plan van aanpak uit, alvorens met de daadwerkelijke voorstudies wordt gestart. Dit plan van aanpak wordt besproken binnen het federale rechercheoverleg en wordt vervolgens ter goedkeuring aan het college van procureurs-generaal voorgelegd.

2.2.5.2. Na goedkeuring van dit plan gaat ieder korps, binnen de limieten bepaald in de ministeriële richtlijn inzake de proactieve recherche, over tot de hem toegewezen voorstudies. Deze voorstudies worden aan de nationaal magistraten voorgelegd.

2.2.5.3. Het opstarten van de eigenlijke nationale proactieve onderzoeken is aan de formele, schriftelijke en voorafgaande toestemming van de nationaal magistraten onderworpen (conform voormelde richtlijn).

2.2.5.4. De verdere afhandeling van deze nationale proactieve onderzoeken verloopt overeenkomstig de ministeriële richtlijn terzake en is derhalve gericht op het vervolgen van de daders en op het uitmonden in een reactief onderzoek.

2.2.6. De fenomeengerichte aanpak

De fenomeengerichte aanpak gaat verder dan het dader(groep) gericht werken en raakt het totale geïntegreerde beleid inzake orde- en rechtshandhaving (zie 2.1.2).

Het jaarrapport 1997 vermeldt een aantal fenomenen waarin de criminale organisaties in het bijzonder actief zijn, en een aantal nieuwe trends (blz. 35-53).

Er worden enkel initiatieven ontwikkeld met betrekking tot de fenomenen waar een bijsturing van de aanpak duidelijk tot uiting is gekomen, met name :

- uitwerken van contrastrategieën inzake corruptie (blz. 43);
- uitbouwen van de strategische analyse van het fenomeen van de wapenhandel (blz. 49);
- uitwerken van maatregelen inzake piramide-spelen (blz. 52).

3. Amélioration de la capacité d'intervention

3.1. D'un point de vue structurel-légal

3.1.1. Analyse des rapports disponibles (techniques particulièrement de recherche, repentis, témoins anonymes et mesures de protection des témoins, renversement de la charge de la preuve) élaborés dans le cadre du plan d'action du gouvernement contre la criminalité organisée, ainsi que l'élaboration de projets de loi en la matière (pp. 59-62-63-87).

3.1.2. Traitement au Parlement des projets de loi relatifs à la corruption et à la responsabilité pénale de personnes juridiques (pp. 61-70-90).

3.1.3. Finalisation des projets de loi sur les organisations criminelles et «les écoutes téléphoniques» (pp. 60-88).

3.1.4. Mise en œuvre des mesures de collaboration internationale: extradition, entraide juridique, fraude communautaire, instauration d'un réseau judiciaire au niveau de l'Union européenne (pp. 66-69 et 90).

3.1.5. Optimalisation de la formation des magistrats et des services de police dans les matières précitées.

3.1.6. Poursuite de l'étude sur la possibilité d'effectuer encore des enquêtes patrimoniales après condamnation pénale des personnes.

3.2. D'un point de vue fonctionnel

3.2.1. Développement d'une approche financière au niveau des enquêtes (par exemple enquêtes axées sur le butin, enquêtes dites patrimoniales et lutte contre le blanchiment), y compris l'évaluation de la nécessité de renforcer encore l'expertise financière au sein des services de police (p. 89).

3.2.2. Poursuite de la mise en œuvre de la directive du ministre de la Justice du 21 février 1997 organisant la collaboration et la coordination entre les services de police en ce qui concerne les missions de police judiciaire.

3.2.3. Optimalisation de l'échange d'information entre les différents services de police ainsi qu'entre les services de police et les autres administrations (p. 91).

3.2.4. Évaluation de l'application de la directive du ministre de la Justice du 31 décembre 1996 concernant la recherche proactive et, au besoin, peaufinement de cette directive.

3. Verbetering van de slagvaardigheid

3.1. Structureel-wettelijk

3.1.1. Het analyseren van de beschikbare rapporten (bijzondere opsporingsmethoden, spijtoptanten, anonieme getuigen en getuigenbeschermingsmaatregelen, omkering van bewijslast) tot stand gekomen in het kader van het actieplan van de regering tegen de georganiseerde criminaliteit, alsmede het opstellen van wetsontwerpen terzake (blz. 59-62-63-87).

3.1.2. Het behandelen in het Parlement van de wetsontwerpen inzake corruptie en strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen (blz. 61-70-90).

3.1.3. Het finaliseren van de wetsontwerpen betreffende criminale organisaties en «telefoontap» (blz. 60-88).

3.1.4. Het implementeren van de internationale samenwerkingsmaatregelen: uitlevering, wederzijdse rechtshulp, communautaire fraude, invoering van een gerechtelijk netwerk op het niveau van de Europese Unie (blz. 66-69 en 90).

3.1.5. Het optimaliseren van de opleiding voor magistraten en politiediensten in de voormelde matières.

3.1.6. Het voortzetten van de studie inzake het verder verrichten van vermogensoronderzoeken na de strafrechtelijke veroordeling van personen.

3.2. Functioneel

3.2.1. Het uitbouwen van de financiële onderzoeksaanpak (bijvoorbeeld de buitgerichte opsporing, het zogenaamde patrimoniumonderzoek, en de strijd tegen het witwassen), inbegrepen de evaluatie van de nood aan een verder doorgedreven financiële expertise binnen de politiediensten (blz. 89).

3.2.2. Het verder implementeren van de richtlijn van de minister van Justitie van 21 februari 1997 tot regeling van de samenwerking en coördinatie tussen de politiediensten inzake opdrachten van gerechtelijke politie.

3.2.3. Het optimaliseren van de informatieuitwisseling tussen de politiediensten onderling en tussen de politiediensten en de andere administraties (blz. 91).

3.2.4. Het evalueren van de toepassing van de richtlijn van de minister van Justitie van 31 december 1996 inzake proactieve recherche, en het, waar nodig, verder verfijnen ervan.

3.2.5. Détermination de la capacité policière en matière de recherche proactive afin de se faire une meilleure idée du phénomène de la criminalité organisée (p. 71).

