

# BELGISCHE SENAAAT

---

ZITTING 1997-1998

---

14 MEI 1998

---

**Parlementaire commissie van onderzoek naar de georganiseerde criminaliteit in België**

---

**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 TUSSENTIJD  
VERSLAG 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; de heren Coveliers en Desmedt, rapporteurs.

2. Leden zonder stemrecht: de heer Boutmans, mevrouw Dardenne en de heer Loones.

*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.

# SÉNAT DE BELGIQUE

---

SESSION DE 1997-1998

---

14 MAI 1998

---

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

---

**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**

---

Ont participé aux travaux de la commission :

1. Membres effectifs : MM. Vandenberghe, Lallemand, présidents; Bourgeois, Erdman, Mmes Jeanmoye, Leduc, MM. Mahoux, Pinoie, Verreycken; MM. Coveliers en Desmedt, rapporteurs.

2. Membres sans droit de vote : M. Boutmans, Mme Dardenne et M. Loones.

*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.

## 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 repressieve 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 criminele organisaties is dat zij bij de planning van hun operaties anticiperen op de politioenele 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 informanten 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 loyauté. 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 tekort schiet, moeten de 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 verstoren.

Met de publicatie van dit tweede tussentijds verslag wenst de onderzoekscommissie een bijdrage te leve-

## 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 contribu-

ren aan het debat over de politiehervorming en het wettelijk statuut van de bijzondere opsporingsmethoden(1).

Om het democratisch karakter van deze discussie te waarborgen, wordt in dit verslag uit vertrouwelijke stukken geciteerd.

tion au débat sur la réforme des polices et le statut légal des techniques spéciales d'enquête(1).

Dans le but de garantir le caractère démocratique de ce débat, le présent rapport cite des documents confidentiels.

---

(1) De commissie heeft bij haar werkzaamheden een beroep gedaan op de volgende experts: mevrouw Derenne-Jacobs (Universiteit de Liège), mevrouw Roggen en de heer Strebelle (Université libre de Bruxelles), de heer Vandeplass (ere-kamervoorzitter in het Hof van Beroep te Antwerpen-KU Leuven), de heer Vander Beken (Universiteit Gent) en de heren Van Daele en Verbruggen (KU Leuven).

---

(1) Dans le cadre de sa mission, la commission a fait appel aux experts suivants: Mme Derenne-Jacobs (Université de Liège, Mme Roggen et M. Strebelle (Université libre de Bruxelles), M. Vandeplass (président de chambre honoraire de la Cour d'appel d'Anvers-KU Leuven), M. Vander Beken (Université de Gand) et MM. Van Daele et Verbruggen (KU Leuven).

## 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 infiltreert. De klassieke opsporingsmethoden zijn ontoereikend om dit fenomeen afdoend te bestrijden en de werkelijke leidende personen van de criminele 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 criminele 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 criminele activiteiten van de gunstigste wetgeving kunnen bedienen. De internationale politieverwerking 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 bepa-

(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*, R.D.P.C., 1996, blz. 557.

(2) Ch. De Valkeneer, *op. cit.*, blz. 148 en 149.

## TITRE I<sup>er</sup> — TECHNIQUES SPÉCIALES D'ENQUÊTE ET RECHERCHE PROACTIVE

### SITUATION ET PERSPECTIVES

#### CHAPITRE I<sup>er</sup>: 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'infiltré 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 T.V.A. 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 dispo-

(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*, R.D.P.C., 1996, p. 557.

(2) Ch. De Valkeneer, *op. cit.*, p. 148 et 149.

lingen die de verdragsluitende Staten ertoe aanzetten maatregelen te nemen om de toepassing van sommige bijzondere methoden mogelijk te maken.

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 douanediens-ten, dat grensoverschrijdende observatie mogelijk maakt(6).

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 beharti-

sitions de conventions internationales, incitant les États contractants à prendre des mesures afin de permettre l'utilisation de certaines techniques spéciales.

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).

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

(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 in 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 betrokkene 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 moet de Lid-Staten 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 opsporing 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.

(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.

genswaardige 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 wettelijk 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 strafvervolgning en de bescherming van de individuele vrijheidsrechten doet zich opnieuw in alle scherpte gevoelen. Hoe prangend het probleem wel is, werd

(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 Lid-Statens). 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 *Politiea*, april 1996, blz. 29 e.v.

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 (art. 22 de la Constitution et art. 8 C.E.D.H.), les droits de la défense et le droit à un procès équitable (art. 6 C.E.D.H.). 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. 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 gendar-

(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 B.C.R. (gendarmerie), in *Politiea*, avril 1996, p. 29 et suiv.

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 ernstige 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

(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 ontlod 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 nationale 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.

merie(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<sup>re</sup>: 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 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

(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 T.I.R. (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 (B.C.R.), 6 décembre 1996, après-midi, p. 13/8).

(2) *Inzake opsporing*, Enquêtecommissie opsporingsmethoden, bijlage V, p. 8.

van informanten; c) infiltratie; d) andere wijzen van informatie-inwinning, 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 geregelde 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 principe van de loyaliteit bij het zoeken naar bewijsmiddelen te vrijwaren(2).

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 criminele organisaties: de wet moet de politiediensten

(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.

(2) Chr. De Vroom, hoorzitting, 11 december 1996-pm, blz. 15/30.

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.» (*Traduction.*)

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 principe de la loyauté dans la recherche de la preuve(2).

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 servi-

(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.

(2) Chr. De Vroom, audition, 11 décembre 1996-pm, p. 15/30.



de mogelijkheid bieden om op een innoverende wijze te reageren op de contrastrategieën die criminele 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 criminele milieu vaak doorziet, omdat de pseudokopers steeds dezelfde 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 grondbeginselen(1).

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 strafvervolgning.

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 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 toebedeeld(2).

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

ces 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(1).

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, S.E. 1991-1992, n° 540/1), ne s'applique pas à la Sûreté de 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(2).

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 procé-

(1) R. Van Camp, hoorzitting, 21 februari 1997-am, II, 22/13.20.

(2) Van Lijsebeth, hoorzitting, 17 december 1996-pm, II, blz. 16/28.

(1) R. Van Camp, audition, 21 février 1997-am, II, 22/13, 20.

(2) Van Lijsebeth, audition, 17 décembre 1996-pm, II, p. 16/28.

van de strafrechtspleging, zoals het loyaliteitsprincipe bij het zoeken naar bewijzen(1).

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(2):

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(3).

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(4).

3. Gebruik van informanten.

4. De misdaadanalyse *sensu lato*, die onder meer het fenomeenonderzoek, de misdaadanalyse (*sensu stricto*) en de financiële recherche omvat.

## Afdeling 2: Onderzoek van 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.

(1) Cf. artikel 28bis, § 3, van het Wetboek van Strafvordering, 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 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. »

(2) Zie in die zin *Inzake opsporing*, Enquêtecommissie opsporingsmethoden, bijlage V, blz. 5.

(3) Ch. De Valkeneer, *L'exécution des opérations undercover*, R.D.P., 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.

(4) *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.

de dure pénale tel que le principe de loyauté dans la recherche de la preuve(1).

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(2):

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(3).

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 »(4).

3. Le recours aux informateurs.

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.

(1) 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. »

(2) Voir en ce sens *Inzake opsporing*, Enquêtecommissie opsporingsmethoden, bijlage V, p. 5.

(3) Ch. De Valkeneer, *L'exécution des opérations undercover*, R.D.P., 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.

(4) *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.

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 toepassingsvoorwaarden en de controle op het opsporen van telefonische mededelingen. In 1994 zijn de artikelen 90ter tot 90decies betreffende het afluisteren, kennismaken en opnemen van privé-communicatie en -telecommunicatie in het Wetboek van Strafvordering ingevoegd. Deze artikelen, die nauwkeurige en strikte voorwaarden opleggen voor de telefoontaps worden momenteel herzien, teneinde ze aan te passen aan de technologische vooruitgang, de uitvoeringsvoorwaarden 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 informanten, politiemensen en 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 toepas-*

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 prévoyaient 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 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*

(1) Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 30 juni 1994 ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer tegen het afluisteren, kennismaken 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 geamendeerde 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, B.Z. 1991-1992, nr. 540/1).

(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<sup>os</sup> 1075/1-14 et Annales des 9, 11 et 18 décembre 1997; doc. Sénat, 1997-1998, n<sup>os</sup> 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, S.E. 1991-1992, n<sup>o</sup> 540/1).

*singsmodaliteiten, 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 loyaleitsbeginsel 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.

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.

(1) Actieplan van de regering tegen de georganiseerde criminaliteit, 28 juni 1996, blz. 9.

*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.

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.

(1) Plan d'action du gouvernement contre le crime organisé, 28 juin 1996, p. 9.

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 criminele 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.

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 (S.G.R.) 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, S.E. 1991-1992, n° 540/1.

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 criminele milieu binnendringt en(2) in het criminele 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 door burgers die al dan niet tot het criminele milieu 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.

(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 criminele milieu binnen. De burgerinfiltrant kan het criminele 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 december 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 gedekt 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 gedekt en dus niet mede «in het schuitje zit», is het oneigenlijk het openbaar ministerie te bestraffen 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 proactieve recherche, zoals die in Nederland wordt gedefinieerd (*Opsporingsmethoden en opsporingsmiddelen*, op. cit., blz. 13 en 15).

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, infiltre le milieu criminel et(2) y accomplit ou y accomplira 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 fonctionnaires 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.

(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 (N.J., 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<sup>e</sup> 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°s 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).

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 informanten, 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 bewijselementen 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 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

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 utilisée à quatre reprises en 1996 — 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

(1) Jaarrapport 1997, georganiseerde criminaliteit 1996, blz. 79.

(1) Rapport annuel 1997, crime organisé 1996, p. 64.

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 criminele 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 rechtshulp 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 voornamelijk ten behoeve van informatie-inwinning » (1). 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.

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 onderzoeksmethoden wettigen.

(1) *Opsporingsmethoden en opsporingsmiddelen, op. cit., blz. 15.*

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 (1). 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.

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.

(1) *Opsporingsmethoden en opsporingsmiddelen, op. cit., p. 15.*



In beginsel is het verboden een infiltratie-operatie te organiseren met een persoon die zich aan criminele activiteiten overlevert (criminele 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-criminele 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 aanmeldt 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 strafvervolgung.

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.

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

(1) «Het werken met een criminele 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 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.

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

(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, S.E. de 1991-1992, n° 540/1.

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 criminele 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, valsmunterij, 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 criminele 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 criminele organisaties trachten de anonimiteit van de informant en van de infiltrant te doorprikken 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 bleef mengen, zodat het gevaar voor provocatie te groot werd.

Bijgevolg pleiten sommigen ervoor het concept « provocatie » in een modernere en bredere context uit te leggen. Het zou daarom opportuun zijn de provocatie te onderscheiden van het crimineel aanbod.

(1) Jaarrapport 1997, georganiseerde criminaliteit 1996, blz. 79.

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 plaçant la provocation. En outre, il n'est pas aisé, 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 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 opportuun de distinguer l'offre criminelle de la provocation.

(1) Rapport annuel 1997, crime organisé 1996, p. 64.

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 rechtbanken als een noodzakelijke voorwaarde aangezien om tot een veroordeling te kunnen komen, vooral omdat hiermee meestal duidelijk aangetoond kan worden dat van politionele 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 veiven(2).

Het toongeld blijft in het bezit van de politieambtenaar en er wordt voorzien in de gepaste veiligheidsvoorwaarden.

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.

In enkele arrondissementen worden voor de flash-roll soms burgers ingezet die al dan niet tot het criminele milieu behoren.

In hun collectief antwoord stellen het college van procureurs-generaal, de rijkswacht en de gerechte-

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.

Dans quelques arrondissementes, 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

(1) Trackingsystemen bieden de mogelijkheid om de verplaatsingen van een persoon zeer nauwgezet te volgen.

(2) Zie Dias Ferreira, *op. cit.*, blz. 559.

(1) Appareils permettant de suivre très précisément les déplacements d'une personne.

(2) V. Dias Ferreira, *op. cit.*, p. 559.

lijke politie met betrekking tot de toekomst van deze methode vast dat het criminele 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 afgekald 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 variëteit van de pseudokoop; in dit geval koopt de geïnfiltreerde 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 criminele milieu aan te halen en meer informatie te vergaren (vertrouwenskoop), alsook de beweringen van de aanbieder en de kwaliteit van het aangeboden (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 criminele 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).

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) 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.

(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.

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 subsidiariteitsvoorwaarden. Ze is slechts gerechtvaardigd wanneer men daardoor hetzij kan beschikken over bijkomende bewijselementen, hetzij 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.

(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.

Il résulte de la réponse susvisée que cette technique n'est pas utilisée en Belgique à l'heure actuelle.

— **Lalivraison 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.

(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.

De Franse wet van 19 december 1991 over het opvoeren 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 «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).

(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) Zie Dias Ferreira, op. cit., blz. 560.

(3) Ch. De Valkeneer, *Les opérations sous couverture et la recherche proactive dans les instruments internationaux*, op. cit., blz. 362.

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 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 détenant 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).

(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) Voir Dias Ferreira, op. cit., p. 560.

(3) Ch. De Valkeneer, *Les opérations sous couverture et la recherche proactive dans les instruments internationaux*, op. cit., p. 362.

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 van de Schengenuitvoeringsovereenkomst van 19 juni 1990 (goedgekeurd bij de wet van 18 maart 1993, *Belgisch Staatsblad* van 15 oktober 1993), dat op het voormelde verdrag voortbouwt (1).

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 (2).

(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 bekrachtigd 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.»

(2) Jaarrapport 1997, georganiseerde criminaliteit 1996, blz. 79.

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 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).

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 (2).

(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.»

(2) Rapport annuel 1997, crime organisé 1996, p. 64.

In hun collectief antwoord wijzen de justitiële overheden op het belang van methoden als gecontroleerde aflevering en bewaakte aflevering in de internationale context (art. 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 douanediensten 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).

— **De rom (operationele milieuverkenning)** is een bijzondere vorm van kortetermijninfiltratie 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(1).

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.b) Operaties van langetermijninfiltratie**

— **Frontstore:** deze methode bestaat erin een politiebtenaar onder een verdichte identiteit diensten te laten leveren aan de criminele organisatie (gedurende een langere periode) om zo bij te dragen tot het verzamelen van informatie en het aanleveren van

Dans leur réponse collective, les autorités judiciaires insistent sur l'importance des techniques de livraison contrôlée et de livraison surveillée dans le contexte international (art. 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»(1).

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.

### **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

(1) Jaarrapport 1997, georganiseerde criminaliteit 1996, blz. 79.

(1) Rapport annuel 1997, crime organisé 1996, p. 64.



bewijzen(1). Nefirma's (wisselkantoren, transportbedrijven, ...) fungeren als het ware als «dek-mantelondernemingen».

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 criminele organisatie opzetten 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 criminele 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 buitengewoon 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, rechtbank 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 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(4).

(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.

(4) 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.

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 économique-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, 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(4).

(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'O.C.D.E.F.O., audition, 18 avril 1997-pm, p. 33/30.

(4) 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.

Het Nederlandse college van procureurs-generaal definieert deze techniek als volgt: «Het, al dan niet met behulp van technische hulpmiddelen, gadeslaan van bepaalde personen, objecten en situaties teneinde informatie te verzamelen»(1).

Observatie kan dynamisch zijn, en staat dan gelijk aan schaduwning, 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 schaduwning is, vindt zijn wettelijke grondslag in artikel 40 van het Verdrag ter uitvoering van de Schengen-akkoorden, dat de Lid-Staten 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<sup>o</sup> *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.

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.

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»(1).

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<sup>o</sup> *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.

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.

(1) *Opsporingsmethoden en opsporingsmiddelen, op. cit., blz. 32.*

(1) *Opsporingsmethoden en opsporingsmiddelen, op. cit., p. 32.*

2° *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 afge luisterd);
- verrichten van geluidsopnames en installatie van telefoonbewakingsapparatuur;
- verbeteren van geluidsopnamen;
- metaaldetectoren.

3° *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.

4° *De gespecialiseerde observatie* wordt uitgevoerd door bijzondere eenheden van de rijkswacht [SIE(3) en POSA(4)] of van de gerechtelijke politie [GSO van de 23ste brigade(5) en de ROTOR-groepen(6)].

(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.

(3) Speciaal interventie-eskadron.

(4) Peleton observatie, steun en arrestatie.

(5) Groep schaduwing en observatie.

(6) Regionaal observatieteam/team d'observation régional.

2° *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° *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.

4° *L'observation spécialisée*, qui est réalisée par des unités spéciales de la gendarmerie [E.S.I.(3) et P.O.S.A.(4)] ou de la police judiciaire (de la 23<sup>e</sup> Brigade — G.S.O.(5) et les groupes R.O.T.O.R.)(6).

(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.

(3) Escadron spécial d'intervention.

(4) Peloton d'observation, de surveillance et d'arrestation.

(5) Groupe de surveillance et d'observation.

(6) Regionaal observatieteam/team d'observation régional.

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 beginsel wie de operatie moet uitvoeren. Normalerweise 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 lokaliteit of identificatie tot doel hebben. Tenslotte kunnen zij onder bepaalde voorwaarden mobiele observaties per wagen uitvoeren in kleinere criminele 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 criminele milieu zelf geen observatie uitvoert. Dit soort observatie wordt uitgevoerd door de bijzondere eenheden die eventueel handelen in samenwerking met de territoriale eenheden.

De ministeriële circulaire bepaalt dat bij het uitvoeren van een observatie voldaan moet zijn aan de algemene proportionaliteits- en subsidiariteitsvereisten.

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 misdaden plegen of zeer binnenkort zullen plegen.

Bij observaties mag geen beroep worden gedaan op technische middelen die bij wet zijn verboden.

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 B.C.R. 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 détecter 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.

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.

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 mondt 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 rechtbank, 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.

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.

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 inopportunes, 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.

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.

(1) Jaarrapport 1997, georganiseerde criminaliteit 1996, blz. 79.

(1) Rapport annuel 1997, crime organisé 1996, p. 79.