3.2.6. Mise en œuvre du plan d'action du ministre de la Justice du 17 octobre 1997 contre la délinquance financière, économique et fiscale.

3.2.7. Adoption de mesures afin d'endiguer le rôle croissant des ports belges dans le trafic international de drogues (p. 46).

3.2.8. Participation active au groupe de travail multidisciplinaire (police/douane/justice) pour l'exécution du plan d'action du Conseil de l'Europe contre la criminalité organisée (16 et 17 juin 1997) (p. 68).

3.2.9. Extension des tâches de l'INCC, notamment développement des banques de données nationales sur l'ADN, la drogue et la balistique.

4. Rechercheetdéveloppement:recherchescientifique

4.1. Analyse de la politique de recherches, de poursuites et d'exécution pénale (y compris l'analyse des jugements et arrêts prononcés) afin de tirer des conclusions en termes de législation, en termes de fonctionnement et de moyens au niveau de la police et de la magistrature ainsi qu'en termes d'exécution pénale.

4.2. Examen de l'opportunité d'obtenir également un aperçu de la criminalité d'organisation présente en Belgique, et ce par le biais de la méthodologie développée à long terme (pp. 14 et 93).

4.3. Élaboration d'une méthodologie destinée à détecter plus efficacement les secteurs à risque.

4.4. Résolution de la problématique du GSM, «inventarisation» et résolution des problèmes de collaboration entre la police/magistrature et les services de télécommunication.

4.5. «Inventarisation» des éventuelles anti-stratégies développées par les criminels et de leur application en Belgique.

4.6. Préparation de la méthode à long terme (voir *supra* point 2.1). Ce faisant, il convient de peaufiner la participation et le contrôle par le ministère public ainsi que le suivi scientifique et l'accompagnement de la méthodologie suivie pour la réalisation du rapport annuel du comité d'accompagnement scientifique sur la criminalité organisée.

3.2.5. Het vastleggen van de politiële capaciteit inzake de proactieve recherche om tot een betere beeldvorming te komen (blz. 71).

3.2.6. Het implementeren van het actieplan van de minister van Justitie van 17 oktober 1997 tegen de financiële, economische en fiscale delinquentie.

3.2.7. Het nemen van maatregelen om de toenemende rol van de Belgische havens in de internationale drugshandel in te dijken (blz. 46).

3.2.8. Het actief deelnemen aan de multidisciplinaire werkgroep (politie/douane/gerecht) voor de tenuitvoerlegging van het actieplan van de Europese Raad tegen de georganiseerde criminaliteit (16 en 17 juni 1997) (blz. 68).

3.2.9. Het verder uitbouwen van het NICC, inzonderheid van de nationale databanken inzake DNA, drugs en ballistiek.

4. Research and development: wetenschappelijk onderzoek

4.1. Het analyseren van het opsporings-, vervolgings- en strafuitvoeringsbeleid (inbegrepen de analyse van de uitgesproken vonnissen en arresten) om conclusies te trekken naar de wetgeving, de werking en middelen van politie en magistratuur en de strafuitvoering.

4.2. De wenselijkheid onderzoeken om via de langetermijnmethodologie ook een zicht te verkrijgen op de in België aanwezige organisatiecriminaliteit (blz. 14 en 93).

4.3. Het uitwerken van een methodologie om risicosectoren beter te detecteren.

4.4. Het oplossen van de GSM-problematiek en het inventariseren en remediëren van de samenwerkingsproblemen tussen politie/magistratuur en de telecommunicatiediensten.

4.5. Het inventariseren van de mogelijke contrastrategieën van de criminelen en van de toepassing ervan in België.

4.6. Het voorbereiden van de langetermijnmethode (zie *supra* punt 2.1). De betrokkenheid en de controle door het openbaar ministerie en de wetenschappelijke opvolging en begeleiding van de gevolgde methodologie bij de totstandkoming van het jaarrapport georganiseerde criminaliteit door het wetenschappelijke begeleidingscomité moet daarbij worden verfijnd.

SOMMAIRE**INHOUD**

	Pages	Blz.
Chapitre I ^{er} . Introduction	2	2
Section 1 ^{re} . Création de la commission d'enquête	2	2
Section 2. Composition et fonctionnement de la commission d'enquête	7	7
§ 1 ^{er} . Composition	7	7
1.1. Composition lors de la création de la commission	7	7
1.2. Le bureau	8	8
1.3. Changement dans la composition de la commission	8	8
§ 2. Fonctionnement	9	9
2.1. Règlement d'ordre intérieur	9	9
2.2. Équipe scientifique	13	13
Chapitre II. Méthodologie	15	15
Section 1 ^{re} . Auditions	15	15
Section 2. Analyses stratégiques	20	20
§ 1 ^{er} . Le ministre de la Justice	20	20
§ 2. La gendarmerie	22	22
§ 3. La police judiciaire	23	23
§ 4. Les corps de police municipaux de Bruxelles, Gand, Anvers, Liège et Charleroi	23	23
4.1. Bruxelles	24	24
4.2. Anvers	24	24
4.3. Liège	25	25
Section 3. Questionnaires	26	26
Chapitre III. La criminalité organisée en Belgique. — Aperçu général	28	28
Section 1 ^{re} . Introduction	28	28
Section 2. Les notions de criminalité organisée et d'organisation criminelle: le premier rapport intermédiaire	29	29
§ 1 ^{er} . Le point de départ de la commission d'enquête	29	29
§ 2. Le projet de loi relatif aux organisations criminelles: le cheminement parlementaire	31	31
2.1. Chambre des représentants	31	31
2.2. Évocation par le Sénat	34	34
2.2.1. Rôle de la commission d'enquête	34	34
2.2.2. Le premier rapport intermédiaire de la commission d'enquête	35	35
I. Introduction (<i>pro memoria</i>)	38	38
II. La définition de la criminalité organisée	38	38
1. L'importance d'une définition	38	38
Hoofdstuk I. Inleiding	2	2
Afdeling 1. Instelling van de onderzoekscommissie	2	2
Afdeling 2. Samenstelling en werking van de onderzoekscommissie	7	7
§ 1. Samenstelling	7	7
1.1. Samenstelling bij de oprichting	7	7
1.2. Het bureau	8	8
1.3. Wijziging in de samenstelling	8	8
§ 2. Werking	9	9
2.1. Reglement van orde	9	9
2.2. Wetenschappelijke staf	13	13
Hoofdstuk II. Methodologie	15	15
Afdeling 1. Hoorzittingen	15	15
Afdeling 2. Strategische analyses	20	20
§ 1. De minister van Justitie	20	20
§ 2. Rijkswacht	22	22
§ 3. Gerechtelijke politie	23	23
§ 4. De stedelijke politiekorpsen van Brussel, Gent, Antwerpen, Luik en Charleroi	23	23
4.1. Brussel	24	24
4.2. Antwerpen	24	24
4.3. Luik	25	25
Afdeling 3. Vragenlijsten	26	26
Hoofdstuk III. De georganiseerde criminaliteit in België. — Algemeen overzicht	28	28
Afdeling 1. Inleiding	28	28
Afdeling 2. De begrippen georganiseerde criminaliteit en criminale organisatie: het eerste tussentijds verslag	29	29
§ 1. Het uitgangspunt van de onderzoekscommissie	29	29
§ 2. Het wetsontwerp betreffende criminale organisaties: parlementaire behandeling	31	31
2.1. Kamer van volksvertegenwoordigers	31	31
2.2. Evocatie door de Senaat	34	34
2.2.1. Rol van de onderzoekscommissie	34	34
2.2.2. Het eerste tussentijds verslag van de onderzoekscommissie	35	35
I. Inleiding (<i>pro memoria</i>)	38	38
II. De definitie van georganiseerde criminaliteit	38	38
1. Het belang van een definitie	38	38

2. La définition criminologique	40	2. De criminologische definitie	40
A. Définitions proposées par des institutions internationales	41	A. Definities voorgesteld door internationale instellingen	41
a) Généralités	41	a) Algemeen	41
b) Nations Unies	41	b) Verenigde Naties	41
c) Interpol	42	c) Interpol	42
d) Union européenne	42	d) Europese Unie	42
B. Définitions à l'étranger	43	B. Definities uit het buitenland	43
a) Pays-Bas	43	a) Nederland	43
b) Allemagne	44	b) Duitsland	44
c) France	44	c) Frankrijk	44
d) Danemark	45	d) Denemarken	45
C. Belgique : le choix de la définition du Bundeskriminalamt	46	C. België : de keuze voor de definitie van het Bundeskriminalamt	46
3. La définition pénale: organisation criminelle	53	3. De strafrechtelijke definitie: criminale organisatie	53
A. Introduction	53	A. Inleiding	53
B. Le contexte de la discussion	54	B. Situering van de discussie	54
a) Le projet de loi belge	54	a) Het Belgisch wetsontwerp	54
b) Droit comparé	56	b) Rechtsvergelijking	56
1. Union européenne	56	1. Europese Unie	56
2. Italie	57	2. Italië	57
3. Pays-Bas	58	3. Nederland	58
4. France	58	4. Frankrijk	58
5. Espagne	59	5. Spanje	59
6. Allemagne	60	6. Duitsland	60
7. Grèce	61	7. Griekenland	61
8. Autriche	61	8. Oostenrijk	61
9. Irlande	62	9. Ierland	62
III. Points de référence de la commission	63	III. Uitgangspunten van de commissie	63
1. Distinction entre la définition pénale et la définition criminologique	64	1. Onderscheid tussen de strafrechtelijke en de criminologische definitie	64
2. Une définition procédurale distincte ?	66	2. Een afzonderlijke procedurele definitie ?	66
3. Le caractère exceptionnel de la criminalité organisée	70	3. Het uitzonderlijke van georganiseerde criminaliteit	70
4. L'objectif des nouvelles incriminations	71	4. Bedoeling van de nieuwe misdrijven	71
5. Différence avec l'association de malfaiteurs	72	5. Verschil met bendevorming	72
6. Entreprises ayant pour but d'exercer une influence politique	78	6. Op politieke beïnvloeding gerichte ondernemingen	78
7. Conditions pour qu'il puisse y avoir incrimination d'individus	79	7. Vereisten voor de strafbaarheid van individuen	79
a) «L'appartenance» : les membres qui s'engagent volontairement dans l'organisation	80	a) Lidmaatschap of zij die zich bewust engageren in de organisatie	80
b) Les personnes extérieures	82	b) Buitenstaanders	82
8. Activités licites	87	8. Geoorloofde activiteiten	87
9. Application en fonction du lieu	87	9. Toepassing naar de plaats	87
IV. Conclusion de la commission d'enquête	87	IV. Besluit van de onderzoekscommissie	87
2.2.3. Examen par la commission de la Justice du Sénat	89	2.2.3. Onderzoek door de commissie voor de Justitie van de Senaat	89
2.2.4. Adoption en séance plénière du Sénat	90	2.2.4. Goedkeuring door de plenaire vergadering van de Senaat	90