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(1) en GSO(2). Soms blijft ernstige informatie over criminele 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 Schengenakkoorden) 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 strafvervolgning, worden niet automatisch aan het openbaar ministerie toegezonden. Dit is nochtans nodig, wil het openbaar ministerie toezicht uitoefenen op de rechtmatigheid ervan.

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»(3), bijvoorbeeld door het plaatsen van micro's in openbare of private gebouwen.

(1) Peloton observatie, steun en arrestatie.

(2) Groep schaduwing en observatie.

(3) *Opsporingsmethoden en opsporingsmiddelen, op. cit., blz. 28.*

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 P.O.S.A.(1) et G.S.O.(2). 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 B.C.R. 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.

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*)(3), par exemple en plaçant des micros dans des lieux publics ou privés.

(1) Peloton d'observation, de surveillance et d'arrestation.

(2) Groupe de surveillance et d'observation.

(3) *Opsporingsmethoden en opsporingsmiddelen, op. cit., p. 28.*

In Nederland is het verboden deze techniek toe te passen bij gebreke van aangepaste regelgeving(1).

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, kennismaken en opnemen van privé-communicatie en -telecommunicatie van toepassing is. Dat geldt zowel voor het beginselverbod, waarvan de overtreding wordt bestraft in de artikelen 259*bis* en 315*bis* van het Strafwetboek, als voor de artikelen 90*ter* e.v. van het Wetboek van Strafvordering, die bij wijze van uitzondering afluisterprocedures toestaan met de toestemming van de onderzoeksrechter(2).

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(3)».

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(4).

(...)

«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 veiligheids-overwegingen 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(5).

(1) *Ibidem*, blz. 28.

(2) 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 bespreking, meer bepaald blz. 37 en 38.

(3) Verslag-Erdman, blz. 15.

(4) Verslag-Erdman, blz. 64.

(5) Verslag-Erdman, blz. 64.

Aux Pays-Bas, le recours à cette technique est proscrit, en l'absence de législation spécifique en la matière(1).

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 259*bis* et 314*bis* du Code pénal) que dans les articles 90*ter* et suivants du Code d'instruction criminelle qui organisent, par exception, la procédure d'écoutes, moyennant l'autorisation du juge d'instruction(2).

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(3)».

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.(4)»

(...)

«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(5).

(1) *Ibidem*, p. 28.

(2) 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.

(3) Rapport Erdman, p. 15.

(4) Rapport Erdman, p. 64.

(5) Rapport Erdman, p. 64.

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 af luisteren van telefoongesprekken, maar reglementeert het onderscheppen van communicatie in het algemeen. De maatregel kan dus zowel voor mondelinge rechtstreekse communicatie worden bevolen (bijvoorbeeld het plaatsen van microfoons in woningen), als voor het onderscheppen van telecommunicatie of radiocommunicatie.» 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)(1)(2).

Bij de huidige stand van zaken werd uit het oog verloren dat de tapwet betrekking heeft op het direct af luisteren 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 af luisteren van telecommunicatie maar niet is aangepast aan de techniek van het direct af luisteren.

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 privé-plaatsen 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 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 af luisteren 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 richtmicro-

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)(1)(2).

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 C.E.D.H., 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(3).

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

(1) Evaluatierapport van de wet van 30 juni 1994 ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer tegen het af luisteren, kennisnemen 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.

(2) «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).

(3) Jaarrapport 1997, georganiseerde criminaliteit 1996, blz. 79.

(1) 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.

(2) «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).

(3) Rapport annuel 1997, crime organisé 1996, p. 64.



foons beschikken. Verborgen microfoons worden wel gebruikt bij infiltratie, observatie en pseudokoop.

Een procureur des Konings wijst erop dat het direct af luisteren 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 af luisteren 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 af luisteren 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 af luisteren van telefoongesprekken).

De bijzondere opsporingsmethode die in 1996 het meest werd toegepast in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit is het gebruik van de zoller(1).

(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.

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 C.I.C., en ce qui concerne les écoutes téléphoniques).

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),

(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.

Het afluisteren van telefoongesprekken gebeurt relatief weinig vanwege de ingewikkelde procedure(1).

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(2). 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)(3).

Om te beklemtonen dat de onderzoeksrechter de eindverantwoordelijkheid draagt voor de toepassing van de in artikel 90<sup>ter</sup> van het Wetboek van Strafvordering bedoelde onderzoeksmaatregel, heeft de Senaat artikel 90<sup>sexies</sup>, 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 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 criminele orga-

l'écoute téléphonique, en raison de la complexité de la procédure, est relativement peu utilisée(1).

Le Gouvernement a dès lors déposé, le 12 juin 1997, à la Chambre des représentants, un projet de loi(2) visant à assouplir les conditions de réalisation de l'écoute, notamment en permettant à l'O.P.J. 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)(3).

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 90<sup>ter</sup> du Code d'instruction criminelle, le Sénat a remplacé l'article 90<sup>sexies</sup> 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 transcrites ou traduites conformément à l'alinéa premier, elles seront transcrites 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

(1) Deze methode werd in 1996 26 keer gebruikt in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit (Jaarrapport 1997, georganiseerde criminaliteit 1996, blz. 79).

(2) Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 30 juni 1994 ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer tegen het afluisteren, kennismaken 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 geamendeerde wetsontwerp werd op deze laatste datum voor verdere behandeling naar de Kamer teruggezonden.

(3) Ook in Nederland behoeven de tapjournaals niet de volledige inhoud van het gegevensverkeer weer te geven (*Hoge Raad*, 17 september 1979, *N.J.*, 1980, 22; *Hoge Raad*, 23 maart 1982, *N.J.*, 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, *N.J.*, 1994, 33).

(1) Cette technique a été utilisée à 26 reprises en 1996, dans la lutte contre la criminalité organisée (Rapport annuel 1996, crime organisé, p. 64).

(2) 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, n°s 1075/1 à 14 et *Annales* des 9, 11 et 18 décembre 1997; doc. Sénat, 1997-1998, n°s 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.

(3) Aux Pays-Bas non plus, les comptes rendus des écoutes ne doivent pas contenir l'intégralité des conversations (*Hoge Raad*, 17 septembre 1979, *N.J.*, 1980, 22; *Hoge Raad*, 23 mars 1982, *N.J.*, 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, *N.J.*, 1994, 33).

nisaties en al degenen die daar op strafbare wijze bij betrokken zijn, het voorwerp kunnen uitmaken van de in artikel 90<sup>ter</sup> van het Wetboek van Strafvordering bedoelde bewakingsmaatregel. De Senaat heeft immers op 2 april 1998 het door de Kamer overgezonden wetsontwerp betreffende criminele organisaties in geamendeerde vorm aangenomen en naar de Kamer teruggezonden. Krachtens artikel 5 van dit ontwerp kan de telefoontap ook worden bevolen voor de strafbare feiten vermeld in de artikelen 324<sup>bis</sup> en 324<sup>ter</sup> van het Strafwetboek, die respectievelijk de definitie van een criminele 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 gereguleerd.

Ook al is het wettelijk toegestaan met het thans geldende artikel 90<sup>ter</sup> om nieuwe vormen van telecommunicatie (GSM, fax) op te vangen, toch is dat in bepaalde gevallen zeer moeilijk, zelfs onmogelijk gebleken. Het door de Senaat geamendeerde artikel 46<sup>bis</sup> van het Wetboek van Strafvordering(2) 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

sont pénalement impliquées, peuvent faire l'objet des mesures de surveillance visées à l'article 90<sup>ter</sup> 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 324<sup>bis</sup> et 324<sup>ter</sup> 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 (G.S.M., télécopieur, réseaux informatiques, internet...) et de régler l'interception ou le repérage des communications véhiculées par ces nouveaux modes de télécommunication.

Si l'interception de certains nouveaux modes de télécommunication (G.S.M., télécopieur) était légalement possible sous l'empire de l'actuel article 90<sup>ter</sup>, elle était très difficile voire impossible à réaliser dans certains cas. L'article 46<sup>bis</sup> du C.I.C.(2) 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

(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.

(2) Art. 2 van het ontwerp: « Art. 46<sup>bis</sup>. — § 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 telecommunicatienetwerk of van de verstrekker van een telecommunicatiedienst vorderen:

1° de abonnee of de gewoonlijke gebruiker van een telecommunicatiedienst te identificeren;

2° 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).

(1) Doc. Chambre, 1996-1997, n<sup>os</sup> 954/1 à 9 et *Annales* des 4 et 5 juin 1997, doc. Sénat, 1996-1997, n<sup>o</sup> 1-662/1 et 1997-1998, n<sup>os</sup> 1-662/2 à 6 et *Annales* des 31 mars et 2 avril 1998.

(2) Article 2 du projet: « Art. 46<sup>bis</sup>. — § 1<sup>er</sup>. 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° d'identifier l'abonné ou l'utilisateur habituel d'un service de télécommunication;

2° 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<sup>o</sup> 1-828/7).

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(1). 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.

In 1996 zijn er ook vijfmaal faxberichten onderschept in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit(2).

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 accep-*

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 G.S.M., 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 G.S.M. a été utilisée, dans la lutte contre la criminalité organisée, à six reprises en 1996(1). 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.

On a, par ailleurs, eu recours, dans la lutte contre la criminalité organisée, à l'interception de télécopies à cinq reprises en 1996(2).

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*

(1) Jaarrapport 1997, Georganiseerde criminaliteit 1996, blz. 79.

(2) Jaarrapport 1997, georganiseerde criminaliteit 1996, blz. 79.

(1) Rapport annuel 1997, crime organisé 1996, p. 64.

(2) Rapport annuel 1997, crime organisé 1996, p. 74.

*table technique. Evidence obtained by this method is treated in the same way as that obtained by observations* » (1).

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 (2);
- b) met zicht in besloten ruimten (overeenkomstig artikel 441, b), van het Nederlands Wetboek van Strafrecht) (3);
- c) met zicht in loods (4);
- d) met betreden loods (5);
- e) met zicht op woning (overeenkomstig artikel 139, f), van het Nederlands Wetboek van Strafrecht) (6);
- 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 gesignaleerd wordt. Bijvoorbeeld een sekshuis of seksclub.
- g) met zicht in een woning (7).

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) wor-

(1) Europol, *Operational practices and techniques relating to drugs matters in the European Union*, The Hague, 12 augustus 1996, blz. 13.

(2) In dit geval moet het openbaar ministerie vooraf de noodzakelijkheid van dit middel toetsen (*Opsporingsmethoden en opsporingsmiddelen, op. cit.*, blz. 19).

(3) 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).

(4) «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).

(5) 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).

(6) Deze methode moet vooraf door het openbaar ministerie worden getoetst (*ibidem*, blz. 19).

(7) 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).

*acceptable technique. Evidence obtained by this method is treated in the same way as that obtained by observations* » (1).

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 (2);
- b) avec vue sur un endroit fermé (tel que défini à l'article 441, b), du Code pénal néerlandais) (3);
- c) avec vue sur des hangars (*loods*) (4);
- d) avec entrée dans des hangars (5);
- e) avec vue sur une habitation (*met zicht op woning*) (tel que définie à l'article 139, f), du Code pénal néerlandais) (6);
- 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 (7).

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

(1) Europol, *Operational practices and techniques relating to drugs matters in the European Union*, The Hague, 12 août 1996, p. 13.

(2) 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).

(3) 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).

(4) «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).

(5) 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).

(6) Cette technique doit être soumise au contrôle préalable du ministère public (*ibidem*, p. 19).

(7) «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).

den gebruikt mits de algemene principes inzake bijzondere opsporingsmethoden worden nageleefd. Er geschiedt 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(1).

#### — *Gebruik van fotoestellen (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)»(2).

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*).

(1) De kleedruimte voor personeel is niet openbaar (Hof Amsterdam, 27 maart 1994, *NJ*, 1994, blz. 478).

(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. 28.

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, ...)(1).

#### — *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)(2).

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*).

(1) Les vestiaires du personnel ne sont pas publics (Cour d'Amsterdam, 27 mars 1994, *N.J.*, 1994, p. 478).

(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, p. 28.

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.

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:

— «*Kermitbaken*»: «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 transporten (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 Kermitbaken. 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).»

(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 Kermitbaken dat passief registreert dat een wagen het baken is voorbijgereden. Hiervoor is de inzet van een OT-team niet nodig.

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.

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:

— «*Kermitbaken*»: Détecte 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*»: Détecte 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*»: Détecte 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 «Kermitbaken». 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).

(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 «Kermitbaken», qui enregistre passivement qu'une voiture a dépassé la balise, ce qui ne nécessite pas le recours à une «OT-team».

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 vermindert 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.

#### — *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 gereguleerd 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 klaarheid 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).

(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.

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.

#### — *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 R.O.M. en Belgique(4).

(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.



— **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 woning waarvoor een huiszoekingsbevel vereist is) om binnenin 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 binnentreden brengt uiteraard ook de minder vergaande bevoegdheid tot naar binnen kijken mee, zelfs wanneer daartoe bijvoorbeeld een opening in een wand of dak moet worden aangebracht (Hoge Raad, 31 mei 1994, *N.J.*, 1995, 29; Hoge Raad, 19 december 1995, *N.J.*, 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».

(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.

— **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 dépendances 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, *N.J.*, 1995, 29; Hoge Raad, 19 décembre 1995, *N.J.*, 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».

(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.

De richtlijnen zijn verder uitsluitend van toepassing op de tipgevers die informatie verstrekken waarvan het verzamelen en de verwerking tot doel hebben de daders van misdrijven te ontdekken en de bewijzen 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 informanten 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 criminele organisatie?

— ze al dan niet anoniem willen blijven tegenover de politiediensten.

Men kan zich afvragen hoe de politiediensten deze anonieme informanten dan kunnen controleren.

Ter vergelijking: in Nederland wordt de informant gedefinieerd als «iemand die onder zekere waarborging van diens anonimiteit, 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 anonimiteit 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).

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 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).

wie de politie of het openbaar ministerie vraagt om informatie in te winnen(1).

De ministeriële circulaire bevat een regeling voor de bescherming van de anonimiteit van de informanten; 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 opsporingssambtenaar de identiteit van de informant mag geheimhouden, zelfs ten overstaan van zijn hiërarchische meerdere (onder meer de procureur des Konings) indien hij de geheimhouding heeft beloofd. Het loyauteitsbeginsel 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 informanten zijn op een tweeledig 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 informanten worden onderhouden en voor de verwerking van de rapporten opgesteld naar aanleiding van deze contacten. Hij begeleidt de politieambtenaren in hun contacten met de informanten 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 contactambtenaar, die hem beschermt tegen pogin-

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 veillera à ce que toute manipulation du policier de

(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).

(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).

gen 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 informantenbeheerder, 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 verschaft 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 informatie-rapport 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 informanten, het zogenaamde «controlesysteem». Dat systeem staat onder de leiding van de nationaal magistraat.

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 «système de contrôle». Ce système est placé sous la direction du magistrat national.

Doel van het controlesysteem is aan de betrokken politieambtenaren die bij de contacten met informanten betrokken zijn, mee te delen:

— dat een informant zich aanmeldt of zich achtereenvolgens aangemeld heeft bij verschillende politieambtenaren;

— dat een informant niet betrouwbaar geacht wordt of niet meer actief is.

Om de anonimiteit van de informant te beschermen worden in dit systeem alleen de codenummers geregistreerd.

Op nationaal niveau wordt de door de informanten 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 informantenbeheerder» aanwijzen.

Deze nationale informatiediensten staan onder het gezag van de nationaal magistraten. Ze verwerken hoofdzakelijk de rapporten die hun overgezonden worden door de informantenbeheerders 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 informantenbeheerders.

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 informanten 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).

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 (4).

(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 informanten.

(3) Zie de hoorzitting met de heer De Vroom, commissaris-generaal van de gerechtelijke politie, 11 december 1996, blz. 15/7.

(4) Jaarrapport 1997, georganiseerde criminaliteit 1996, blz. 79.

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 B.C.R. pour la gendarmerie et par le commissariat général et la 23<sup>e</sup> 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 B.C.R. et la 23<sup>e</sup> brigade (3).

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 (4).

(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.

(4) Rapport annuel 1997, crime organisé 1996, p. 64.

De ministeriële circulaire van 24 maart 1990 regelt onder welke voorwaarden tipgelden betaald worden aan informanten.

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 criminele activiteiten worden opgezet met als enig doel deze tipgelden te verkrijgen of dat criminele activiteiten die voorkomen hadden kunnen worden, 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 informanten die inlichtingen hebben verstrekt waardoor de dader kan worden geïdentificeerd of de buit teruggevonden (1).

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 verkrijgen is. Bovendien maakt het beloningssysteem de actieve sturing van de informanten moeilijk. Naar de toekomst toe zouden alleszins nieuwe wettelijke systemen ontwikkeld moeten worden teneinde de informanten te kunnen belonen (bijvoorbeeld strafvermindering en dergelijke).

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

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 (1).

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.).

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

(1) Gemeenschappelijk antwoord van het college van procureurs-generaal, de rijkswacht en de gerechtelijke politie aan de commissie op 30 januari 1998.

(1) Réponse collective adressée le 30 janvier 1998 à la commission par le collège des procureurs généraux, la gendarmerie et la police judiciaire.

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 informanten 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. Methoden van misdaadanalyse (*sensu lato*)

— **Het vermogensonderzoek**(1): het betreft het onderzoek van het vermogen van de verdachte met als doel de herkomst en de omvang van diens criminele vermogen na te gaan met het oog op de verbeurdverklaring ervan. De wettelijke grondslag van deze

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 altruïsme 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.

#### 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

(1) Bij de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit werd deze techniek in 1996 37 maal gebruikt (Jaarrapport 1997, georganiseerde criminaliteit 1996, blz. 79).

(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).

techniek vindt men in de wet van 17 juli 1990 tot wijziging van de artikelen 42, 43 en 505 van het Strafwetboek en tot invoering 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(1).

— **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»(2).

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 gerechtelijke procedure voor het bepalen van het wederrechtelijk vermogen;
- het ontbreken van een regeling van bewarend beslag en het beheer ervan;
- de noodzaak van de omkering van de bewijslast;
- het facultatief karakter van de verbeurdverklaring door de rechter overeenkomstig artikel 42, 3<sup>o</sup>, van het Strafwetboek.