2.3. Chambre des représentants (second examen)	93	2.3. Kamer van volksvertegenwoordigers (tweede onderzoek)	93
2.3.1. La commission de la Justice	93	2.3.1. De commissie voor de Justitie	93
2.3.2. Le Conseil d'État	94	2.3.2. De Raad van State	94
2.3.3. Examen final	95	2.3.3. Eindbehandeling	95
Section 3. Description du phénomène	95	Afdeling 3. Beschrijving van het fenomeen	95
§ 1 ^{er} . Analyse criminelle et criminalité organisée .	95	§ 1. Misdaadanalyse en georganiseerde criminaliteit	95
1.1. Europe	95	1.1. Europa	95
1.2. Belgique	100	1.2. België	100
1.2.1. Constatations générales	100	1.2.1. Bevindingen van algemene aard	100
1.2.2. Analyse territoriale par arrondissement judiciaire	115	1.2.2. Territoriale analyse per gerechtelijk arrondissement	115
1.2.2. 1. Arrondissement d'Anvers	116	1.2.2. 1. Arrondissement Antwerpen	116
2. Arrondissement d'Arlon	123	2. Arrondissement Aarlen	123
3. Arrondissement de Bruges	123	3. Arrondissement Brugge	123
4. Arrondissement de Bruxelles	124	4. Arrondissement Brussel	124
5. Arrondissement de Charleroi	137	5. Arrondissement Charleroi	137
6. Arrondissement de Courtrai	139	6. Arrondissement Kortrijk	139
7. Arrondissement de Termonde	139	7. Arrondissement Dendermonde	139
8. Arrondissement de Dinant	139	8. Arrondissement Dinant	139
9. Arrondissement d'Eupen	140	9. Arrondissement Eupen	140
10. Arrondissement de Gand	140	10. Arrondissement Gent	140
11. Arrondissement de Hasselt	140	11. Arrondissement Hasselt	140
12. Arrondissement de Huy	141	12. Arrondissement Hoei	141
13. Arrondissement de Liège	141	13. Arrondissement Luik	141
14. Arrondissement de Louvain	146	14. Arrondissement Leuven	146
15. Arrondissement de Marche-en-Famenne	147	15. Arrondissement Marche-en-Famenne	147
16. Arrondissement de Malines	147	16. Arrondissement Mechelen	147
17. Arrondissement de Mons	149	17. Arrondissement Bergen	149
18. Arrondissement de Namur	150	18. Arrondissement Namen	150
19. Arrondissement de Neufchâteau	150	19. Arrondissement Neufchâteau	150
20. Arrondissement de Nivelles	150	20. Arrondissement Nijvel	150
21. Arrondissement d'Audenarde	150	21. Arrondissement Oudenaarde	150
22. Arrondissement de Tongres	151	22. Arrondissement Tongeren	151
23. Arrondissement de Tournai	151	23. Arrondissement Doornik	151
24. Arrondissement de Turnhout	151	24. Arrondissement Turnhout	151
25. Arrondissement de Verviers	153	25. Arrondissement Verviers	153
26. Arrondissement de Furnes	153	26. Arrondissement Veurne	153
27. Arrondissement d'Ypres	153	27. Arrondissement Ieper	153
28. Conclusions	153	28. Besluiten	153
1.2.3. Analyses de la gendarmerie (rapports annuels 1994-1995) et du ministère de la Justice (rapports annuels 1997 et 1998 sur le crime organisé en Belgique respectivement en 1996 et 1997)	156	1.2.3. Analyses van de rijkswacht (jaarverslagen 1994-1995) en van het ministerie van Justitie (jaarverslagen 1997 en 1998 over de georganiseerde criminaliteit in België in respectievelijk 1996 en 1997)	156
1.2.3.1. Nombre d'enquêtes relatives à la criminalité organisée	157	1.2.3.1. Aantal onderzoeken over de georganiseerde criminaliteit	157
1.2.3.2. Nombre de suspects	157	1.2.3.2. Aantal verdachten	157
1.2.3.3. Nationalité des auteurs	159	1.2.3.3. Nationaliteit van de daders	159
1.2.3.4. Principales organisations criminelles	164	1.2.3.4. Belangrijkste criminale organisaties	164
1.2.3.4.1. Organisations latino-américaines	165	1.2.3.4.1. Latijns-Amerikaanse organisaties	165
1.2.3.4.2. Organisations turques	165	1.2.3.4.2. Turkse organisaties	165
1.2.3.4.3. Crime organisé russe	166	1.2.3.4.3. Russische georganiseerde criminaliteit	166
1.2.3.4.4. Organisations italiennes	167	1.2.3.4.4. Italiaanse organisaties	167

1.2.3.4.5. Organisations asiatiques	168	1.2.3.4.5. Aziatische organisaties	168
1.2.3.4.6. Organisations nord-africaines	168	1.2.3.4.6. Noord-Afrikaanse organisaties	168
1.2.3.4.7. Organisations néerlandaises	169	1.2.3.4.7. Nederlandse organisaties	169
1.2.3.4.8. Organisations pakistanaises	169	1.2.3.4.8. Pakistaanse organisaties	169
1.2.3.4.9. Organisations de l'ex-Yougoslavie	169	1.2.3.4.9. Organisaties uit het voormalige Joegoslavië	169
1.2.3.5. Structure des organisations	170	1.2.3.5. Structuur van de organisaties	170
1.2.3.6. Répartition des tâches au sein des organisations détectées en 1997	171	1.2.3.6. Verdeling van de taken in de in 1997 opgespoorde organisaties	171
1.2.4. Activités criminelles sur la base des rapports annuels du ministère de la Justice (1996-1997)	173	1.2.4. Criminele activiteiten op basis van de jaarverslagen van het ministerie van Justitie (1996-1997)	173
1.2.4.1. La nature des faits	173	1.2.4.1. De aard van de feiten	173
1.2.4.1.1. Aperçu du commerce de la drogue en Belgique	176	1.2.4.1.1. Overzicht van de drugshandel in België	176
1.2.4.1.2. Traite des êtres humains	178	1.2.4.1.2. Mensenhandel	178
1.2.4.1.3. Trafic illégal d'armes	181	1.2.4.1.3. Illegale wapenhandel	181
1.2.4.1.4. Trafic illégal de véhicules	181	1.2.4.1.4. Illegale handel in voertuigen	181
1.2.4.1.5. Les fraudes aux cartes de crédit	182	1.2.4.1.5. Fraude met kredietkaarten	182
1.2.4.1.6. Contre-stratégies	182	1.2.4.1.6. Contrastrategieën	182
1.2.4.1.6.1. Contre-stratégies en général	182	1.2.4.1.6.1. Algemene contrastrategieën	182
1.2.4.1.6.2. Corruption	185	1.2.4.1.6.2. Corruptie	185
1.2.4.1.6.3. Trafic d'influence	188	1.2.4.1.6.3. Beïnvloeding	188
1.2.4.1.6.4. Emploi de violence ou d'intimidation	190	1.2.4.1.6.4. Aanwending van geweld of intimidatie	190
1.3. Principaux secteurs économiques touchés par les organisations criminelles	192	1.3. Belangrijkste economische sectoren die het slachtoffer zijn van criminelle organisaties	192
1.3.1. Secteurs développant des activités commerciales sur la base du rapport annuel du ministère de la Justice sur le crime organisé en Belgique en 1997	193	1.3.1. Sectoren met commerciële activiteiten volgens het jaarverslag van het ministerie van Justitie over de georganiseerde criminaliteit in België in 1997	193
1.3.2. Utilisation de structures commerciales par les organisations criminelles selon le rapport annuel 1998 du ministère de la Justice sur le crime organisé en Belgique en 1997	195	1.3.2. Gebruik van commerciële structuren door de criminelle organisaties volgens het jaarverslag van het ministerie van Justitie over de georganiseerde criminaliteit in België in 1997	195
1.4. Formes de criminalité organisée rencontrées par l'administration des Douanes et Accises, selon les auditions	197	1.4. Vormen van georganiseerde misdaad waarmee de administratie der Douane en Accijnzen werd geconfronteerd volgens de informatie die tijdens de hoorzittingen werd ingewonnen	197
1.5. Lutte contre les aspects financiers de la criminalité organisée	200	1.5. Bestrijding van de financiële kanten van de georganiseerde misdaad	200
1.5.1. Généralités	200	1.5.1. Algemeen	200
1.5.2. Blanchiment	201	1.5.2. Witwassen	201
1.5.2.1. Montants relatifs aux 873 dossiers transmis par la CTIF au procureur du Roi par forme principale de criminalité	202	1.5.2.1. Bedragen inzake de 873 dossiers door de CFI aan de procureur des Konings overgezonden, volgens het belangrijkste misdaadtype	202
1.5.2.2. Répartition des dossiers transmis par arrondissement judiciaire et suite donnée par les parquets	202	1.5.2.2. Spreiding van de doorgemelde dossiers per gerechtelijk arrondissement — door de parketten gegeven gevolg	202
1.5.2.3. Répartition des dossiers transmis au procureur du Roi par forme principale de criminalité	203	1.5.2.3. Verdeling van de aan de procureur des Konings doorgemelde dossiers volgens het belangrijkste type van criminaliteit	203
1.6. Risque de déstabilisation	204	1.6. Het risico op destabilisatie	204
Section 4. Menace pesant sur les secteurs économiques	207	Afdeling 4. Analyse van de economische sectoren	207
I. Introduction	207	I. Inleiding	207
II. Méthodologie	211	II. Methodologie	211

A. Sources	211	A. Bronnen	211
B. Sélection des secteurs examinés	212	B. Selectie van de onderzochte sectoren	212
III. Réponses des secteurs	217	III. Antwoorden van de sectoren	217
1. Le secteur bancaire	220	1. De banksector	220
2. Entreprises d'assurances	223	2. Verzekeringsondernemingen	223
3. Assurances maritimes	225	3. Maritieme verzekeringen	225
4. La Bourse	226	4. De Beurs	226
5. L'industrie cinématographique	227	5. Film Entertainment	227
6. Bureaux de change	228	6. Geldwisselkantoren	228
7. Le secteur de la construction	229	7. Bouwnijverheid	229
8. Les expéditeurs	229	8. Expediteurs	229
9. Trafic d'armes	230	9. Wapenhandel	230
10. Conseils fiscaux et experts-comptables	231	10. Belastingconsulenten en accountants	231
11. Traitement des déchets	232	11. Afvalverwerking	232
12. L'industrie phonographique belge	232	12. Belgische fonografische industrie	232
13. L'industrie chimique	233	13. De chemische nijverheid	233
Chapitre IV. Analyse des secteurs du diamant, du pétrole et de la viande	235	Hoofdstuk IV. Analyse van de diamant-, de petroleum- en de vleessector	235
Section 1^{re}. Le secteur diamantaire	235	Afdeling 1. De diamantsector	235
1. Introduction	235	1. Inleiding	235
2. Définition du secteur diamantaire	235	2. Omlijning van de diamantsector	235
3. Profil du secteur	235	3. Profiel van de sector	235
A. Le commerce de gros	236	A. De groothandelsmarkt	236
B. Le commerce de détail	239	B. De kleinhandel	239
C. Commerce des bijoux	240	C. Juwelenhandel	240
4. Réglementation des importations et des exportations	242	4. Reglementering van in- en uitvoer	242
5. Accès au tarmac des aéroports	244	5. Toegang tot het tarmac van de luchthavens	244
6. Contrôle fiscal	246	6. Fiscale controle	246
7. Le monopole de De Beers	247	7. Het monopolie van De Beers	247
8. La criminalité dans le secteur du diamant	249	8. De criminaliteit in de diamantsector	249
A) Les poursuites judiciaires	249	A) De strafvervolging	249
B) Les recherches	252	B) De opsporing	252
9. Le séjour illégal	257	9. Het illegale verblijf	257
10. Le milieu criminel géorgien	259	10. Het Georgische criminale milieu	259
11. Enquête judiciaire	261	11. Gerechtelijk onderzoek	261
12. Manquements	263	12. Tekortkomingen	263
13. Conclusion	264	13. Conclusie	264
Section 2. Le secteur pétrolier	266	Afdeling 2. De petroleumsector	266
1. Introduction	266	1. Inleiding	266
2. Ordre des travaux	267	2. Verloop van de werkzaamheden	267
3. Description de la situation actuelle	268	3. Beschrijving van de huidige toestand	268
A. Caractéristiques du régime juridique applicable au commerce des huiles minérales et des produits pétroliers	268	A. Kenmerken van het rechtsstelsel dat van toepassing is op de handel in minerale oliën en olieproducten	268
B. Description des principaux mécanismes de fraudes détectés et qui ont tous pour finalité d'éviter les droits d'accises et la TVA et, accessoirement, l'impôt sur les sociétés	272	B. Beschrijving van de belangrijkste aan het licht gebrachte fraudemechanismen die alle tot doel hebben de accijns en de BTW te ontfuiken en in tweede instantie ook de venootschapsbelasting	272
C. Le secteur pétrolier et le blanchiment d'argent	278	C. De petroleumsector en de witwaspraktijken	278