### — **Operationele misdrijfanalyse(3)**

De operationele misdrijfanalyse brengt allerlei gegevens met elkaar in verband gericht op het oplossen van een bepaald misdrijf of een reeks misdrijven.

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(1).

— **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(2)».

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;
- 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<sup>o</sup>, du Code pénal.

### — **L'analyse criminelle opérationnelle(3)**

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.

(1) Hoorzitting met de minister van Justitie van 21 oktober 1997, p.m., blz. 55/17.

(2) Jaarrapport 1997, georganiseerde criminaliteit 1996, blz. 89.

(3) Jaarrapport 1997, georganiseerde criminaliteit 1996, blz. 79 (categorie «andere») en blz. 82.

(1) Audition du ministre de la Justice par la commission, le 21 octobre 1997, p.m., p. 55/17.

(2) Rapport annuel 1997, crime organisé 1996, p. 72.

(3) Reprise dans le Rapport annuel dans la catégorie «autres»; voir Rapport annuel 1997, crime organisé 1996, p. 64 (catégorie «autres»).



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 gelijksoortige 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.

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.

### Afdeling 3: Juridische context — wettelijke grondslagen

Thans is in België enkel het opsporen van telefonische mededelingen en het afluisteren, kennisnemen en opnemen van privé-communicatie en privé-telecommunicatie bij wet geregeld (artikelen 88*bis* en

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 certaine 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.

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.

### 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

90ter tot 90decies van het Wetboek van Strafvordering).

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 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 (2) en mits de criteria worden nageleefd van noodzaak (subsidiariteit) en proportionaliteit, die het Hof heeft ontwikkeld voornamelijk met betrekking tot de telefoontaps (3) (4). 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

(1) Zie in die zin H. D. Bosly en Ph. Traest, *Les systèmes pénaux à l'épreuve du crime organisé*, Belgisch rapport.

(2) 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.

(3) 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.

(4) Ch. De Valkeneer, *L'infiltration et la C.E.D.H.*, noot bij arrest Lüdi/Suisse van 15 juni 1992, R.T.D.H., 1993, blz. 313.

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 C.E.D.H. 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 l'objet de dérogations, celles-ci doivent se faire par le biais d'une loi (2) 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 (3) (4). 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

(1) Voir en ce sens H. D. Bosly et Ph. Traest, *Les systèmes pénaux à l'épreuve du crime organisé*, Rapport belge.

(2) 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.

(3) 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.

(4) Ch. De Valkeneer, *L'infiltration et la C.E.D.H.*, note sous l'arrêt Lüdi/Suisse du 15 juin 1992, R.T.D.H., 1993, p. 313.

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(1).

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 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 strafrechten(2) of tuchtrechtelijke instanties.

5. Het gebruik van deze opsporingsmethoden zonder toestemming en controle van buitenaf kan leiden tot uitwassen in het politiestelsel 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(3). 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 (pro-

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(1).

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 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(2) 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(3). 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 C.E.D.H., le principe de loyauté (problème de la

(1) 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, *R.D.P.*, 1996, 1110: «Er bestaat geen algemeen rechtsbeginsel volgens hetwelk de techniek van de 'pseudokoop' of de 'undercovertechniek' subsidiair tussenkomen 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).

(2) Volgens C. Van den Wyngaert (*Strafrecht en strafprocesrecht*, Antwerpen, Maklu, 1994, blz. 621) kunnen zij zich beroepen 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, *R.D.P.C.*, 1985, 688.

(3) Zie *infra*, punt 5 van deze afdeling.

(1) 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, *R.D.P.*, 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<sup>er</sup>. Disposition introductive: 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...»

(2) 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, *R.D.P.C.*, 1985, 688.

(3) Voir *infra*, point 5 de la présente section.

bleem van de politionele 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 tegenpraak (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 loyauté bij het zoeken naar bewijsmiddelen veronderstelt dat de rechter en de verdediging 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 loyautébeginsel vergt ongetwijfeld een gewijzigde politiecultuur maar ook een aan-

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 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 poli-

gepaste 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 politioptreden. Deze nieuwe benadering vergt, behalve een aanpassing van de personeelsformaties, een specifieke opleiding van de parketmagistraten in de politionele 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 afdeling 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 grondslag moeten liggen. Voor de rest moet de materie geregeld worden door circulaire 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 autonome 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 voorhanden zijn voor de toepassing van een bijzondere opsporingsmethode? 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

cière, 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 C.E.D.H. 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 pourraient 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

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 ontplooiën of zeer binnenkort strafbare feiten zullen plegen(1). Men moet ervoor waken dat de bijzondere opsporingsmethode niet ontaardt in een techniek om informatie te verzamelen(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 operaties 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).

— Voor welke soort misdrijven zijn bijzondere opsporingsmethoden gerechtvaardigd? Het proportionaliteitscriterium impliceert 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 gevolgen, 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(4). 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 verkieslijk dat men op dezelfde manier tewerkgaat als bij de telefoontaps 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 ontsparingen wordt groter en

infracties of 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).

— 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(4). 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

(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*, R.D.P., 1992, blz. 896.

(3) Zie Ch. De Valkeneer, *L'infiltration et la C.E.D.H., R.T.D.H.*, 1993, blz. 321-322, noot bij het arrest-LÜDI (zie verwijzingen naar de Franse, Italiaanse en Deense wetgeving).

(4) Dat is de optie van de Nederlandse wetgever.

(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*, R.D.P., 1992, p. 896.

(3) Voir Ch. De Valkeneer, *L'infiltration et la C.E.D.H., R.T.D.H.*, 1993, pp. 321-322, note sous l'arrêt LÜDI (voir références aux législations française, italienne et danoise).

(4) C'est l'option retenue par la loi hollandaise.

leidt tot verstoring van het evenwicht tussen de doeltreffendheid van de opsporing en een mogelijke inbreuk op de waardigheid van het gerecht(1).

*c) Het subsidiariteitsbeginsel*

Luidens dit beginsel mogen de bijzondere opsporingsmethoden slechts worden toegepast als de klassieke onderzoeksmiddelen falen(2).

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».

Van de controlerende instantie kan redelijkerwijze slechts worden verwacht dat ze dit criterium in *abstracto* beoordeelt(3).

**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 politionele provocatie en het principiële 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»(4).

Provocatie door de politie is in strijd met het loyauiteitsbeginsel, dat de bewijslevering in strafzaken

rupture de l'équilibre entre l'efficacité de la recherche et les atteintes potentielles à la dignité de la Justice(1).

*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(2).

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.»

Il semble raisonnable de n'exiger de l'autorité de contrôle qu'une appréciation *in abstracto* de ce critère(3).

**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»(4).

La provocation policière se heurte au principe de loyauté qui domine l'administration de la preuve en

(1) Zie Ch. De Valkeneer, *L'exécution des opérations undercover*, R.D.P., 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.

(2) L. De Wilde, *Anonimiteit in het strafproces*, in Actuele problemen van strafrecht, Antwerpen, Kluwer, 1988, blz. 75; zie bijvoorbeeld Bergen, 5 mei 1992, R.D.P., 1992, blz. 890.

(3) Zie in die zin Ch. De Valkeneer, *L'exécution des opérations undercover*, op. cit., blz. 898.

(4) Cass. 7 februari 1979, R.D.P., 1979, blz. 394, R.W., 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*, J.T., 1992, blz. 122.

(1) Voir Ch. De Valkeneer, *L'exécution des opérations undercover*, R.D.P., 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.

(2) 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, R.D.P., 1992, p. 890.

(3) Voir en ce sens Ch. De Valkeneer, *L'exécution des opérations undercover*, op. cit., p. 898.

(4) Cass. 7 février 1979, R.D.P. 1979, 394, R.W. 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*, J.T., 1992, p. 122.

domineert. Het staat eenieder vrij bewijzen aan te brengen maar dat moet op een wettige en loyale manier gebeuren. De politionele provocatie is bovendien strijdig met de finaliteit van de strafvervolgning: ze lokt strafbare feiten uit die ze vervolgens zelf bekampt(1).

De ministeriële circulaire van 24 april 1990 beklemtoont het loyauteitsbeginsel 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 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(2)(3), 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 loyauteit 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 resul-

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(1).

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 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(2)(3), 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

(1) 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 loyauteitsbeginsel 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.

(2) A. De Nauw, *La provocation à l'infraction par un agent de l'autorité*, R.D.P.C., 1980, blz. 325.

(3) 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, J.L., 1986, blz. 231; Bergen, 5 mei 1992, R.D.P., 1992, blz. 890 en noot van Ch. De Valkeneer, *L'exécution des opérations undercover*).

(1) 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.

(2) A. De Nauw, *La provocation à l'infraction par un agent de l'autorité*, R.D.P.C., 1980, p. 325.

(3) 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, J.L. 1986, p. 231; Mons, 5 mai 1992, R.D.P., 1992, p. 890 et la note de Ch. De Valkeneer *L'exécution des opérations undercover*).



taten voorlegt die daarvan het gevolg zijn. De vonnisrechter mag zich alleen een mening vormen op grond van bewijzen die op een geoorloofde manier verkregen zijn.

Ingeval een verdachte zich beroept op politionele provocatie zouden, volgens een arrest van het Hof van Beroep te Bergen, de bewijsregels inzake rechtvaardigingsgronden toepasselijk zijn<sup>(1)</sup>. 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 bewijzen dat er geen provocatie is, in bepaalde omstandigheden leiden tot de onontvankelijkheid van de vervolging<sup>(2)</sup>.

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 rechtbank 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 terechtzitting.»

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) Verbod 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

(1) Zie Bergen, 5 mei 1992, *R.D.P.*, 1992, blz. 890 en noot van Ch. De Valkeneer, *L'exécution des opérations undercover*.

(2) 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.

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<sup>(1)</sup>. 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 certaines circonstances, conduire à l'irrecevabilité<sup>(2)</sup>.

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 impli-

(1) Voir Mons, 5 mai 1992, *R.D.P.*, 1992, p. 890 et la note de Ch. De Valkeneer, *L'exécution des opérations undercover*.

(2) 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 C.E.D.H. 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.

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 onvoorziene omstandigheden die het plegen van bepaalde strafbare feiten vereisen om de opdracht te volbrengen. In 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, onverwijld 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 criminele 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 ontmaskerd 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

quer 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, 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. Travaillant 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 forcé, 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

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 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 gevolgd 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

(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 Onderzoekscmissie 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.

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 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

(1) cf. interview de H. Berkmoes, commandant du B.C.R., 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.

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)(2) (of wanneer het misdrijf nog niet kan worden gelokaliseerd, aan de nationaal magistraat)(3). Tenslotte is het belangrijk dat de bijzondere opsporingsmethoden worden geïntegreerd in het strafrechtelijk beleid, dat bepaald wordt in de circulaire 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 spijtoptant 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 gevaarlijk is, is het niet-gedeelde geheim.

Ons systeem is evenwel een systeem dat steunt op het beginsel van de opportuniteit van de rechtsvervolgging. Indien men dit principe handhaaft 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).»

(1) 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.»

(2) Zie in die zin de Franse en de Italiaanse wetgeving die ondercoverpraktijken 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.

(3) Zie artikel 144bis, § 3, van het Gerechtelijk Wetboek en artikel 47bis van het Wetboek van Strafvordering.

(4) Hoorzitting van 22 november 1996-am, blz. 9/27.

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(1)(2) (ou lorsque l'infraction n'est pas encore localisable, au magistrat national)(3). 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 repentant 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).»

(1) Article 22 du C.I.C.; voir encore l'article 28bis, § 1<sup>er</sup>, alinéa 3, du C.I.C. 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.»

(2) 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 juni 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.

(3) Voir article 144bis, § 3, du Code judiciaire et article 47bis du Code d'instruction criminelle.

(4) Audition du 22 novembre 1996-am, p. 9/27.

Ook hoofdcommissaris van de gerechtelijke politie Christian De Vroom onderstreept dat, wat de controle 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 meedelen — beiden zijn gebonden door het beruchte beroepsgeheim — elk systeem gedoemd is te mislukken(1).

Het openbaar ministerie kan het gebruik van de bijzondere opsporingsmethoden niet efficiënt controleren 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

De même, le commissaire en chef de la police judiciaire, M. Christian De Vroom, a-t-il insisté sur le fait 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 continuée 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

(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.

(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.

tot een heuse gedragscode die de principes van loyale 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 uitoefent — wat reeds een zekere transparantie veronderstelt — en met de verplichting om elk bewijsstuk aan een contradictoair debat te onderwerpen, wat tot bijzondere problemen kan leiden voor het horen van de informant of de infiltrant ter terechtzitting.

Het is een delicate taak twee waarden tegen elkaar af 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 informanten tegen eventuele represailles, zodat zij ook nog achteraf kunnen worden ingeschakeld.

où les principes de collaboration loyale et de transparence 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<sup>er</sup>, de la C.E.D.H. qui garantit au prévenu le droit à un procès équitable, et par l'article 6, § 3, *d*), de la C.E.D.H. 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.

*b) Gebruik van de door informanten 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 bekenntnissen, 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 beklagde 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

*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 figureront 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 C.I.C. qui dispose: «les dénonciateurs autres que

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 straf dossier 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 undercover technieken.

Die methode is echter onaanvaardbaar als strijdig met de loyauteitsvereiste 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 dat hij anoniem blijft, zodat alleen de politiediensten weten wie hij is(2). De anonieme getuige in de enge

(1) Zie onder meer B. De Smet, *Het recht op een eerlijk proces versus de bescherming van bedreigde getuigen en politieambtenaren*, R.W., 1997-1998, 241; L. De Wilde, *Anonimiteit in het strafproces*, in *Actuele problemen van strafrecht*, Kluwer 1988, blz. 57; A. De Nauw, *De anonieme getuige*, R.W., 1985-1986, kol. 1873.

(2) 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.

ceux 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 foncièrement différentes. Il se peut qu'un citoyen soit le témoin fortuit d'une infraction, mais ne souhaite, pour des raisons diverses, apporter son concours à la justice que sous couvert de l'anonymat, son identité étant uniquement connue des services de

(1) V. notamment B. De Smet, *Het recht op een eerlijk proces versus de bescherming van bedreigde getuigen en politieambtenaren*, R.W., 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*, R.W., 1985-1986, col. 1873.

(2) 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.



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 politiemans 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 regelmatigheid 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

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 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

(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 28quinquies, § 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, R.D.P. 1986, 619-621; Bergen (K.I.), 4 mei 1990, J.L.M.B., 1990, 1129 en noot Fr. Piedbœuf.

(4) Zie in tegenovergestelde zin Bergen (K.I.), 4 mei 1990, J.L.M.B., 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.

(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 28quinquies, § 1<sup>er</sup>, 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, R.D.P. 1986, p. 619-621; Mons (mis. acc.), 4 mai 1990, J.L.M.B., 1990, p. 1129 et note Fr. Piedbœuf.

(4) V. en sens contraire Mons (mis. acc.), 4 mai 1990, J.L.M.B., 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.

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 aangenomen 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.

De jurisprudentie van het Europees Hof voor de rechten van de mens is in dit verband erg leerrijk. Deze jurisprudentie(5) kan als volgt worden samengevat(6):

1<sup>o</sup> het gebruik van anonieme getuigen is op zich niet strijdig met het EVRM, maar moet op overtui-

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 C.I.C., 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 C.E.D.H., 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.

La jurisprudence développée par la Cour européenne des droits de l'homme en la matière est très riche d'enseignement. Cette jurisprudence(5) peut être synthétisée comme suit(6):

1<sup>o</sup> l'utilisation de témoins anonymes n'est pas en soi contraire à la C.E.D.H., mais elle doit reposer sur

(1) Ch. De Valkeneer, *L'exécution des opérations under-cover*, 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, *R.D.P.C.* 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*, *J.T.*, 1992, blz. 121 e.v.

(4) Zie ook Cass. 15 juli 1997, *R.W.*, 1997-1998, 640 met concl. adv.-gen. De Riemacker.

(5) 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, *R.D.P.*, 1997, blz. 1226.

(6) Ch. Van den Wyngaert, *Strafrecht en strafprocesrecht*, blz. 622; M. A. Beernaert, *Témoignage anonyme: un vent nouveau venu de Strasbourg*, *R.D.P.* 1997, blz. 1229.

(1) Ch. De Valkeneer, *L'exécution des opérations under-cover*, 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, *R.D.P.C.*, 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*, *J.T.* 1992, p. 121 et s.v.

(4) V. encore Cass. 15 juillet 1997, *R.W.*, 1997-1998, 640 et les conclusions de l'avocat général De Riemacker.

(5) 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, *R.D.P.* 1997, p. 1226.

(6) Ch. Van den Wyngaert, *Strafrecht en strafprocesrecht*, p. 622; M. A. Beernaert, *Témoignage anonyme: un vent nouveau venu de Strasbourg*, *R.D.P.* 1997, p. 1229.

gende gronden berusten, bijvoorbeeld ernstige vrees voor represailles;

2° 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 terechtzitting, moet de beklaagde zijn recht op tegenspraak kunnen uitoefenen; in voorkomend geval moet een confrontatie mogelijk zijn, bij voorkeur tijdens de terechtzitting maar eventueel ook tijdens de voorafgaande fase;

3° 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 gegronde redenen moeten zijn voor het behoud van de anonimiteit, heeft het Hof in het arrest-Van Mechelen/Nederland(1) 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 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(2).

(1) Van Mechelen/Nederland, 23 april 1997, *R.D.P.*, 1997, blz. 1226.

(2) Noot van de rapporteurs: er moeten concrete redenen worden gegeven voor de beperking van de rechten van de verdachten en met name moet terzake 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, *R.D.P.*, 1997, blz. 1221, gebeurde dat bijvoorbeeld wel, maar daar waren de anonieme getuigen gewone burgers.)

des motifs pertinents, par exemple des craintes sérieuses de represailles;

2° 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° 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 C.E.D.H.

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(1) 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 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 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»(2).

(1) Van Mechelen/Pays-Bas, 23 avril 1997, *R.D.P.*, 1997, p. 1226.

(2) 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 represailles; 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, *R.D.P.*, 1997, p. 1221).

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(1);

— met een geluidsverbinding(2);

— de supervisor van de undercoveragent wordt ondervraagd op de terechtzitting(3).