D. Constatations de la fraude et réactions des autorités concernées	278	D. Vaststelling van fraudegevallen en reactie van de betrokken overheden	278
4. La fraude dans le secteur pétrolier est le fait d'organisations criminelles	282	4. De fraude in de oliesector is het werk van criminale organisaties	282
5. Les causes de l'échec de la lutte contre la fraude organisée dans le secteur pétrolier	284	5. De oorzaken van de mislukking in de strijd tegen de georganiseerde fraude in de oliesector	284
6. Recommandations du secteur	292	6. Aanbevelingen van de sector	292
7. Recommandations de la commission	293	7. Aanbevelingen van de commissie	293
Section 3. Le secteur de la viande	297	Afdeling 3. De vleessector	297
A. Introduction	297	A. Inleiding	297
B. La criminalité dans le secteur de la viande	299	B. De criminaliteit in de vleessector	299
1. Généralités	299	1. Algemeen	299
2. Hormones	299	2. Hormonen	299
2.1. Notion et instruments	299	2.1. Begrip en instrumentarium	299
2.2. Aperçu des mesures prises	303	2.2. Overzicht van genomen maatregelen .	303
2.3. La délinquance liée aux hormones en Belgique	306	2.3. De hormonendelinquentie in België .	306
2.3.1. Introduction	306	2.3.1. Inleiding	306
2.3.2. Tableau qualitatif	306	2.3.2. Kwalitatief beeld	306
2.3.3. Tableau quantitatif	314	2.3.3. Kwantitatief beeld	314
2.4. Délinquance liée aux hormones et la criminalité organisée	323	2.4. Hormonendelinquentie en georganiseerde criminaliteit	323
2.5. La délinquance liée aux hormones et le secteur de la viande	329	2.5. Hormonendelinquentie en de vleessector	329
2.6. Conclusion	329	2.6. Besluit	329
3. Fraude dans le secteur de la viande	330	3. Vleesfraude	330
3.1. Notion et causes	330	3.1. Begrip en oorzaken	330
3.2. Quelques mesures prises récemment	331	3.2. Enkele recent genomen maatregelen .	331
3.3. Fraude des viandes et criminalité organisée	334	3.3. Vleesfraude en georganiseerde criminaliteit	334
3.4. Fraude des viandes et secteur de la viande	337	3.4. Vleesfraude en vleessector	337
3.5. Conclusion	340	3.5. Besluit	340
Chapitre V. Lutte contre la criminalité organisée	342	Hoofdstuk V. Aanpak van de georganiseerde criminaliteit	342
Section 1^{re}. L'impact de la lutte contre la criminalité organisée, entre autres par l'utilisation de techniques spéciales d'enquête, sur l'organisation des services de police et du ministère public: le deuxième rapport intermédiaire	342	Afdeling 1. De impact van de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit, onder meer door het gebruik van bijzondere opsporingsmethoden, op de organisatie van de politiediensten en het openbaar ministerie: het tweede tussentijds verslag	342
§ 1 ^{er} . Contexte	342	§ 1. Situering	342
§ 2. Le deuxième rapport intermédiaire de la commission d'enquête	343	§ 2. Het tweede tussentijds verslag van de onderzoekscommissie	343
2.1. Introduction	343	2.1. Inleiding	343
2.2. Techniques spéciales d'enquête	343	2.2. Bijzondere opsporingsmethoden	343
2.3. Coopération du public	346	2.3. Medewerking van het publiek	346
2.4. Coopération de co-auteurs ou de complices	347	2.4. Medewerking van medeplegers	347
2.5. La recherche proactive	347	2.5. Proactieve recherche	347
2.6. Les services de police dans la lutte contre la criminalité organisée	348	2.6. De politiediensten in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit	348
2.7. La coopération policière internationale	350	2.7. De internationale politiële samenwerking .	350
2.8. Le ministère public	350	2.8. Het openbaar ministerie	350
2.9. Le deuxième rapport intermédiaire (partim).	354	2.9. Het tweede tussentijds verslag (partim) .	354

Avant-propos	354	Ten geleide	354
Titre I ^{er} . — Techniques spéciales d'enquête et recherche proactive. — Situation et perspectives	355	Titel I. — Bijzondere opsporingsmethoden en proactieve recherche. — Toestand en vooruitzichten	355
Chapitre I ^{er} : Introduction	355	Hoofdstuk I: Inleiding	355
Chapitre II: Les techniques spéciales d'enquête	358	Hoofdstuk II: De bijzondere opsporingsmethoden	358
Section 1 ^{re} : La notion de technique spéciale d'enquête	358	Afdeling 1: Het begrip bijzondere opsporingsmethode	358
Section 2: Examen des techniques spéciales d'enquête en Belgique	362	Afdeling 2: Onderzoek van de bijzondere opsporingsmethoden in België	362
1. Méthodes <i>undercover</i> (les méthodes sous couverture)	364	1. Undercover-methoden (dekmantelmethoden)	364
2. Méthodes d'observation	376	2. Observatiemethoden	376
3. Recours aux informateurs	393	3. Inschakelen van informanten	393
4. Méthodes d'analyse criminelle (<i>sensu lato</i>)	400	4. Methoden van misdaadanalyse (<i>sensu lato</i>)	400
Section 3: Contexte juridique — bases légales	402	Afdeling 3: Juridische context — wettelijke grondslagen	402
Section 4: Principes qui doivent guider l'élaboration de la législation sur les techniques spéciales d'enquête et leur contrôle	404	Afdeling 4: Principes die de grondslag moeten vormen voor de wetgeving betreffende de bijzondere opsporingsmethoden en het toezicht erop	404
1. Introduction	404	1. Inleiding	404
2. Conditions liées à la mise en œuvre des techniques spéciales d'enquête	405	2. Voorwaarden verbonden aan de uitvoering van de bijzondere opsporingsmethoden	405
a) Le principe de légalité	405	a) Het legaliteitsbeginsel	405
b) Le principe de proportionnalité	406	b) Het proportionaliteitsbeginsel	406
c) Le principe de subsidiarité	407	c) Het subsidiariteitsbeginsel	407
3. Conditions à respecter lors de l'application des techniques spéciales d'enquête	408	3. Voorwaarden die in acht moeten worden genomen bij de toepassing van bijzondere opsporingsmethoden	408
a) L'interdiction de la provocation policière	408	a) Verbod van provocatie door de politie	408
b) L'interdiction pour l'officier de police judiciaire (ou pour le tiers qui travaille sous son contrôle) de commettre des infractions	410	b) Verbod voor de opsporingsambtenaar (of voor de derde die onder zijn gezag werkt) om misdrijven te plegen	410
4. Autorisation, direction et contrôle des techniques spéciales d'enquête	411	4. Toestemming, leiding en controle over de bijzondere opsporingsmethoden	411
5. L'utilisation dans le procès pénal des informations récoltées: la valeur probante des informations recueillies par des techniques spéciales d'enquête	415	5. Het gebruik van de verzamelde informatie in het strafproces: de bewijswaarde van de met bijzondere opsporingsmethoden verzamelde gegevens	415
a) Introduction	415	a) Inleiding	415
b) L'utilisation, à titre de renseignements des informations fournies par les informateurs aux services de police	416	b) Gebruik van de door informant aan de politiediensten geleverde informatie als inlichting	416
c) L'utilisation de procès-verbaux irréguliers	417	c) Gebruik van onregelmatige processen-verbaal	417
d) L'audition en justice des informateurs ou des agents undercover désirant garder l'anonymat	417	d) Verhoor voor het gerecht van informant en undercoveragenten die anoniem willen blijven	417

<p>e) Admissibilité de la preuve résultant d'infractions commises par l'agent undercover ou par un tiers soumis à son contrôle lors de l'exécution de la technique spéciale d'enquête</p> <p>Chapitre III: Les collaborateurs de justice</p> <p>Introduction</p> <p>1. Coopération du public</p> <p>a) Appel au public</p> <p>b) Promesse de récompense</p> <p>c) Dénonciation obligatoire</p> <p>2. Coopération de co-auteurs ou de complices</p> <p>a) Conclusions d'accords</p> <p>b) Adaptation de la peine</p> <p>c) Excuses absolutoires légales</p> <p>d) Conditions pour obtenir une réduction ou une exemption de peine</p> <p>e) Projet de réduction de peine aux Pays-Bas</p> <p>f) Proposition de loi de M. Boutmans</p> <p>Chapitre IV: La recherche proactive</p> <p>Section 1^{re}: Introduction: l'origine et les enjeux de la recherche proactive</p> <p>Section 2: Vers une consécration légale de la recherche proactive</p> <p>Section 3: Principes qui doivent guider l'élaboration de la législation sur la recherche proactive et son contrôle</p> <p>1. Le respect de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel</p> <p>2. La transparence vis-à-vis de l'autorité de contrôle</p> <p>3. La portée du contrôle de la recherche proactive</p> <p>Section 4: La recherche proactive et les techniques spéciales d'enquête</p> <p>Section 2. Contexte international</p> <p>§ 1^{er}. Situation</p> <p>1.1. Nations Unies</p> <p>1.2. G7/G8</p> <p>1.3. Union européenne</p> <p>§ 2. Coopération internationale dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée</p> <p>I. Introduction</p> <p>II. Structures internationales</p> <p>A. Introduction</p> <p>B. Coopération internationale au niveau mondial</p>	<p>424</p> <p>424</p> <p>424</p> <p>425</p> <p>425</p> <p>425</p> <p>427</p> <p>427</p> <p>427</p> <p>428</p> <p>429</p> <p>430</p> <p>431</p> <p>432</p> <p>432</p> <p>434</p> <p>437</p> <p>437</p> <p>438</p> <p>438</p> <p>439</p> <p>440</p> <p>440</p> <p>440</p> <p>441</p> <p>442</p> <p>456</p> <p>456</p> <p>456</p> <p>456</p> <p>457</p>	<p>e) Toelaatbaarheid van bewijzen die voortkomen uit een misdrijf gepleegd door een undercoveragent of een derde die onder zijn controle staat, bij het toepassen van een bijzondere opsporingsmethode</p> <p>Hoofdstuk III: De medewerkers van het gerecht</p> <p>Inleiding</p> <p>1. Medewerking van het publiek</p> <p>a) Oproep tot het publiek</p> <p>b) Uitloving van premies</p> <p>c) Verplichte aangifte</p> <p>2. Medewerking van medeplegers</p> <p>a) Afsluiten van deals</p> <p>b) Aanpassing van de bestrafning</p> <p>c) Wettelijke gronden voor strafuitsluiting</p> <p>d) Voorwaarden voor strafvermindering en strafuitsluiting</p> <p>e) Nederlands ontwerp van strafvermindering</p> <p>f) Wetsvoorstel van de heer Boutmans</p> <p>Hoofdstuk IV: Proactieve recherche</p> <p>Afdeling 1: Inleiding: voorgeschiedenis en doel van de proactieve recherche</p> <p>Afdeling 2: Naar een wettelijke bekraftiging van de proactieve recherche</p> <p>Afdeling 3: Principes die de grondslag moeten vormen voor het opstellen van de wetgeving op de proactieve recherche en de controle daarop</p> <p>1. Naleving van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens</p> <p>2. Transparantie ten aanzien van de controle-instantie</p> <p>3. Reikwijdte van de controle op de proactieve recherche</p> <p>Afdeling 4: Proactieve recherche en bijzondere opsporingsmethoden</p> <p>Afdeling 2. Internationale context</p> <p>§ 1. Toestand</p> <p>1.1. Verenigde Naties</p> <p>1.2. G7/G8</p> <p>1.3. Europese Unie</p> <p>§ 2. Internationale samenwerking in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit</p> <p>I. Inleiding</p> <p>II. Internationale structuren</p> <p>A. Inleiding</p> <p>B. Internationale samenwerking op mondiale niveau</p>	<p>424</p> <p>424</p> <p>424</p> <p>425</p> <p>425</p> <p>425</p> <p>427</p> <p>427</p> <p>427</p> <p>428</p> <p>429</p> <p>430</p> <p>431</p> <p>432</p> <p>432</p> <p>434</p> <p>437</p> <p>437</p> <p>438</p> <p>438</p> <p>439</p> <p>440</p> <p>440</p> <p>440</p> <p>441</p> <p>442</p> <p>456</p> <p>456</p> <p>456</p> <p>456</p> <p>457</p>
--	--	---	--