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 beklagde optreedt in het kader van artikel 6, § 3,

(1) Zie in die zin de zaak-Kostovski.

(2) 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.

(3) Ch. De Valkeneer, *L'exécution d'opérations undercover*, op. cit., i.h.b., blz. 897.

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(1);

— soit par l'entremise d'un équipement acoustique(2);

— soit par la possibilité d'interroger à l'audience le superviseur de l'agent undercover(3).

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,

(1) Voir en ce sens l'affaire Kostovski.

(2) Voir affaire Van Mechelen/Pays-Bas, C.E.D.H. 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.

(3) Ch. De Valkeneer, *L'exécution d'opérations undercover*, op. cit., spéc. p. 897.

d)(1). 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(2). 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 gegevens 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 anoniem) verhoord heeft, kan hij als getuige, onder ede, worden gehoord door de vonnisrechter(3). Hij kan dan waarborgen bieden inzake de betrouwbaarheid van de informant en het verloop van de operatie(4). 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(5).

*Vierde mogelijkheid:* verhoor van de informant op de terechtzitting, enkel voor het verstrekken van inlichtingen, maar met een aantal aanpassingen om zijn anonimiteit te beschermen (vervormde stem, gemaskerd gelaat, gekleurd glas,...)(6). Deze techniek wordt evenwel door de rechtsleer bekritiseerd omdat het proces in een schijnvertoning kan ontfaan. 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

d)(1). «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.»(2) Il conviendrait cependant que les règles déontologiques qui régissent les relations entre l'avocat et son client soient aménagées afin que l'avocat puisse taire certaines informations à son client (on pourrait peut-être s'inspirer des règles en 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(3). Il pourra fournir des garanties quant à la fiabilité de l'informateur et quant au déroulement de l'opération(4). Il n'est cependant pas certain que cette méthode satisfasse aux exigences de l'article 6, § 3, d), de la C.E.D.H., tel qu'interprété par la Cour(5).

*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, ...)(6). 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 infil-

(1) 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.

(2) 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.

(3) 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, *R.D.P.*, 1995, blz. 284).

(4) 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.

(5) 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.

(6) Corr. Luik, 18 juni 1993, *R.D.P.*, 1994, blz. 122.

(1) 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 contreponds aux handicaps subis par la défense pour contredire les dépositions des témoins anonymes et que la condamnation reposait encore sur d'autres témoignages.

(2) 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 appliqué aux juridictions siégeant sans jury.

(3) 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, *R.D.P.*, 1995, p. 284).

(4) Ainsi dans l'arrêt 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.

(5) Voir en ce sens Ph. Traest, *De rol van de politiediensten bij de opsporing en de bewijslevering in strafzaken: vandaag en morgen*, Vigiles, 1997, n° 3.

(6) Corr. Liège, 18 juin 1993, *R.D.P.*, 1994, p. 122.

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 terechtzitting of blijken uit andere stukken van het dossier(1). Ten slotte zijn aan deze methode toch gevaren verbonden voor de informant [en in mindere mate voor de undercoveragent(2)], die per ongeluk zijn identiteit zou kunnen 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 onvermijdelijk zijn vanwege een 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 verzameld, 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 poli-

(1) 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 weggelaten maar dat deze mogelijkheid in een wet zou moeten worden opgenomen; zie in tegenovergestelde zin, M. A. Beernaert, *op. cit.*, blz. 1233.

(2) 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 (*R.D.P.*, 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.

trant 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(1). Enfin, elle n'est pas sans présenter de danger pour l'informateur [et dans une moindre mesure pour l'agent undercover(2)] 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), C.E.D.H., 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

(1) 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.

(2) 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 (*R.D.P.*, 1997, p. 1226), la C.E.D.H. 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.

tietechnieken blijven sommige criminele organisaties hermetisch afgesloten. Ze blijken ondoordringbaar enerzijds omdat ze met echt vakmanschap werden 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 uitgelooft 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

organisations criminelles restent hermétiquement fermées. Elles sont impénétrables, parce qu'elles ont été conçues, soit de manière éminemment professionnelle, 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'État 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.

(1) W. Calewaert, *Opsporing verzocht*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1984.

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 valsmunterij. 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 lijkt 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 onttaarden in een politiestaat waar de burgers elkaar verklikken 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 muntvervalsers, wie kogelvrije vesten uitleent aan delinquenten, kan worden beschouwd als medeplichtig aan de strafbare feiten die

§ 1<sup>er</sup>, 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

(1) G. Stessens, *De nationale en internationale bestrijding van het witwassen*, Antwerpen, Intersentia, 1997.

(1) G. Stessens, *De nationale en internationale bestrijding van het witwassen*, Anvers, Intersentia, 1997.



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 medeplichtigen 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 betrokkene 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 beklagde rechtstreeks dagvaarden voor de correctionele rechtbank voor misdaden op grond van redenen van verschoning of van verzachtende 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 bestraffing 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 aanzien 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 bestraffing

Zo het openbaar ministerie de opportuniteit van de strafvervolgning beoordeelt, dan is het uitgesloten dat

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 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 onderzoeksgerechten, noch de vonnisgerichten kunnen zich lenen tot onderhandelingen met de beklaagde over de toepassing van de strafwet. De strafrechter zou zich schuldig maken aan rechtsweigeren, 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, 185*bis*, 186, tweede en vierde lid, 187*bis*, 497, tweede lid, en 497*bis*, 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 woonstschennis of van daden van willekeur tegen de door de Grondwet beschermde 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 meegewerkt aan sluik invoer op voorwaarde dat ze hun medewerking verlenen aan het onderzoek.

De wettelijke voorschriften inzake vrijstelling van straf en strafvermindering sluiten alle willekeur uit,

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, 185*bis*, 186, deuxième et quatrième alinéas, 187*bis*, 497, deuxième alinéa, et 497*bis*, 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

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 (kenbaarmaking).
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, 185*bis*, 186, 187*bis*, 497 en 497*bis* van het Strafwetboek (valsmunterij en vervalsing).
6. Artikel 192 van het Strafwetboek (kenbaarmaking).
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 490*bis* van het Strafwetboek (bedrieglijk onvermogen).
11. Artikel 509 van het Strafwetboek (wisselruiterij).
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 accijnzen.
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 kende(1), en verder ook dat de onthulling oprecht

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, 185*bis*, 186, 187*bis*, 497 et 497*bis* 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 490*bis* 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 autorités judiciaires n'avaient pas encore connais-

(1) Antwerpen, 2 december 1977, *R.W.*, 1978-1997; Cass., 7 maart 1978, *R.W.*, 1978-1979 met noot van A. De Nauw.

(1) Anvers, 2 décembre 1977, *R.W.*, 1978-1979, 875; Cass., 7 mars 1978, *R.W.*, 1978-1979 avec note de A. De Nauw.

en volledig is(1), zodat de aangifte de vervolging van de andere daders mogelijk maakt(2).

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 twijfelden 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; 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.

(1) Antwerpen, 25 maart 1982, *R.W.*, 1982-1983, 2145; Cassatie, 8 februari 1984, *RDP*, 1984, 598.

(2) Cassatie, 8 september 1987, *Arr. Cass.*, 1987-1988, nr. 14.

(3) Antwerpen, 2 december 1977, *R.W.*, 1978-1997; Cass., 7 maart 1978, *R.W.*, 1978-1979 met noot van A. De Nauw.

(4) C. J. Vanhoudt en W. Calewaert, *Belgisch Strafrecht*, II, nr. 921.

sance(3), et qu'en outre, la révélation soit sincère et complète(1), de sorte que la dénonciation permette de poursuivre les autres auteurs(2).

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 incompétente(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 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.

(1) Anvers, 25 mars 1982, *R.W.*, 1982-1983, 2145, Cass., 8 février 1984, *R.D.P.*, 1984, 598.

(2) Cass., 8 septembre 1987, *Arr. Cass.*, 1987-1988, n° 14.

(3) Anvers, 2 décembre 1977, *R.W.*, 1978-1979, 875; Cass., 7 mars 1978, *R.W.*, 1978-1979 avec note de A. De Nauw.

(4) C. J. Vanhoudt et W. Calewaert, *Belgisch Strafrecht*, II, n° 921.

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 beëdigden.

Daar de toezegging de getuigenverklaring kan beïnvloeden, is extra behoedzaamheid en zorgvuldigheid vereist, zodat de wetgever een aanvullend voorschrift 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 spijtoptanten die bekentnissen 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° de onthulling moet oprecht en volledig zijn;

2° ze moet onthullend zijn, dit is inlichtingen bevatten over daders die het gerecht niet kende of van wie de schuld onvoldoende was aangetoond om strafvervolgung in te stellen;

3° de onthulling mag niet worden meegedeeld aan de andere daders met de bedoeling zich aan de berechtiging 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.

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 algemenere regeling worden ge-

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° la révélation doit être sincère et complète;

2° il doit s'agir d'une révélation; les informations doivent donc concerner 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° 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.

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

(1) Stuk Senaat, 1995-1996, nr. 1-403/1.

(1) Doc. Sénat, 1995-1996, n° 1-403/1.

zoekt. 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 criminele fenomenen grondig gewijzigd. Vroeger werd voornamelijk gereageerd op de fenomenen, terwijl men nu tracht het criminele milieu en vooral de criminele 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.

Deze grondige wijziging in de opvattingen over het politieoptreden past eveneens in het vrij recente alge-

nérale. 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<sup>re</sup>. 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.

Ce changement fondamental dans la conception de l'action policière s'inscrit également dans la volonté

menere 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 criminele 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 opsporings 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 wetswijzingen 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 criminele organisaties. De proactieve recherche mondt 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 rechtmatigheid 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 potentiële verdachten maar ook gewone burgers erbij betrokken worden. Het recht op het respect voor het

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 B.C.R., H. Berkmoes, a déclaré à cet égard: «Au niveau de la recherche, nous promovons 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 cette recherche ne vise pas nécessairement les suspects potentiels, mais peut concerner tous les citoyens. Il

(1) Interview met H. Berkmoes, commandant van het CBO, in *Politeia*, april 1996, blz. 30.

(2) *Idem*, blz. 29 e.v.

(1) Interview de H. Berkmoes, commandant du B.C.R., dans *Politeia*, avril 1996, p. 30.

(2) *Idem*, p. 29 et suiv.

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 proactieve 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 proactieve recherche zijn afgebakend.

## Afdeling 2: Naar een wettelijke bekrachtiging van de proactieve recherche

De rijkswacht geeft de volgende definitie van de proactieve recherche(2): «Proactief rechercheren slaat op het verrichten van opsporingen naar criminele 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 criminele 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 proactieve 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 proactieve recherche opgenomen in de uiteindelijke definitie van het opsporingsonderzoek.

(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.

existe un danger que le droit au respect de la vie privée soit mis en péril (art. 8 C.E.D.H.): 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'insèrera 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 incorporée dans la définition qui est finalement donnée de l'information.

(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.



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 criminele 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 krijgsgauditeur, 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 criminele 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, onverminderd 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.»

Artikel 28bis, §§ 2 en 3, werd in deze versie aangenomen door de Senaat op 27 en 29 januari 1998 en

(1) Stuk Kamer, 1996-1997, nr. 857/21.

(2) Stuk Senaat, nr. 1-704/5.

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<sup>er</sup>, 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 constitueraient 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.»

L'article 28bis, §§ 2 et 3, a été adopté, dans cette version, en séance plénière du Sénat des 27 et

(1) Doc. Chambre, 1996-1997, n° 857/21.

(2) Doc. Sénat, n° 1-704/5.

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 criminele organisatie of die betrekking hebben op de zware criminaliteit in de zin van artikel 90<sup>ter</sup> 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 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

(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* (art. 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 Onderzoekscmissie 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.

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 90<sup>ter</sup> 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 finalité judiciaire et qui échapperaient 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

(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* (art. 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.

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 controlerende 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 bescherming van de persoonlijke levenssfeer niet wordt overtreden.

#### **2. Transparantie ten aanzien van de controleinstantie**

Een van de meest fundamentele bezwaren tegen de proactieve recherche is het gebrek aan transparantie.

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. 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**

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 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

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 verzamelde 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 loyaliteits-, 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 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*

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 criminelle 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 subsi-*

subsidiariteitsprincipe, vooral wat de keuze van de middelen betreft.

2. *Tijdens het verloop van de proactieve recherche:*

a) blijven toezien 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) toezien op de naleving van de algemene beginselen die ten grondslag moeten liggen aan het opsporingsonderzoek en met name het beginsel van de loyaliteit 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 aanwending 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 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 uitoefenen. Het openbaar ministerie is te nauw bij de stafvordering betrokken om dit soort beslissingen te kunnen nemen. Bij de reactieve recherche is de onder-

diarité, 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 (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 réac-

(1) Actieplan van de regering tegen de georganiseerde criminaliteit, juni 1996, blz. 8-9.

(1) Plan d'action du Gouvernement contre le crime organisée, juin 1996, p. 8-9.

zoeksrechter met deze opdracht belast(1). Naar analogie daarvan zou voor de proactieve fase een «rechter van het onderzoek» kunnen optreden(2).

---

(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*, Enquêtecommissie 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.

tive, cette mission a été confiée au juge d'instruction(1). Parallèlement, il faudrait créer un «juge de la recherche» pour la phase proactive(2).

---

(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*, Enquêtecommissie 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.

## **TITEL II. — HET POLITIEAPPARAAT EN HET GERECHTELIJK APPARAAT IN BELGIË**

### **1. INLEIDING**

Hoewel het niet de taak is van de parlementaire commissie van onderzoek naar de georganiseerde criminaliteit om een algemeen debat te wijden aan de hervorming van de politiediensten of het gerechtelijk apparaat, komt het haar toch toe een aantal vaststellingen te doen en aanbevelingen te verstrekken met betrekking tot de toestand waarin de politie en het gerecht in België verkeren zodat die instellingen de georganiseerde criminaliteit beter kunnen bestrijden. De commissie heeft immers opgemerkt dat van alle politiediensten de rijkswacht thans het best gewaard is op dit vlak en dat in het gerechtelijk apparaat in de enge zin van het woord, het parket veel achterstand heeft opgelopen. Een aantal punten moeten dus aan de orde worden gesteld om die vorm van criminaliteit doeltreffend te kunnen bestrijden, met inachtneming evenwel van de democratische waarden die aan onze rechtsstaat ten grondslag liggen.

### **2. DE POLITIEDIENSTEN IN DE STRIJDTEGEN DE GEORGANISEERDE CRIMINALITEIT**

Het Belgische politielandschap bestaat thans uit drie politiekorpsen met een algemene bevoegdheid: de gemeentepolitie, de rijkswacht en de gerechtelijke politie bij de parketten. De commissie is van mening dat alle politiediensten van ons land, los van de eventuele hervormingen en van de specialisatie van de verschillende diensten, moeten bijdragen tot de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit. Een lid merkt in dit verband op dat alle diensten zich betrokken moeten voelen bij het zoeken naar informatie (1).

#### **2.1. Rijkswacht**

De rijkswacht is thans de dienst die het best uitgerust is om de georganiseerde criminaliteit te bestrijden. Zowel de middelen die in de rijkswacht zijn geïnvesteerd als de structuur ervan en de diensten die zijn uitgebouwd, dragen daartoe bij. Op het plaatselijke niveau beschikt de rijkswacht over 423 brigades. Hoewel die brigades vooral de basispolitiezorg voor hun rekening nemen, bekleden zij een strategische plaats bij het inwinnen van inlichtingen ten behoeve van het gerecht omdat zij het terrein goed kennen en heel wat contacten onderhouden met de bevolking. Het belangrijkste gerechtelijk werk wordt uitgevoerd door de 53 bewakings- en opsporingsbrigades (BOB)

(1) Vergadering van 30 januari 1998, blz. 66/8.

## **TITRE II. — PAYSAGE POLICIER ET JUDICIAIRE BELGE**

### **1. PRÉAMBULE**

S'il n'appartient pas à la commission d'enquête sur la criminalité organisée d'entrer dans le débat général sur la réforme des services de police ou de l'appareil judiciaire, il lui appartient de faire un certain nombre de constats et de fournir des recommandations concernant le paysage policier et judiciaire belge pour améliorer la lutte que ces institutions livrent contre la criminalité organisée. La commission relève en effet d'une part qu'en ce qui concerne les services de police, la gendarmerie est actuellement la mieux armée dans ce domaine, et d'autre part, concernant l'appareil judiciaire au sens strict, que le parquet a, lui, beaucoup de retard. Un certain nombre de points doivent donc être soulevés en vue de répondre aux exigences d'une lutte efficace contre cette forme de criminalité, mais en préservant aussi, et surtout, les valeurs démocratiques qui garantissent notre État de droit.

### **2. LES SERVICES DE POLICE DANS LA LUTTE CONTRE LA CRIMINALITÉ ORGANISÉE**

Le paysage policier belge se compose aujourd'hui de trois corps de police à compétence générale: les polices communales, la gendarmerie et la police judiciaire près les parquets. La commission est d'avis qu'indépendamment des réformes qui pourront intervenir et de la spécialisation des différents services, l'ensemble des forces de police de notre pays doit contribuer à la lutte contre la criminalité organisée. Un membre relève à cet égard que tous les services doivent se sentir concernés par la recherche d'information (1).

#### **2.1. Gendarmerie**

La gendarmerie est à l'heure actuelle le service le mieux armé pour lutter contre la criminalité organisée. Tant les moyens qui y sont investis, que la structure mise en place et les services développés y contribuent. Au niveau local, la gendarmerie dispose de 423 brigades. Bien que remplissant essentiellement une fonction de police de base, celles-ci occupent une place stratégique en matière de recueil d'informations pour le travail judiciaire, du fait de leur connaissance du terrain et de leurs contacts avec la population. L'essentiel du travail judiciaire est réalisé par les 53 Brigades de surveillance et de recherches (B.S.R.), réparties dans 26 districts. Le territoire est ainsi

(1) Réunion du 30 janvier 1998, p. 66/8.

die verdeeld zijn over 26 districten. Het hele grondgebied is dus ingedeeld volgens een structuur die nagenoeg overeenstemt met de 27 gerechtelijke arrondissementen. «De eigenlijke opsporings- en onderzoekstaken vallen onder de verantwoordelijkheid van de districten (BOB) en brigades»(1). Zij worden hierin bijgestaan door de Districtbureaus der opsporingen, die de informatiestromen organiseren en analyses uitvoeren (de Districtsbureaus der opsporingen beschikken over operationele en strategische analisten).