1. Les Nations Unies	457	1. De Verenigde Naties	457
2. Interpol	457	2. Interpol	457
a) Organisation générale et fonctionnement	457	a) Algemene organisatie en werking	457
b) Les objectifs	458	b) De doelstellingen	458
c) Structure de l'organisation . .	459	c) Structuur van de organisatie .	459
d) Limitations des domaines de la coopération policière	464	d) Beperkingen naar de domeinen van politieke samenwerking	464
e) Relations avec les autres organisations	464	e) Relaties met andere organisaties	464
f) Interpol dans la lutte contre la criminalité organisée	465	f) Interpol in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit .	465
g) Problèmes	467	g) Knelpunten	467
C. Collaboration internationale à l'échelle européenne	468	C. Internationale samenwerking op Europees vlak	468
1. Conseil de l'Europe	468	1. Raad van Europa	468
2. Union européenne	468	2. Europese Unie	468
a) Généralités	468	a) Algemeen	468
b) L'unité drogues Europol (UDE) et Europol	472	b) Europese Drugseenheid (EDE) en Europol	472
c) L'unité de coordination de la lutte antifraude de la Commission des Communautés européennes (UCLAF)	476	c) De afdeling Coördinatie van de Fraudebestrijding van de Europese Commissie (ACF)/Unité de coordination de la lutte antifraude de la Commission des Communautés européennes (UCLAF)	476
d) Schengen	478	d) Schengen	478
e) Les officiers de liaison	483	e) Liaisonofficieren	483
f) Un réseau pour magistrats ?	488	f) Ook een netwerk voor magistraten?	488
D. Entraide internationale au niveau du Benelux	491	D. Internationale samenwerking op Beneluxniveau	491
III. L'entraide internationale en Belgique	491	III. De Belgische internationale samenwerking	491
A. Structures	491	A. Structuren	491
1. Division «coopération policière internationale» du Service général d'appui policier	491	1. De afdeling internationale politiesamenwerking van de Algemene Politiesteundienst	491
2. Les magistrats nationaux	495	2. De nationaal magistraten	495
B. Arsenal législatif belge	498	B. Belgisch wetgevend instrumentarium	498
1. Généralités	498	1. Algemeen	498
2. Coopération policière internationale	498	2. Internationale politiesamenwerking	498
3. Coopération judiciaire internationale	499	3. Internationale justitiële samenwerking	499
a) Extradition	499	a) Uitlevering	499
b) Entraide judiciaire en matière pénale (commissions rogatoires, etc.)	500	b) Wederzijdse rechtshulp in strafzaken (rogatoire commissies en dergelijke)	500
c) Transmission de poursuites pénales	501	c) Overdracht van strafvervolging	501
d) Transmission de l'exécution des jugements répressifs prononcés à l'étranger	503	d) Overdracht van tenuitvoerlegging van buitenlandse strafvonissen	503
IV. Conclusion	507	IV. Besluit	507

Chapitre VI. Conclusion	508	Hoofdstuk VI. Conclusie	508
1. Généralités	508	1. Algemeen	508
2. Constatations	514	2. Vaststellingen	514
2.1. Le secteur de la viande	515	2.1. De vleessector	515
2.1.1. La criminalité liée au trafic des hormones	515	2.1.1. De hormonencriminaliteit	515
2.1.2. La fraude dans le secteur de la viande	515	2.1.2. De vleesfraude	515
2.2. Le secteur du diamant	516	2.2. De diamantsector	516
2.3. Le secteur pétrolier	517	2.3. De petroleumsector	517
3. Recommandations	518	3. Aanbevelingen	518
3.1. Collecte de l'information	518	3.1. Informatiegaring	518
3.2. Échange d'informations	519	3.2. Gegevensuitwisseling	519
3.3. Analyse	521	3.3. Analyse	521
3.4. Spécialisation du ministère public	522	3.4. Specialisatie van het openbaar ministerie	522
3.5. Les moyens de lutte contre la criminalité organisée	523	3.5. De bestrijdingsmiddelen tegen de georganiseerde criminaliteit	523
3.5.1. Le délit spécifique d'organisation criminelle	523	3.5.1. Het specifiek misdrijf van criminale organisatie	523
3.5.2. Les techniques spéciales d'enquête	524	3.5.2. De bijzondere opsporingsmethoden	524
3.5.3. La protection des témoins	524	3.5.3. Bescherming van de getuigen	524
3.5.4. Les repentis	525	3.5.4. Spijtoptanten	525
3.5.5. La lutte contre la corruption et les autres contre-stratégies	526	3.5.5. Strijd tegen corruptie en andere contra-strategieën	526
3.5.6. La lutte contre le blanchiment	527	3.5.6. Strijd tegen het witwassen	527
3.5.7. L'échelle des peines	530	3.5.7. De strafschaal	530
3.5.8. La responsabilité pénale des personnes morales	530	3.5.8. De strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de rechtspersoon	530
3.5.9. Législation concernant le terrorisme	530	3.5.9. Terrorismewetgeving	530
3.6. Politique administrative — contrôle	531	3.6. Bestuurlijk beleid — controle	531
3.6.1. Droit administratif «armé»	531	3.6.1. Gewapend bestuursrecht	531
3.6.2. Fraude aux documents	531	3.6.2. Documentenfraude	531
3.6.3. Accès au territoire	532	3.6.3. Toegang tot het grondgebied	532
3.6.4. Contrôles douaniers	533	3.6.4. Douanecontroles	533
3.7. International	533	3.7. Internationaal	533
3.8. Commission parlementaire de suivi	535	3.8. Parlementaire opvolgingscommissie	535
4. Considération finale	535	4. Slotbeschouwing	535
Annexes	537	Bijlagen	537
A. Rapport concernant le Comité supérieur de contrôle	537	A. Rapport over het Hoog Comité van Toezicht	537
B. Plan d'action du gouvernement contre le crime organisé: synthèse	563	B. Actieplan van de regering tegen de georganiseerde misdaad: synthese	563
C. Plan d'action du gouvernement contre la délinquance économique, financière et fiscale: synthèse	566	C. Actieplan van de regering tegen economische, financiële en fiscale delinquentie: synthese	566
D. Note d'orientation du ministre de la Justice concernant la lutte contre la criminalité organisée	567	D. Oriëntatiwnerking van de minister van Justitie inzake de aanpak van de georganiseerde criminaliteit	567