Op nationaal niveau vervult het Centraal Bureau der Opsporingen — dat direct ressorteert onder het algemeen commando — een coördinerende, ondersteunende en controlerende rol (met betrekking tot de gerechtelijke diensten van de districten en de BOB) en heeft het een bepaalde verantwoordelijkheid inzake bijzondere opsporingsmethoden en gebruik van de financiële middelen overeenkomstig de ministeriële circulaire over die aangelegenheden(2). Op federaal niveau wordt geen enkel onderzoek gevoerd door het CBO of door enige andere rijkswachtdienst(3). «Inzake lopende onderzoeken beperkt de rol van het federale niveau zich tot een coördinerende en ondersteunende rol t.a.v. de lokale rijkswachteenheden»(4). Het CBO is georganiseerd op basis van een programmastructuur waartoe het programma «criminele organisaties en vermogen» behoort, dat als programma ook de andere programma's ondersteunt. De taken van die programma's bestaan onder meer in het uitvoeren van strategische en operationele analyses, het ondersteunen van de eenheden op basis van de beschikbare expertise, het coördineren van acties op het terrein, het sturen van steuneenheden en het fungeren als aanspreekpunt voor internationale partners. Op nationaal en regionaal niveau beschikt de rijkswacht eveneens over speciale eenheden: het Speciaal Interventie-eskadron (SIE) op het federale niveau en vier Pelotons Protectie - Observatie - Steun - Arrestatie (POSA), die op regionaal niveau georganiseerd zijn. Deze laatste ressorteren vanuit operationeel oogpunt onder het SIE.

(1) 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. 9.

(2) Opgemerkt zij dat volgens de verklaringen van de minister van Justitie in de verenigde commissies voor de Justitie en voor de Binnenlandse Zaken, de Algemene Zaken en het Openbaar Ambt «het CBO informatie verzamelt en acties uitvoert en precies daar wringt het schoentje. De overheid heeft de rol van het CBO nooit nauwkeurig bepaald». Stuk Kamer, nr. 1391/1 — 97/98, blz. 14 (bespreking van het regeeringsplan over de reorganisatie van de politiediensten).

(3) 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. 9.

(4) 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. 10.

couvert selon une structure et une répartition qui correspondent à peu de choses près aux 27 arrondissements judiciaires. Brigades locales et districts (B.S.R.) sont seuls compétents pour faire «les véritables tâches de recherche et d'enquêtes»(1). Ils sont en cela appuyés par les Bureaux du district des recherches judiciaires (B.D.R.J.) qui organisent les flux d'informations et effectuent des analyses (les B.D.R.J. disposent d'analystes opérationnels et stratégiques).

Au niveau national, le Bureau central de recherches (B.C.R.) — qui dépend directement du commandement général —, remplit un rôle de coordination, d'appui et de contrôle (des services judiciaires des districts et des B.S.R.) et a certaines responsabilités concernant les techniques spéciales de recherche et l'utilisation de fonds conformément aux circulaires ministérielles relatives à ces matières(2). Au niveau fédéral, aucune enquête n'est menée par le B.C.R. ou par un autre service de la gendarmerie(3). «Pour ce qui est des enquêtes en cours, le rôle du niveau fédéral se limite à un rôle de coordination et d'appui vis-à-vis des autorités locales de gendarmerie»(4). Le B.C.R. est organisé sur la base d'une structure de programmes, parmi lesquels on trouve le programme «organisations criminelles et patrimoine» qui sert également d'appui aux autres programmes. Les tâches de ces programmes sont notamment de réaliser des analyses stratégiques et opérationnelles, d'appuyer les unités par leur savoir-faire, de coordonner des actions sur le terrain, d'envoyer les unités d'appui et de servir de points de contact pour les partenaires internationaux. Au niveau national et régional, la gendarmerie dispose également d'unités spéciales: un Escadron spécial d'intervention (E.S.I.) au niveau fédéral, et quatre Pelotons de protection - observation - soutien - arrestation (P.O.S.A.) organisés au niveau régional. Ces derniers dépendent, d'un point de vue opérationnel, de l'E.S.I.

(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. 9.

(2) Il est à noter que selon les déclarations du ministre de la Justice en commissions réunies de la Justice et de l'Intérieur, des Affaires générales publiques et de la Fonction publique, «le B.C.R. est un organe d'information et d'action. C'est ce qui cause les problèmes actuels. Le rôle du B.C.R. n'a jamais été clairement défini par le pouvoir politique», doc. parl. Chambre, n° 1391/1, 97/98, page 14 (rapport sur la discussion du plan gouvernemental sur la réorganisation des services de police).

(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. 9.

(4) 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. 10.



Volgens de rijkswacht is het totaal aantal manschappen dat bij de rijkswacht werkzaam is op het gebied van de georganiseerde criminaliteit, als volgt verdeeld(1):

BOB . . . . .	1 000
CBO . . . . .	160
Operationele analisten . . . . .	36
Strategische analisten . . . . .	50
Speciale eenheden . . . . .	300
Brigades . . . . .	x(2)
Totaal . . . . .	1 546+x manschappen

## 2.2. Gerechtelijke politie bij de parketten

Zonder uitspraak te doen over de kwaliteit van de personen die er werkzaam zijn, kan men stellen dat de gerechtelijke politie bij de parketten in haar strijd tegen de georganiseerde criminaliteit minder goed uitgerust is dan de rijkswacht. Dit is onder meer toe te schrijven aan het feit dat de organisatie van de gerechtelijke politie sedert 1919, het jaar waarin zij werd opgericht, geen fundamentele wijzigingen heeft ondergaan. Niet alleen is de ondertussen achterhaalde structuur volledig vastgeroest, maar ook hebben andere feiten die het gevolg zijn van de keuze van het misdaadbeleid, de armslag van de gerechtelijke politie beperkt. Het gaat hier met name over de reorganisatie van het commissariaat-generaal of het overbrengen van de Centrale dienst voor de strijd tegen de georganiseerde economische en financiële delinquentie (CDGEFID) naar de Algemene politiesteundienst (APSD). De CDGEFID is trouwens sinds 1 januari 1998 opnieuw overgebracht naar het commissariaat-generaal, dat eveneens werd geherstructureerd(3). Volgens de heer De Vroom, commissaris-generaal, is het een schier onmogelijke opdracht de nationaal en internationaal georganiseerde criminaliteit aan te pakken met een versnippering van de gerechtelijke politie zoals die thans bestaat(4).

De gerechtelijke politie beschikt over een nationale brigade en daarnaast over 22 brigades verspreid over

Selon la gendarmerie, le total des hommes qui travaillent dans le domaine de la criminalité organisée au sein de la gendarmerie se répartit comme suit(1):

B.S.R. . . . .	1 000
B.C.R. . . . .	160
Analystes opérationnels . . . . .	36
Analystes stratégiques . . . . .	50
Unités spéciales . . . . .	300
Brigades . . . . .	x(2)
Total . . . . .	1 546+x hommes

## 2.2. Les polices judiciaires près les parquets

La situation de la police judiciaire près les parquets est, sans qu'il soit ici question de mettre en cause la qualité des hommes qui y officient, moins favorable que celle de la gendarmerie dans la lutte contre la criminalité organisée. Cet état de fait résulte notamment de ce que son organisation n'a pas fondamentalement changé depuis 1919, année de sa création. Outre l'absence d'évolution de la structure devenue inadaptée, d'autres éléments résultant de choix (de) politique (criminelle), tels que la réorganisation du commissariat général ou le transfert de l'Office central de lutte contre la délinquance économique et financière organisée (O.C.D.E.F.O.) au Service général d'appui policier (S.G.A.P.) ont conduit à déforcer la police judiciaire. Notons que l'O.C.D.E.F.O. est, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1998, retourné au commissariat général, qui a également été restructuré(3). Pour son commissaire général, M. De Vroom, «... s'attaquer à la criminalité organisée sur les plans national et international, avec la parcellisation de la police judiciaire telle que nous la connaissons actuellement constitue presque la quadrature du cercle. Ce n'est pratiquement pas possible.»(4)

Outre la brigade nationale, la police judiciaire dispose de 22 brigades réparties dans autant d'arron-

(1) Rijkswacht, *Georganiseerde criminaliteit in België*, Rapport opgesteld naar aanleiding van de hoorzitting met commandant van de rijkswacht door de Onderzoekscommissie georganiseerde criminaliteit, december 1996, blz. 13.

(2) De taak van de brigades bij de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit verloopt via de uitvoering van hun opdracht als basispolitie en daarom «is het onmogelijk een detailoplossing te geven van het aantal mensen dat op dit niveau op jaarbasis werkt aan de beheersing van de georganiseerde criminaliteit.» 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. 13.

(3) Koninklijk besluit van 17 februari 1998 betreffende het commissariaat-generaal, de raad van bestuur en de raad van overleg van de gerechtelijke politie bij de parketten, *Belgisch Staatsblad*, 19 februari 1998.

(4) Hoorzitting met de heer De Vroom, 11 december 1996 — a.m., blz. 14/5.

(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. 13.

(2) Le rôle des brigades dans la lutte contre la criminalité organisée s'exerçant à travers l'exercice de leurs missions de police de base, «il est impossible d'énumérer dans le détail le nombre de personnes qui, à ce niveau et sur une base annuelle, œuvrent au contrôle de la criminalité organisée», 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. 13.

(3) Arrêté royal relatif au commissariat général, au conseil de direction et au conseil de concertation de la police judiciaire près les parquets, 17 février 1998, *Moniteur belge* du 19 février 1998.

(4) Audition De Vroom, 11 décembre 1996 — a.m., p. 14/5.

evenveel arrondissementen van de 27 bestaande. Achttien van deze brigades zijn autonoom en staan functioneel en operationeel onder leiding van een hoofdcommissaris. Vier ervan zijn hulpbrigades en hangen af van een «moederbrigade». Zij liggen in het rechtsgebied van het Hof van Beroep te Luik en worden geleid door een hoger officier. Daar komen nog 4 steunpunten bij die afhangen van de brigades van Brugge, Kortrijk, Aalst en Verviers. Ze zijn volstrekt autonoom en hebben hun plaatselijke reflexen bewaard(1). De brigades zijn gespreid per hof van beroep (Antwerpen: 5; Brussel: 3; Gent: 4 + 3 steunpunten; Luik: 3 + 4 hulpbrigades + 1 steunpunt; Bergen: 3). Wanneer men de lijst opstelt van alle brigades, hulpbrigades en steunpunten zijn alle arrondissementen voorzien, behalve dat van Neufchâteau. De gerechtelijke politie telt in totaal 1 500 ambtenaren. «De mobiliteit van het personeel is bijna onbestaande(2).» «(...) Toch is de gerechtelijke politie door zijn opgesplitste en gecompartmenteerde organisatie helemaal geen federaal korps(3).» «De gerechtelijke politie bij de parketten bestaat maar op één enkel niveau als een federaal korps, namelijk dat van de speciale brigade die belast is met de bestrijding van de zware criminaliteit(4).» Het gevolg hiervan is dat er op 22 verschillende manieren een beleid wordt gevoerd naar gelang van de beleidslijnen die de procureurs des Konings uitstippelen.

De speciale brigade voor de strijd tegen de zware criminaliteit staat onder het functioneel gezag van de commissaris-generaal en onder de directie van een nationaal magistrat. Deze brigade heet ook «23e brigade» of «nationale brigade» en is een operationele steunbrigade. De drie belangrijkste sectoren waarin ze bedrijvig is, zijn: illegale drugshandel, groot banditisme en terrorisme. In overleg met de nationaal magistraten wordt het terrorisme bij gebrek aan middelen niet meer stelselmatig bestreden. De taak van de nationale brigade bestaat niet alleen in hulp aan de brigades maar ook in het coördineren van onderzoeken die de grenzen van de gerechtelijke arrondissementen overschrijden. In die zin vervult ze een brugfunctie tussen de verschillende brigades(5). De nationale brigade is eveneens bevoegd voor de bijzondere opsporingsmethoden, de controle van de informanten en het beheer van de bijzondere fondsen.

(1) Hoorzitting met de heer De Vroom, 11 december 1996 — a.m., blz. 14/5.

(2) GPP, *Schriftelijke antwoorden op de vragen van de parlementaire Commissie van onderzoek naar de georganiseerde criminaliteit in België*, 11 december 1996, blz. 27.

(3) GPP, *Schriftelijke antwoorden op de vragen van de parlementaire Commissie van onderzoek naar de georganiseerde criminaliteit in België*, 11 december 1996, blz. 11.

(4) GPP, *Schriftelijke antwoorden op de vragen van de parlementaire Commissie van onderzoek naar de georganiseerde criminaliteit in België*, 11 december 1996, blz. 19.

(5) GPP, *Schriftelijke antwoorden op de vragen van de parlementaire Commissie van onderzoek naar de georganiseerde criminaliteit in België*, 11 december 1996, niet gepubliceerd, blz. 25.

dissements sur les 27 existants. Parmi ces brigades, 18 sont autonomes, et dirigées par un commissaire en chef (direction fonctionnelle et opérationnelle). Quatre brigades auxiliaires (dépendant d'une brigade mère) sont situées dans le ressort de la Cour d'appel de Liège et dirigées par un officier dirigeant. S'ajoutent à cela 4 antennes (dépendant des brigades de Bruges, Courtrai, Alost et Verviers) «absolument autonomes, qui ont conservé des réflexes locaux»(1). Les brigades sont réparties par cour d'appel (Anvers: 5; Bruxelles: 3; Gent: 4 + 3 antennes; Liège: 3 + 4 auxiliaires + 1 antenne; Mons: 3). Si l'on compte l'ensemble des brigades, brigades auxiliaires et antennes, tous les arrondissements sont couverts, à l'exception de Neufchâteau. Le nombre total de fonctionnaires à la police judiciaire s'élève à 1 500, dont la mobilité est quasi inexistante(2). «(...) Par son organisation fractionnée et compartimentée, la police judiciaire n'est pas un véritable corps fédéral»(3). «(...) En tant que corps fédéral (elle) n'existe qu'à un seul niveau, celui de la brigade spéciale chargée de la répression de la grande criminalité»(4). La conséquence est qu'il y a 22 politiques différentes en fonction de la politique des procureurs du Roi.

Placée sous l'autorité fonctionnelle du commissaire général et sous la direction d'un magistrat national, la brigade spéciale de répression de la grande criminalité, encore appelée «23<sup>e</sup> brigade» ou «brigade nationale», est une brigade opérationnelle d'appui. Les trois secteurs d'activités principaux de cette brigade sont le trafic illicite de stupéfiants, le grand banditisme et le terrorisme. En accord avec les magistrats nationaux, cette dernière activité ne fait cependant plus l'objet d'une lutte systématique, faute de moyens. Outre l'assistance aux brigades, la brigade nationale a également pour mission de coordonner les enquêtes dépassant les limites des arrondissements judiciaires. En ce sens, elle remplit un rôle de pont entre les diverses brigades(5). La brigade nationale a également des compétences en matière de techniques spéciales de contrôle des informateurs et de gestion des fonds spéciaux. Pour la mise en œuvre des techni-

(1) Audition De Vroom, 11 décembre 1996 — a.m., p. 14/5.

(2) P.J.P., *Réponses écrites aux questions de la Commission parlementaire chargée d'enquêter sur la criminalité organisée en Belgique*, 11 décembre 1996, p. 25.

(3) P.J.P., *Réponses écrites aux questions de la Commission parlementaire chargée d'enquêter sur la criminalité organisée en Belgique*, 11 décembre 1996, p. 9.

(4) P.J.P., *Réponses écrites aux questions de la Commission parlementaire chargée d'enquêter sur la criminalité organisée en Belgique*, 11 décembre 1996, p. 17.

(5) P.J.P., *Réponses écrites aux questions de la Commission parlementaire chargée d'enquêter sur la criminalité organisée en Belgique*, 11 décembre 1996, non publié, p. 23.

Bij het toepassen van de bijzondere opsporingsmethoden, die het optreden van gespecialiseerde eenheden vereisen, beschikt de nationale brigade over een Groep Schaduw en Observatie (GSO) van 24 personen en een team pseudokopers van 12 personen die zich voltijds met dit soort operaties bezighouden. Binnen het rechtsgebied van elk hof van beroep beschikt de gerechtelijke politie eveneens over vijf ROTOR-groepen voor het toepassen van de bijzondere opsporingsmethoden, maar dat personeel vervult geen voltijdse opdracht in dit verband.

De 23ste brigade zou 70 personeelsleden moeten tellen, doch telt er thans niet meer dan 60 wegens het systeem van detacheringen dat bij de gerechtelijke politie toegepast wordt(1). Van die 60 personen zijn er 20 die de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit centraliseren bij de nationale brigade. Tevens voert zij onderzoeken uit voor het Hof van Cassatie of in zaken van pedofilie, hormonen, sekten, waardenvervoer of drugshandel op grote schaal. Toch dient men vast te stellen dat «die brigade haar werk eigenlijk niet aankan door de algemene organisatie van de gerechtelijke politie, die aan een globale herziening toe is»(2).

Wat betreft de wetenschappelijke politie die voor de gezamenlijke politiediensten werkt, kan de gerechtelijke politie niet alleen rekenen op het Nationaal instituut voor criminalistiek en criminologie (NICC) maar beschikt ze ook over regionale laboratoria in elk rechtsgebied van de hoven van beroep, 14 plaatselijke laboratoria en 8 steunpunten. Op dit vlak kampt zij in de eerste plaats met personeelsgebrek. De commissaris-generaal beveelt aan de getalsterkte op te voeren van 200 naar 500 specialisten. Een ander probleem is dat sommige eerstelijnsdiensten deze bevoegdheden willen uitoefenen ofschoon zij niet de vereiste opleiding hebben genoten, onder meer als technicus van de plaats van de misdaad.

### 2.3. De gemeentepolitie

De taak van de gemeentepolitie is die van een eerstelijnsdienst. Wegens de taken en functies die de gemeentepolitie moet vervullen, is zij een uiterst belangrijke informatiebron voor de gerechtelijke diensten. Aangezien zij ter plaatse werkzaam is en contacten onderhoudt met de bevolking, krijgt zij toegang tot informatie die geen enkele andere dienst kan verkrijgen. De waarde van het speurwerk dat de gemeentepolitie (basispolitie) kan uitvoeren, staat buiten kijf. De gemeentepolitie vervult dus een

ques spéciales qui requiert l'intervention d'unités spécialisées, la brigade nationale dispose d'un groupe de surveillance et d'observation (G.S.O.) de 24 personnes et d'une équipe de pseudo-acheteurs de 12 personnes affectés à temps plein à ce type d'opérations. Au niveau des ressorts de cour d'appel, la police judiciaire dispose également de cinq groupes R.O.T.O.R. pour l'exercice des techniques spéciales, mais dont le personnel n'y est pas affecté à temps plein.

La 23<sup>e</sup> brigade devrait être composée de 70 personnes, mais n'en compte que 60 à l'heure actuelle, en raison du système de détachements en vigueur à la police judiciaire(1). Sur ces 60 personnes, 20 s'occupent de manière centralisée de la lutte contre la criminalité organisée, à la brigade nationale. Si elle fait également des enquêtes pour la Cour de cassation, ou en matière de pédophilie, d'hormones, de sectes, de fourgons postaux ou de grands trafics de drogue, «... cette brigade ne peut faire face à son travail en raison de l'organisation générale de la police judiciaire qui doit être revue dans sa globalité»(2).

En matière de police scientifique au profit de l'ensemble des services de police, la police judiciaire dispose, outre l'Institut national de criminalistique et de criminologie (I.N.C.C.), de laboratoires régionaux au niveau de chaque ressort de cour d'appel, de 14 laboratoires locaux et de 8 antennes. Dans ce domaine, le principal problème est le manque de personnel (le commissaire général recommande de passer de 200 à 500 spécialistes) et le fait que des services de première ligne veulent assumer ces compétences alors qu'ils n'ont pas la formation requise, notamment en tant que techniciens de scène de crime.

### 2.3. Les polices communales

Le rôle de polices communales est celui d'un service de première ligne. De par les tâches et fonctions qu'elles sont amenées à remplir, elles sont une source d'information de première importance pour les services judiciaires. Le caractère local de leur implantation et les contacts qu'elles entretiennent avec la population leur permettent d'accéder à des renseignements que nul autre service ne pourrait obtenir. Le rôle de détection que peuvent également jouer les polices communales est extrêmement important. Les polices

(1) Het personeel dat deel uitmaakt van de nationale brigade, wordt voor een periode van drie jaar gedetacheerd van de brigades.

(2) GPP, *Schriftelijke antwoorden op de vragen van de parlementaire Commissie van onderzoek naar de georganiseerde criminaliteit in België*, 11 december 1996, niet gepubliceerd, blz. 35.

(1) Le personnel affecté à la brigade nationale l'est par détachement des brigades pour des périodes de trois ans.

(2) P.J.P., *Réponses écrites aux questions de la Commission parlementaire chargée d'enquêter sur la criminalité organisée en Belgique*, 11 décembre 1996, non publié, p. 32.

belangrijke rol in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit. Daar komt nog bij dat tal van gemeentelijke politiekorpsen, vooral in de grote steden, binnen hun rangen efficiënt werkende gerechtelijke brigades hebben opgebouwd.

Men moet dus rekening houden met de gemeentepolitie en de rol die zij kan spelen in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit zoals ook de rijks-wachtbrigades dat doen. De gemeentepolitie behoort op gelijke wijze toegang te krijgen tot de politie-informatie en de gespecialiseerde diensten. Behalve wanneer de magistraat die met het dossier is belast, het tegendeel beslist, is er geen enkele reden voorhanden om de gemeentepolitie (of basispolitie) haar dossiers te ontnemen, alleen maar omdat er een gespecialiseerde steundienst optreedt.

#### 2.4. Problematiek van de informatie

Ook al hoeft men het thans bestaande politieapparaat voor de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit niet in zijn geheel te reorganiseren en een «superstructuur» te creëren, toch beveelt de commissie aan twee verschillende diensten op te richten die zich meer bepaald bezighouden met deze vorm van criminaliteit: een steundienst en een operationele dienst(1). Voor de commissieleden is het van essentieel belang dat de diensten belast met het beheer van de informatie gescheiden zijn van de operationele diensten(2). De informatie die van de operationele diensten afkomstig is, moet worden verwerkt door een afzonderlijke dienst die onder het toezicht staat van een magistraat van het openbaar ministerie. Deze steundienst wint informatie in bij alle diensten, beheert deze informatie en geeft ze door aan de bevoegde operationele diensten.

##### 2.4.1. Doorstroming van informatie

«Het zou utopisch zijn te veronderstellen dat informatie systematisch uitgewisseld wordt tussen de verschillende diensten betrokken bij de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit(3).» Het gebrek aan doorstroming van informatie binnen het politieapparaat en de justitie is reeds vaak op de korrel genomen en blijft actueel in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit. Een treffend voorbeeld van het niet-

(1) Synthesenota van de vergadering van de Onderzoekscommissie, 15 oktober 1997.

(2) Vergadering van 30 januari 1998, 66/8.

(3) 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. 30.

communales (police de base) ont donc un rôle important à jouer dans la lutte contre la criminalité organisée. De nombreux corps de polices communales, surtout dans les grandes villes, ont en outre développé en leur sein des brigades judiciaires performantes.

Il convient donc de tenir compte des polices communales et du rôle qu'elles peuvent jouer dans la lutte contre les organisations criminelles au même titre que les brigades de gendarmerie. Un accès équivalent à l'information policière et aux services spécialisés doit leur être accordé. En outre, sauf décision contraire du magistrat en charge du dossier, il n'y a aucune raison pour que les polices communales (ou police de base) soient dessaisies de leurs dossiers du fait de l'intervention d'un service d'appui spécialisé.

#### 2.4. La problématique de l'information

S'il ne faut pas réorganiser toute la police en fonction de la lutte contre la criminalité organisée, et créer une «superstructure», la commission recommande la création de deux services distincts qui s'occuperont plus particulièrement de cette criminalité: un service d'appui et un service opérationnel(1). Les membres de la commission considèrent comme essentielle et incontournable la séparation des services chargés de la gestion de l'information et les services opérationnels(2). L'information provenant des services opérationnels doit être traitée par un service distinct, placé sous le contrôle d'un magistrat du ministère public. Ce service d'appui pourrait se définir comme un service qui recueille les informations auprès de tous les services, qui gère cette information et qui la répercute aux services opérationnels *ad hoc*.

##### 2.4.1. Circulation de l'information

«Supposer que les informations s'échangent systématiquement entre les différents services impliqués dans la lutte contre la criminalité organisée serait utopique»(3). Déjà stigmatisée à de nombreuses reprises, la non-circulation de l'information au sein de l'appareil de police et de justice reste d'actualité en matière de lutte contre la criminalité organisée. Un exemple frappant de non-circulation de l'information

(1) Voir note de synthèse de la réunion de la Commission d'enquête du 15 octobre 1997.

(2) Réunion du 30 janvier 1998, 66/8.

(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. 30.

doorgeven van informatie terzake is het rapport 1994 van de rijkswacht over de georganiseerde criminaliteit. Dat rapport is overgezonden aan de nationaal magistraten en aan de rijkswachtdistricten (feedback), maar niet aan de overige politiediensten, noch aan de CDGEFID noch aan de Cel voor financiële informatieverwerking. «Het jaarverslag 1995 zal ruimer worden verspreid. Alleen technische problemen hebben dat tot nog toe verhinderd(1).»

In de regel «is de doorstroming van informatie wel beperkt tot uitwisseling van concrete en sterk gerichte informatie rond gevallen waarin men beslist heeft samen te werken»(2).

#### **2.4.2. Steundienstinzakegeorganiseerdecriminaliteit**

Momenteel zijn de belangrijkste ondersteunende organen de Algemene Politie steundienst (APSD) en het CBO. De APSD werkt in principe voor alle politiekorpsen. Deze dienst, opgericht bij koninklijk besluit van 11 juli 1994 (*Belgisch Staatsblad* van 30 juli 1994), beschikt niet over een injunctierecht en de leden blijven verbonden aan hun oorspronkelijk korps. Het CBO werkt voor de rijkswachtorganen binnen een op militaire leest geschoeide hiërarchie. Dat heeft tot gevolg dat het CBO enorme analysemogelijkheden en een onmiskenbare macht heeft, maar anderzijds deel uitmaakt van een voornamelijk operationeel korps.

De minister van Justitie is geen voorstander van de oprichting van een afzonderlijke dienst voor het beheer van de informatie. Volgens hem moet deze dienst nauw betrokken zijn bij de structuur van de politiediensten(3). Ook generaal De Ridder is deze mening toegedaan(4): hij wil een dienst binnen de nationale politie, samengesteld uit vertegenwoordigers van de diensten die de informatie leveren(5). Commissaris-generaal De Vroom daarentegen meent dat als de informatie bij één dienst wordt ondergebracht, deze onafhankelijk moet staan ten aanzien van alle politiediensten(6).

(1) 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. 4.

(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. 30.

(3) Stuk Kamer, nr. 1391/1, 97/98, blz. 29 (bespreking van het regeeringsplan over de reorganisatie van de politiediensten).

(4) Stuk Kamer, nr. 1391/1, 97/98, blz. 223 (bespreking van het regeeringsplan over de reorganisatie van de politiediensten).

(5) Stuk Kamer, nr. 1391/1, 97/98, blz. 227 (bespreking van het regeeringsplan over de reorganisatie van de politiediensten).

(6) Stuk Kamer, nr. 1391/1, 97/98, blz. 241 (bespreking van het regeeringsplan over de reorganisatie van de politiediensten).

en cette matière concerne le rapport 1994 sur la criminalité organisée réalisé par la gendarmerie. Ce rapport a été transmis aux magistrats fédéraux et aux districts de gendarmerie (feedback), mais pas aux autres services de police, ni à l'O.C.D.E.F.O. ou à la C.T.I.F. Le rapport 1995 «sera plus largement diffusé. Seuls des problèmes techniques ont empêché que cela se fasse plus tôt»(1).

En général, «la transmission d'informations se cantonne à l'échange d'informations concrètes et fortement ciblées concernant des cas pour lesquels on a décidé de collaborer»(2).

#### **2.4.2. Service d'appui en matière de criminalité organisée**

Actuellement, les principaux organes d'appui sont le Service général d'appui policier (S.G.A.P.) et le B.C.R. Le premier travaille en principe au bénéfice de l'ensemble des corps de police, mais, créé par l'arrêté royal du 11 juillet 1994 (*Moniteur belge* du 30 juillet 1994), il ne dispose d'aucun pouvoir d'injonction et ses membres restent attachés à leur corps d'origine. Le B.C.R. travaille, lui, au profit des organes de la gendarmerie. S'incrinant dans une hiérarchie quasi-militaire, le B.C.R. dispose d'une capacité d'analyse et d'un pouvoir important, mais est incorporé dans un corps avant tout opérationnel.

Le ministre de la Justice n'est pas favorable à la création d'un service distinct pour la gestion de l'information. Ce service doit selon lui être étroitement associé à la structure des services de police(3). Cette idée est également partagée par le général Derudder(4), pour qui la solution réside dans la création, au sein de la (future) police nationale, d'un service composé de représentants des services qui fournissent l'information(5). À l'opposé, le commissaire général de Vroom estime que si l'information doit bien se trouver en un seul lieu, celui-ci doit être indépendant de tout service de police(6).

(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. 4.

(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. 30.

(3) Doc. Chambre, n° 1391/1, 97/98, p. 29 (rapport sur la discussion du plan gouvernemental sur la réorganisation des services de police).

(4) Doc. Chambre, n° 1391/1, 97/98, p. 223 (rapport sur la discussion du plan gouvernemental sur la réorganisation des services de police).

(5) Doc. Chambre, n° 1391/1, 97/98, p. 227 (rapport sur la discussion du plan gouvernemental sur la réorganisation des services de police).

(6) Doc. Chambre, n° 1391/1, 97/98, p. 241 (rapport sur la discussion du plan gouvernemental sur la réorganisation des services de police).

De commissie heeft vastgesteld dat België, in tegenstelling tot bijvoorbeeld Duitsland en Italië, niet beschikt over een databank inzake georganiseerde misdaad, die door alle politiediensten wordt aangevuld en geraadpleegd. Bovendien heeft de commissie vernomen dat de gangbare strafrechtelijke omschrijvingen in de bestaande databanken onbruikbaar zijn aangezien het concept georganiseerde criminaliteit er niet in voorkomt(1).

De commissie meent dat binnen de huidige structuren nood is aan een specifieke steundienst inzake georganiseerde criminaliteit. Het moet een nationale dienst zijn, die los staat van de operationele diensten en gecontroleerd wordt door de magistratuur. Deze controle kan worden uitgeoefend door de advocaten-generaal die daarvoor worden aangewezen door het college van procureurs-generaal, of door de procureur-generaal die belast is met de georganiseerde criminaliteit(2).

Deze dienst werkt in nauwe samenwerking met alle politiediensten maar voert zelf geen operationele opdrachten uit: zijn taak bestaat erin de informatie van de verschillende diensten te verzamelen en te analyseren. Met diensten bedoelen wij in dit geval niet alleen politiediensten. De strijd tegen de georganiseerde criminaliteit vereist een geïntegreerde aanpak en de uitwisseling van informatie tussen alle bestuurlijke diensten (Bijzondere Belastinginspectie, Sociale Inspectie, Douane, enz.), gerechtelijke diensten en politiediensten. De steundienst inzake georganiseerde criminaliteit moet op ieder ogenblik toegang hebben tot alle informatie die zij nuttig acht voor de bestrijding van criminele organisaties.

Voor de goede werking van zo'n ondersteunend orgaan is het onontbeerlijk dat de diensten die de informatie leveren een absolute loyauté en vertrouwen aan de dag leggen(3). Alle politiediensten en magistraten moeten op deze steundienst en zijn databanken een beroep kunnen doen op een manier die de wetgever nog moet vaststellen. De steun bestaat concreet in het ter beschikking stellen van misdrijfanalyses en van expertise.

### **2.4.3. Behandeling van de informatie**

De commissie is het eens met de Dienst voor het strafrechtelijk beleid wanneer deze wijst op de pro-

(1) GPP, *Schriftelijke antwoorden op de vragen van de parlementaire Commissie van onderzoek naar de georganiseerde criminaliteit in België*, 11 december 1996, blz. 58.

(2) Zie synthesesnota, vergadering van de Onderzoekscommissie van 15 oktober 1997.

(3) Men zou zich bijvoorbeeld kunnen laten inspireren door de betrekkingen tussen de cel voor financiële-informatieverwerking en het bankmilieu.

En outre, la commission a pu relever qu'il n'existait à l'heure actuelle aucune banque de données relative à la criminalité organisée qui soit alimentée par l'ensemble des services concernés et accessibles en retour à l'ensemble de ceux-ci, comme il en existe par exemple en Allemagne et en Italie. La commission a également été informée de ce que la nomenclature pénale usuelle pour les banques de données existantes est insuffisante en ce qu'elle ne reprend pas la notion de criminalité organisée(1).

À la lumière des structures actuelles, la commission est d'avis qu'un service d'appui spécifique en matière de criminalité organisée est nécessaire. Celui-ci devrait être un service national, distinct des services opérationnels, sous le contrôle de la magistrature. Ce contrôle pourrait être confié, soit aux avocats généraux délégués à cet effet par le collège des procureurs généraux, soit au procureur général qui s'est vu attribuer le domaine de la criminalité organisée(2).

Travaillant pour l'ensemble des services de police en étroite collaboration avec ces derniers, ce service ne pourrait lui-même entreprendre aucune mission opérationnelle: il devrait se limiter à collecter les informations provenant des différents services et à les analyser, les services en question ne devant pas se limiter aux seuls services de polices. La lutte contre la criminalité organisée passe en effet par une approche intégrée et implique qu'un échange d'informations entre tous les services administratifs (Inspection spéciale des impôts, Inspection sociale, douanes, etc.), judiciaires et policiers soit mis en place. Cette cellule d'appui en matière de criminalité organisée doit donc avoir accès, à tout moment, à l'ensemble de l'information qu'elle estime nécessaire dans la lutte contre les organisations criminelles.

Un tel organe d'appui ne pourrait fonctionner valablement qu'à la condition d'une loyauté et d'une confiance sans faille de la part des services fournisseurs d'informations(3). Tous les services de police ainsi que les magistrats devraient pouvoir faire appel à ce service d'appui et à ses banques de données, dans des conditions qu'il appartiendra au législateur de déterminer. Cet appui consisterait en une mise à disposition d'analyses criminelles et d'expertise.

### **2.4.3. Traitement de l'information**

Comme le Service de la politique criminelle, la commission est d'avis que l'analyse criminelle pose un

(1) P.J.P. *Réponses écrites aux questions de la Commission parlementaire chargée d'enquêter sur la criminalité organisée en Belgique*, 11 décembre 1996, p. 58.

(2) Voir note de synthèse de la réunion de la commission d'enquête du 15 octobre 1997.

(3) Il conviendrait par exemple de s'inspirer des relations qui ont pu être établies entre la cellule de traitement des informations financières et le milieu bancaire.

blemen die gepaard gaan met misdrijfanalyse: «(...) de bepaling van de gegevens die geanalyseerd zullen worden, de wijze waarop ze verzameld worden, de wijze waarop ze geanalyseerd worden, de doeleinden van de aanwending en de controle op aanwendingen worden in het ontwerp-actieplan als essentiële thema's beschouwd, die dringend uitgeklaard moeten worden en essentieel onze democratie raken»(1).

Volgens professor Kellens bestaat misdrijfanalyse uit systematisch onderzoek naar de *modus operandi*, de netwerken, de circuits(2). Deze analyse bevat drie elementen(3): 1) de analyse van misdrijven gepleegd in het verleden; 2) de analyse van het lopend onderzoek naar recent gepleegde misdrijven; 3) strategische analyse gericht op de toekomst. Deze drie elementen maken in de praktijk deel uit van de concepten strategische en operationele analyse. Men beschikt in België evenwel niet over een duidelijke definitie van het concept misdrijfanalyse, hetzij strategisch hetzij operationeel.

De CDEGEFID beschouwt de misdrijfanalyse als een «technische mogelijkheid om een gerechtelijk dossier te visualiseren, samen te vatten en de aangegeven operationele strategie te bepalen(4)». Volgens deze definitie heeft de CDGEFID tot nu toe slechts twee misdrijfanalyses uitgevoerd, die meer dan 1 000 werkuren hebben gekost (van één persoon).

Volgens de rijkswacht bestudeert de strategische analyse de ontwikkeling van een fenomeen en de efficiëntie van het gevoerde beleid, terwijl de operationele analyse tot doel heeft criminele organisaties, misdadigers en hun vermogen op te sporen(5).

De eerste strategische analyse van de criminaliteit dateert van 1992, wat in de lijn ligt van de andere landen. Na de demilitarisering is de rijkswacht begonnen met de analyse van de georganiseerde criminaliteit en heeft ze dit bovenaan de prioriteitenlijst geplaatst. De keuze was ingegeven door twee redenen: «allereerst, doordat een aantal fenomenen in aanmerking werden genomen waarin de georganiseerde criminaliteit een belangrijke rol speelt (...). Ten tweede, door georganiseerde criminaliteit als een domein te beschouwen dat doorheen tal van fenomenen loopt en dus apart van de prioritaire feno-

certain nombre de problèmes: «La détermination des données qui seront analysées, la manière dont elles seront collectées et analysées, les objectifs liés à leur utilisation et le contrôle de l'usage qui en sera fait dans le projet de plan d'action sont considérés comme des thèmes essentiels qu'il convient de traiter d'urgence et qui touchent à l'essence même de notre démocratie»(1).

Selon le professeur Kellens, l'analyse criminelle est l'analyse systématique des *modus operandi*, des réseaux, des circuits(2). Cette analyse comporte trois éléments(3): 1) l'analyse criminelle tournée vers l'analyse d'infractions commises dans le passé; 2) l'analyse d'enquêtes pour résoudre les crimes commis dans le présent; 3) l'analyse stratégique qui s'efforce de prédire le futur. Dans la pratique, on retrouve ces trois éléments d'analyse dans les concepts d'analyse stratégique et d'analyse opérationnelle. Cependant, on ne dispose pas en Belgique de cadre précis qui définisse ce que l'on doit entendre par analyse criminelle, stratégique ou opérationnelle.

L'O.C.D.E.F.O. définit l'analyse criminelle comme étant la «technique documentaire qui permet de 'visualiser' un dossier judiciaire, d'en faire une synthèse monographique et de déterminer la stratégie opérationnelle qui s'impose»(4). À ce jour, et selon cette définition, l'O.C.D.E.F.O. n'a procédé qu'à deux analyses criminelles ayant nécessité plus de 1 000 heures de travail pour une seule personne.

Selon la gendarmerie, les objectifs de l'analyse stratégique sont de suivre l'évolution du phénomène et l'efficacité de la politique menée; les objectifs de l'analyse opérationnelle sont de détecter les organisations criminelles, les criminels ou leur patrimoine(5).

La première analyse stratégique de la criminalité date de 1992, ce qui est dans la moyenne des autres pays. C'est suite à sa démilitarisation que la gendarmerie a commencé une réflexion et une analyse de la criminalité organisée et qu'elle l'a considérée comme prioritaire. Les raisons qui ont conduit à en faire une priorité sont «qu'un certain nombre de phénomènes dans lesquels la criminalité organisée jouait un rôle important (...) étaient pris en considération et, secundo, parce que la criminalité organisée était considérée comme un domaine où une multitude de phénomènes devant faire l'objet d'un examen distinct

(1) Dienst voor het strafrechtelijk beleid, Jaarverslag 1995-1996, ministerie van Justitie, Brussel, blz. 125.

(2) Hoorzitting met de heer Kellens, 22 november 1996, blz. 9/28.

(3) Hoorzitting met de heer Kellens, 22 november 1996, blz. 9/17.

(4) CDGEFID, tweede activiteitsrapport, jaren 1994, 1995, 1996, Titel I, Hoofdstuk II, blz. 87.

(5) 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. 12.

(1) Service de la politique criminelle. *Rapport 1995-1996*, ministère de la Justice, Bruxelles, p. 125.

(2) Kellens, audition, 22 novembre 1996, p. 9/28.

(3) Kellens, audition, 22 novembre 1996, p. 9/17.

(4) O.C.D.E.F.O., 2<sup>e</sup> rapport d'activités années 1994, 1995, 1996, Titre I, Chapitre II, p. 86.

(5) 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. 12.

menen dient te worden bestudeerd»(1). De criteria voor deze «prioriteitstelling» waren het resultaat van een «bevraging van sleutelfiguren binnen de rijkswacht en van een analyse van officiële documenten van de regering»(2). Het Parlement is van deze prioriteitstelling op de hoogte gebracht in de beleidsnota's voor 1995, 1996 en 1997.

Momenteel is per rijkswachtdistrict een persoon deeltijds bezig met de strategische analyse. De gerechtelijke politie beschikt over een vaste analysestructuur samengesteld uit officieren-projectleiders. Het is niet duidelijk om welk soort analyse het gaat, maar de eerste misdrijfanalisten hebben net een opleiding in Nederland achter de rug(3). Aan de School voor criminologie wordt thans wel een cursus «misdrijf-analyse» gegeven.

Volgens de rijkswacht heeft de operationele analyse tot doel criminele organisaties, misdadigers en hun vermogen op te sporen(4).

De operationele analyse bij de rijkswacht bestaat sedert 1989. Naast de operationele analisten in de districten beschikt de rijkswacht bij het CBO over drie voltijdse operationele analisten. Zij verrichten hun analyse op basis van hun programma en het programma «criminele organisaties en vermogen» wordt gebruikt voor de synthese van die programma's maar ook van de plaatselijke analyses. De rijkswacht verklaart in Europa toonaangevend te zijn inzake operationele misdrijfanalyse; zij is voorzitter van de Interpol-werkgroep en verzorgt opleidingen ten behoeve van het buitenland(5).

Bij de gerechtelijke politie worden de projectleiders van de permanente analyse sedert kort bijgestaan door operationele analisten(6).

In haar actieplan tegen de georganiseerde criminaliteit beveelt de regering op het stuk van analyse aan

(1) 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. 14.

(2) *Ibidem*.

(3) 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.

(4) 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. 11.

(5) GPP, *Schriftelijke antwoorden op de vragen van de parlementaire onderzoekscommissie georganiseerde criminaliteit*, 11 december 1996, blz. 23.

(6) 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. 7.

des phénomènes prioritaires étaient observés»(1). Les critères qui ont servi de base à «cet établissement de priorités» l'ont été au terme d'un «sondage mené auprès de figures clé de la gendarmerie et de l'analyse de documents officiels du Gouvernement»(2). L'établissement de ces priorités a par ailleurs été signalé au Parlement dans les notes de politique générale pour 1995, 1996 et 1997.

La gendarmerie dispose actuellement d'un analyste stratégique à temps partiel par district. Au sein de la police judiciaire, il existe une structure d'analyse permanente composée d'officiers-chefs de projets. Il n'est pas précisé de quel type d'analyse il s'agit, mais les premiers analystes stratégiques viennent d'être formés aux Pays-Bas(3). Par ailleurs, il existe actuellement un cours d'analyse criminelle à l'école de criminologie.

Selon la gendarmerie, les objectifs de l'analyse opérationnelle sont de détecter les organisations criminelles, les criminels ou leur patrimoine(4).

L'analyse opérationnelle au sein de la gendarmerie existe depuis 1989. Outre des analystes opérationnels dans ces districts, la gendarmerie dispose au sein du B.C.R. de trois analystes opérationnels à temps plein. Ceux-ci font leur analyse chacun dans leur programme, et le programme «organisation criminelle et patrimoine» se charge de la synthèse de ces programmes, mais aussi des analyses locales. La gendarmerie affirme qu'elle fait autorité en Europe en matière d'analyse opérationnelle de la criminalité; elle assure la présidence du groupe de travail Interpol et organise des formations qui lui sont demandées par des pays étrangers(5).

Au sein de la police judiciaire, des analystes opérationnels assistent depuis peu les chefs de projets de la structure d'analyse permanente(6).

Dans son plan d'action contre la criminalité organisée, le Gouvernement recommande, en matière

(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, non publié, p. 14.

(2) *Ibidem*.

(3) 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.

(4) 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. 11.

(5) P.J.P. *Réponses écrites aux questions de la Commission parlementaire chargée d'enquêter sur la criminalité organisée en Belgique*, 11 décembre 1996, p. 23.

(6) 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. 7.



dat het wetenschappelijk onderzoek wordt verricht door daartoe opgeleide deskundigen die onafhankelijk van de politiediensten werken. Dat zulks noodzakelijk is, blijkt ook uit de verzoeken van de politiediensten die, zoals de rijkswacht, vragen dat wetenschappelijke kringen onderzoek verrichten naar de banden tussen economische sectoren en georganiseerde criminaliteit(1). De Dienst voor het strafrechtelijk beleid beveelt aan dat die taak wordt opgedragen aan het wetenschappelijk personeel van het Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie in plaats van aan «externe» instituten, gelet op het gevoelige karakter van bepaalde gegevens(2). Dit alternatief vergt een investering in mensen en materiaal bij het NICC.

Procureur-generaal Van Camp (thans emeritus) beveelt op zijn beurt de oprichting aan van een strategisch platform, een soort «task force» om analyses uit te voeren. Hoewel misdaadanalyse niet tot de taken van het parket behoort(3) (het is daartoe niet opgeleid en beschikt al evenmin over de middelen), mag het ook niet zo zijn dat de politie volledig autonoom kan optreden. De politie moet onder het toezicht staan van de parketten en de onderzoekers. Volgens procureur-generaal Van Camp is de ideale oplossing een federaal multidisciplinair platform waarop de nationaal magistraten, de procureurs-generaal en de Staatsveiligheid een beroep kunnen doen voor analyses(4).

Administrateur-generaal van Lijsebeth merkt op dat de Staatsveiligheid analyses uitvoert en niet alleen n.a.v. specifieke feiten, maar dat die analyse niet beschouwd mag worden als een totaalanalyse van de georganiseerde criminaliteit in België. In tegenstelling tot wat de procureur-generaal van Antwerpen heeft beweerd, is «de Veiligheid van de Staat slechts een van de diensten die zich met die materie bezighoudt. Wanneer de informatie verband houdt met gerechtelijke dossiers, zal de evaluatie, de analyse uiteindelijk moeten plaatsvinden op het niveau van het openbaar ministerie. Ik zie geen andere mogelijkheid»(5).

#### 2.4.4. *Opvatting van de commissie*

De commissie is van oordeel dat de misdaadanalyse van cruciaal belang is in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit. Het is evenwel noodzakelijk dat

(1) 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. 7.

(2) Dienst voor het strafrechtelijk beleid, *Rapport 1995-1996*, ministerie van Justitie, Brussel, blz. 126.

(3) Hoorzitting met de heer Van Camp van 21 februari 1997 — a.m., II, 22/6.

(4) Hoorzitting met de heer Van Camp van 21 februari 1997 — a.m., II, 22/7.

(5) Hoorzitting met de heer Van Lijsebeth van 17 december 1996 — p.m., II, blz. 16/13.

d'analyse, la promotion de la recherche scientifique par des spécialistes formés à cet effet et travaillant en toute indépendance par rapport aux services de police. Cette nécessité est relayée par des demandes de la part des services de police, comme la gendarmerie, qui demandent que les milieux scientifiques entreprennent des recherches sur les relations entre les secteurs économiques et la criminalité organisée(1). Le service de la politique criminelle recommande que cette tâche soit confiée au personnel scientifique de l'Institut national de criminalistique et de criminologie plutôt qu'à des instituts «externes», étant donné le caractère sensible de certaines données(2). Cette alternative nécessiterait un investissement humain et matériel dans l'I.N.C.C.

Le procureur général Van Camp (actuellement émérite) recommande, lui, la création d'une «strategisch platform», une sorte de «task force» pour réaliser les analyses. S'il n'appartient pas au parquet de faire de l'analyse criminelle(3) (il n'a ni les moyens, ni la formation pour le faire), il ne faut pas non plus aboutir à une autonomie totale de la police. Celle-ci doit rester sous le contrôle des parquets et des juges d'instruction. Selon le procureur général Van Camp, la solution appropriée serait de constituer une plateforme fédérale, multidisciplinaire, où les magistrats nationaux, les procureurs généraux et la Sûreté de l'État s'approvisionneraient en analyses(4).

L'administrateur général Van Lijsebeth précise que la Sûreté de l'État fait de l'analyse, et pas seulement sur des faits ponctuels, mais que cette analyse ne peut être considérée comme une analyse globale de la criminalité organisée en Belgique. Mais contrairement aux propos tenus par le procureur général d'Anvers, «La Sûreté de l'État n'est qu'un des services qui s'occupent de cette matière. Lorsque l'information est liée à des dossiers judiciaires, l'évaluation, l'analyse, devra finalement se faire au niveau du ministère public. Je ne vois aucune autre possibilité»(5).

#### 2.4.4. *Opinion de la commission*

La commission est d'avis que l'analyse criminelle revêt un intérêt capital, tout particulièrement, dans la lutte contre la criminalité organisée. Cependant, il est

(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. 7.

(2) Service de politique criminelle, *Rapport 1995-1996*, ministère de la Justice, Bruxelles, p. 126.

(3) Audition avec M. Van Camp du 21 février 1997 — a.m., II, 22/6.

(4) Audition avec M. Van Camp du 21 février 1997 — a.m., II, 22/7.

(5) Audition avec M. Van Lijsebeth du 17 décembre 1996 — p.m., II, pp. 16/13.

de informatie verwerkt wordt met inachtneming van de waarborgen die onze rechtstaat biedt. Het is in dit geval absoluut noodzakelijk dat misdaadanalyse en strafrechtelijk beleid op elkaar zijn afgestemd. Het strafrechtelijk beleid, dat door de gerechtelijke autoriteiten gedefinieerd wordt, moet het terrein van de misdaadanalyse afbakenen. Het is niet de taak van de politiediensten om eigenmachtig de onderwerpen van de misdaadanalyse te bepalen. Mochten ze dat wel doen, dan zou het strafrechtelijk beleid beperkt blijven tot het opsporingsbeleid van de politie.

De commissie is van mening dat de informatieverwerking op grote schaal niet op autonome wijze mag worden uitgevoerd. Dat moet onder het daadwerkelijke toezicht van een magistraat geschieden. Deze moet niet alleen een algemene controle uitoefenen maar moet ook toestemming geven om de informatie door te spelen naar de dienst die hij aanwijst met het oog op een operatie op het terrein(1). Teneinde deze controle doeltreffend te maken, kan de Commissie aanbevelen de criminele analyse toe te vertrouwen aan een steundienst die onafhankelijk van de politiekorpsen werkt. Men zou een nationale dienst belast met de criminele analyse in het leven moeten roepen waarnaar de analisten werkzaam bij de politie of de rijkswacht worden overgeplaatst. Deze steundienst zou zo gestructureerd worden dat de onderscheiden juridische en politieke verantwoordelijken er zeggenschap zouden hebben, namelijk de parketten, het College van procureurs-generaals, de nationaal magistraten en de minister van Justitie.

#### **2.4.5. Aard van de informatie**

Het is van het allergrootste belang dat bij de vastlegging van een wettelijk kader voor het beheer van de informatie duidelijk bepaald wordt wat de betekenis is van de gebruikte begrippen. Dat geldt specifiek voor de begrippen harde informatie, zachte informatie, relevante informatie, informatie van bestuurlijke of gerechtelijke aard (of nog proactiviteit, proactief onderzoek, proactieve aanpak, project of operatie).

##### *Zachte informatie*

Zachte informatie wordt door de werkgroep georganiseerde criminaliteit bij het ministerie van Justitie thans gedefinieerd als «alle informatie die niet geregistreerd is in een proces-verbaal. Het zijn doorgaans gegevens die niet «vaststaan» als dusdanig of die bijvoorbeeld niet kunnen worden vrijgegeven zonder de informanten of de bron in gevaar te brengen. Het betreft doorgaans niet-geverifieerde en niet-bevestigde gegevens» (2).

(1) Zie synthesesnota van de vergadering van de Onderzoekscommissie van 15 oktober 1997.

(2) Stuk Kamer, nr. 1391/1, 97/98, blz. 35 (bespreking van het regeeringsplan over de reorganisatie van de politiediensten).

nécessaire que le traitement de l'information se fasse dans le respect des garanties de notre État de droit. En l'occurrence, il est notamment de rigueur de faire concorder analyse criminelle et politique criminelle. Cette dernière, définie par les autorités judiciaires, doit limiter le champ de l'analyse criminelle. Il n'appartient pas aux services de police, seuls, de décider des objets d'analyse criminelle. À défaut, la politique criminelle se limiterait à la politique des recherches mise en œuvre par les forces de police.

La commission est d'avis que le traitement de l'information à grande échelle ne peut s'effectuer de manière autonome. Il doit se faire sous le contrôle, effectif, de la magistrature. Outre cette fonction de contrôle général, il appartient à la magistrature de donner son aval avant que l'information soit relayée au service qu'elle désignera, dans la perspective d'une action sur le terrain(1). Pour rendre ce contrôle effectif, la commission recommande que l'analyse criminelle relève de la compétence d'un service d'appui indépendant des corps de police. Il convient donc de créer un service national chargé de l'analyse criminelle, auquel seraient transférés les analystes actuellement en fonction dans les corps de police et de gendarmerie. Ce service d'appui doit associer dans une même structure les différentes autorités juridiques et politiques responsables en la matière, à savoir les parquets, le Collège des procureurs généraux, les magistrats nationaux et le ministre de la Justice.

#### **2.4.5. Nature de l'information**

Il est de prime importance pour la définition d'un cadre légal de la gestion de l'information, de préciser sans équivoque le sens à donner aux différents termes employés en cette matière. Il en est ainsi particulièrement pour les notions d'informations dures, douces, pertinentes, d'ordre administratif ou judiciaire (ou encore de proactivité, d'enquête proactive, d'approche proactive, de projet ou d'opération).

##### *Informations douces*

En ce qui concerne l'information douce, le groupe de travail criminalité organisée au sein du ministère de la Justice la définit actuellement comme étant «toute information qui n'est pas consignée dans un procès-verbal. Il s'agit généralement de renseignements 'dont la certitude n'est pas établie' ou qui, par exemple, ne peuvent être dévoilés sans que cela mette les informateurs ou leur source en danger. Il s'agit généralement de renseignements non vérifiés et non confirmés» (2).

(1) Voir note de synthèse de la réunion de la Commission d'enquête du 15 octobre 1997.

(2) Doc. Chambre, n° 1391/1, 97/98, p. 35 (rapport sur la discussion du plan gouvernemental sur la réorganisation des services de police).

Volgens de Dienst voor het strafrechtelijk beleid is zachte politie-informatie te definiëren als «politieële informatiegegevens die niet «hard gemaakt» worden noch vertaald worden in strafrechtelijke omschrijvingen» (1)».

De zachte informatie van de rijkswacht wordt thans verwerkt met behulp van de «Megasys»-software die ontwikkeld is door haar eigen diensten en gebruikt wordt op districtsniveau en op het CBO. Die gegevens worden eveneens gebruikt door de operationele analisten van de eenheden voor het jaarlijks onderzoek. Binnenkort zal de zachte informatie verwerkt worden door het geïntegreerd systeem «Vidock», waarvan de aankoop en de ontwikkeling overwogen wordt door de federale politiediensten. De Commissie stelt vast dat er geen georganiseerd toezicht bestaat vanwege de magistratuur op het gebruik van de zachte informatie.

#### *Harde informatie*

In tegenstelling tot de zachte informatie is de harde informatie voor de minister van Justitie alle informatie die geregistreerd is in een proces-verbaal. (2).

Volgens de Dienst voor het strafrechtelijk beleid is de harde politie-informatie of de politieële gerechtelijke informatie te definiëren als «politieële informatiegegevens die «hard gemaakt» worden en opgetekend worden in een proces-verbaal dat een strafrechtelijke tenlastelegging bevat» (3).

Het doel van de harde informatie (in de geautomatiseerde systemen) is volgens de rijkswacht «het ondersteunen van de onderzoeksfunctie bij het ophefden van specifieke misdrijven en/of het ondersteunen van de controlefunctie door de politie in uniform. Deze systemen zijn in essentie reactief en feitgericht.» (4) Ze zijn dus vooral nuttig voor de registratie van de opgespoorde criminele organisaties (en minder voor de opsporing ervan).

Deze gerechtelijke informatie wordt in de APSD gecentraliseerd op de gegevensbank «Polis» waarin de drie algemene politiediensten gegevens invoeren.

Zelfs al merkt de minister van Justitie op dat de definities die hij nu geeft, nog kunnen wijzigen, onder meer op grond van het rapport van de parlementaire Senaatscommissie van onderzoek naar de georgani-

Selon le Service de politique criminelle, les informations policières douces sont «les informations policières qui ne sont ni prouvées ni traduites en termes de qualifications sur le plan pénal (1)».

Les informations douces de la gendarmerie sont actuellement traitées par le logiciel «Megasys» développé par ses services et employé au niveau du district et au B.C.R. Ces données sont également exploitées par les analystes opérationnels des unités pour l'enquête annuelle. Bientôt, les informations douces seront traitées par le système intégré «Vidock» en phase d'achat et de développement par les services fédéraux de police. La commission constate qu'aucun contrôle par la magistrature n'est organisé sur l'utilisation de l'information donnée.

#### *Informations dures*

Au contraire de l'information douce, l'information dure est, pour le ministre de la Justice, définie comme étant celle qui est consignée dans un procès-verbal (2).

Selon le Service de la politique criminelle, les informations policières dures, ou informations policières à caractère judiciaire sont: «les informations policières étayées et transcrites dans un procès-verbal qui contient une qualification pénale (3)».

Les finalités des informations dures (dans les systèmes automatisés) sont, selon la gendarmerie: «l'appui des fonctions d'enquêtes lors de l'élucidation de délits spécifiques et/ou l'appui de la fonction de contrôle par la police en uniforme. Ces appuis sont par essence réactifs et orientés sur les faits (4).» Elles sont donc surtout utiles pour l'enregistrement des organisations criminelles détectées (et moins pour leur détection).

Ces informations judiciaires sont centralisées au sein du S.G.A.P. dans la banque de données «Polis» qui est alimentée par les trois services de police généraux.

Si le ministre de la Justice précise que les définitions actuelles qu'il donne peuvent encore évoluer — notamment sur la base du rapport de la commission d'enquête parlementaire du Sénat sur la crimina-

(1) Dienst voor het strafrechtelijk beleid, Verslag 1995-1996, ministerie van Justitie, Brussel, blz. 125.

(2) Stuk Kamer, nr. 1391/7, 97/98, blz. 35 (bespreking van het regeeringsplan over de reorganisatie van de politiediensten).

(3) Dienst voor het strafrechtelijk beleid, Verslag 1995-1996, ministerie van Justitie, Brussel, blz. 125.

(4) 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. 16.

(1) Service de la politique criminelle, Rapport 1995-1996, ministère de la Justice, Bruxelles, p. 125.

(2) Doc. Chambre, n° 1391/1, 97/98, p. 35 (rapport sur la discussion du plan gouvernemental sur la réorganisation des services de police).

(3) Service de la politique criminelle, Rapport 1995-1996, ministère de la Justice, Bruxelles, p. 125.

(4) 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. 16.

seerde criminaliteit in België — mag men nu al aannemen dat die bepalingen een functionele definitie niet overbodig maken. De voorwaarden waaraan bij het opstellen van een proces-verbaal moet worden voldaan, moeten worden gedefinieerd, alsook de informatie die in een proces-verbaal moet worden opgenomen en er moet ook worden bepaald wie beslist over de aard van de informatie, met andere woorden of het om harde dan wel om zachte informatie gaat.

## 2.5. Gebruik van en toezicht op bijzondere opsporingsmethoden

### 2.5.1. Gebruik van bijzondere opsporingsmethoden

Voor de commissie is het de vraag of de bijzondere opsporingsmethoden en de proactieve recherche voorbehouden dienen te worden tot een aantal politiegagenten of politiediensten en zo ja, onder welke voorwaarden. Alvorens daarop in te gaan, neemt de commissie op dit punt de aanbevelingen over van de commissie-Van Traa: «In de democratische rechtsstaat vraagt elk optreden van bestuur, justitie en politie een zo precies mogelijke wettelijke grondslag. Bij de toepassing van strafrecht en strafvordering binnen de democratische rechtsstaat kan het doel de middelen niet heiligen. (...) Regeling van de opsporingsmethoden is noodzakelijk, zowel naar inhoud als naar procedure en controle. Het gaat niet alleen om de vraag wat er mag, maar ook om de vraag hoe toezicht en gezag worden uitgeoefend (...) Alle opsporingshandelingen dienen te worden verricht onder het gezag van het openbaar ministerie. Er kan geen eigen domein voor politie of andere opsporingsdiensten bestaan.» (1)

Theoretisch bestaan er vier structurele mogelijkheden(2): 1. alle leden van de politie worden betrokken bij de (operationele) strijd tegen de georganiseerde criminaliteit, dus ook bij de bijzondere opsporingsmethoden en de proactieve recherche; 2. alle leden van de politie worden betrokken bij de (operationele) strijd tegen de georganiseerde criminaliteit, dus ook bij de bijzondere opsporingsmethoden maar niet bij de proactieve recherche, die alleen door een gespecialiseerde dienst mag worden uitgevoerd; 3. alle leden van de politie worden betrokken bij de (operationele) strijd tegen de georganiseerde criminaliteit, doch daar horen niet bij de bijzondere opspo-

(1) Enquêtecommissie Opsporingsmethoden, Eindrapport, blz. 447, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 1995-1996, blz. 24 072, nrs. 10-11.

(2) Synthesenota van vergadering van de Onderzoekscommissie van 15 oktober 1997.

lité organisée — on peut d'ores et déjà considérer que ces dispositions n'empêchent pas une définition fonctionnelle. En l'occurrence, il s'agit de définir les conditions qui président à la rédaction des procès-verbaux, quelles informations doivent faire l'objet d'un procès-verbal, qui décide de ce que l'information passe du statut de «douce» à «dure».

## 2.5. Usage et contrôle des techniques spéciales d'enquête

### 2.5.1. Usage des techniques spéciales d'enquête

La commission s'est posé la question de savoir si l'usage des techniques spéciales d'enquête et les enquêtes proactives devaient être réservés à certains policiers ou services de police, et dans quelles conditions. À cet égard, et avant tout développement, la commission reprend les recommandations de la commission Van Traa: «Dans l'État de droit démocratique, chaque intervention du Gouvernement, de la justice et de la police exige une base légale aussi précise que possible. En matière d'application du droit pénal et de la procédure pénale dans l'État de droit démocratique, la fin ne justifie pas les moyens... La réglementation des méthodes de recherche est nécessaire, aussi bien en ce qui concerne leur contenu que leur contrôle et la procédure à appliquer. Il ne s'agit pas seulement de se demander ce qui peut se faire, mais également comment un contrôle pourra être opéré et quelle autorité en sera chargée... Toutes les actions d'enquêtes doivent être exécutées sous l'autorité du ministère public. Il ne saurait y avoir de domaine propre à la police ou à d'autres services de recherche (1).»

Théoriquement, il existe quatre possibilités structurelles(2): 1. tous les policiers sont associés à la lutte (opérationnelle) contre la criminalité organisée, en ce compris l'utilisation des techniques spéciales d'enquêtes et la recherche proactive; 2. tous les policiers sont associés à la lutte (opérationnelle) contre la criminalité organisée, en ce compris l'utilisation des techniques spéciales d'enquêtes, mais à l'exclusion de la recherche proactive qui est réservée à un service spécialisé; 3. tous les policiers sont associés à la lutte (opérationnelle) contre la criminalité organisée mais à l'exclusion de l'utilisation des techniques spéciales d'enquête et de la recherche proactive qui est réservée

(1) Enquêtecommissie opsporingsmethoden, cité en français dans L. Van Outrive, «Les services de police belge: spécialisation, répartition des tâches et coopération ne sont pas synonymes», Journal des Procès, n° 311, octobre 1996, p. 20.

(2) Voir note de synthèse de la réunion de la commission d'enquête du 15 octobre 1997.

ringsmethoden, noch de proactieve recherche, die alleen door een gespecialiseerde dienst kunnen worden uitgevoerd; 4. de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit wordt alleen door een gespecialiseerde dienst, een elitekorps, uitgevoerd, die over de nodige technische middelen beschikt.

Gesteld dat een lokale eenheid, meer bepaald de gemeentepolitie, thans vraagt om bijzondere opsporingsmiddelen, dan moet zij een beroep doen op gespecialiseerde eenheden: SIE en POSA van de rijkswacht of de GSO en de ROTOR-groepen van de gerechtelijke politie. Alleen deze diensten beschikken over de middelen om deze ingewikkelde en kostbare opsporingsmethoden toe te passen. De plaatselijke diensten geven alleen de aanzet tot het gebruik van deze opsporingsmethoden. Door zijn richtlijn van 21 februari 1997 betreffende een betere samenwerking en coördinatie tussen de politiediensten op het stuk van de opdrachten van gerechtelijke politie heeft de minister van Justitie de specialisatie van deze twee diensten (rijkswacht en gerechtelijke politie) willen bevorderen. Hij heeft ze meer bepaald belast met de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit(1).

Het SIE is opgeleid in het gebruik van observatie- en infiltratietechnieken en kan beschikken over de volgende apparatuur: beeldregistratieapparatuur, explosieven-sweeping, audio-sweeping, geluidopname, telefoonbewaking, metaaldetectoren.

De POSA-eenheden van hun kant zijn opgeleid in het gebruik van observatietechnieken doch niet van infiltratietechnieken en beschikken over de volgende apparatuur: beeldregistratieapparatuur, opstellen telefoonbewaking, metaaldetectoren.

Het optreden van de bijzondere eenheden gebeurt naar gelang van de feiten of omstandigheden die het gebruik van bijzondere opsporingsmethoden en -middelen nodig maken, die de normaal door andere eenheden gebruikte middelen niet beheersen. De bijzondere eenheden treden uitsluitend op ter ondersteuning van de territoriale eenheden doch nooit op eigen initiatief. De territoriale eenheden zijn evenwel verplicht een beroep te doen op de bijzondere eenheden bij gijzelneming, ontvoering en bij vraag om losgeld. Het CBO beheert de verzoeken tot inschakeling van de bijzondere eenheden van de rijkswacht. De territoriale eenheid die ondersteuning krijgt, behoudt de operationele leiding over de operatie. Bijgevolg moet zij instructies geven en constant toezien op de regelmatigheid en de wenselijkheid van de operaties zonder zich evenwel in te laten met de toepassing van de bijzondere opsporingsmethoden. Van haar wordt een reactie verwacht alleen wanneer zij vaststelt dat er

à un service spécialisé; 4. la lutte contre la criminalité organisée est réservée à un service spécialisé, un corps d'élite, qui dispose des moyens techniques nécessaires.

Actuellement, si une unité locale, et spécialement la police communale, a besoin de techniques spéciales, celles-ci sont réalisées par des unités spécialisées: l'E.S.I. et les P.O.S.A. de la gendarmerie ou le G.S.O. et les groupes R.O.T.O.R. de la police judiciaire, services qui sont les seuls à disposer des moyens pour appliquer ces techniques délicates et coûteuses. Les services locaux donnent uniquement l'impulsion à ces techniques. La spécialisation de ces deux services (gendarmerie et police judiciaire) a été encouragée par le ministre de la Justice qui, dans sa directive du 21 février 1997 organisant une meilleure collaboration et coordination entre les services de polices en ce qui concerne les missions de police judiciaire, les a chargés en particulier de la lutte contre la criminalité organisée(1).

L'E.S.I. est formé aux techniques d'observations et d'infiltration et dispose des appareillages suivants: appareils d'enregistrement d'images, détection d'explosifs, détection audio, prise de sons, surveillance téléphonique, détecteurs de métaux.

Les unités P.O.S.A. sont, quant à elles, formées aux techniques d'observation, mais pas d'infiltration, et disposent des appareillages suivants: appareils d'enregistrement d'images, mise en place d'une surveillance téléphonique, détecteurs de métaux.

L'intervention des unités spéciales dépend de faits ou circonstances qui rendent nécessaire le recours à des techniques spéciales et procédés que ne maîtrisent pas les moyens normalement utilisés par les autres unités. Les unités spéciales interviennent uniquement pour soutenir les unités territoriales et jamais de leur propre initiative. Les unités territoriales doivent cependant obligatoirement avoir recours aux unités spéciales en cas de prise d'otage, d'enlèvement et de demande de rançon. Les demandes d'intervention des unités spéciales de la gendarmerie sont gérées par le B.C.R. L'unité territoriale soutenue conserve la direction opérationnelle de l'opération; elle doit en conséquence donner des instructions et veiller en permanence à la régularité et à l'opportunité des opérations menées, sans pouvoir s'immiscer dans l'exécution même de la technique spéciale. Elle doit uniquement réagir si elle constate que des irrégularités ont été commises. Par contre, lorsque la gendarmerie vient en

(1) Hoorzitting met de minister van Justitie en de vertegenwoordigers van het CBO en de nationale brigade, 21 oktober 1997 over het jaar-rapport 1997, georganiseerde criminaliteit 1996.

(1) Audition du ministre de la Justice et de représentants du B.C.R. et de la brigade nationale, le 21 octobre 1997, à propos du rapport annuel 1997, crime organisé 1996.

onregelmatigheden worden gepleegd. Volgens een eigen circulaire daarentegen, moet de rijkswacht in zo'n geval aan het dossier verderwerken wanneer zij de gemeentepolitie ondersteunt(1).

### 2.5.2. *Opvatting van de commissie*

De commissie is van mening dat alle operationele diensten moeten meewerken aan het verzamelen van informatie, maar dat de bijzondere opsporingsmethoden moeten voorbehouden blijven aan een nationale dienst *ad hoc*, die verantwoordelijk is voor de toepassing ervan. Ook professor Fijnaut is die mening toegedaan en verklaart voorstander te zijn van de oprichting van een hoog gekwalificeerd politieorgaan (elitekorps) zoals dat in Nederland thans reeds bestaat, om de bijzondere opsporingsmethoden toe te passen(2). Ook volgens de procureurs des Konings moet een nationale dienst toezien op de operationele aspecten van de onderzoeken inzake georganiseerde criminaliteit(3).

Deze operationele dienst zou onder controle moeten staan van de nationaal magistraten of eventueel van een federaal parket (*cf. infra*)(4). Het gebruik van bijzondere opsporingsmethoden en de proactieve recherche uitsluitend toestaan aan een enkele dienst of gespecialiseerde eenheid zal enerzijds de controle op deze zaken vereenvoudigen en anderzijds het risico beperken dat misdaadorganisaties de politiediensten infiltreren en contrastrategieën ontwikkelen.

Deze dienst zou moeten werken in overleg met de lokale diensten die het dossier blijven beheren. De bijzondere eenheid treedt alleen op als (operationele) steun. De betrekkingen tussen deze gespecialiseerde dienst en de algemene diensten die er een beroep op doen, moeten de kenmerken dragen van een partnerschap. Dit partnerschap behoort de algemene diensten ertoe te brengen een beroep te doen op deze gespecialiseerde dienst zodra zij dat nodig achten. Ontoelaatbaar is dat de politiediensten het verbod omzeilen om een proactieve recherche in te zetten en/of bijzondere opsporingsmethoden toe te passen buiten het wettelijk kader dat gecreëerd zal worden (bijvoorbeeld door een «preproactieve» recherche aan te vatten). In dat opzicht behoort de wetgever algemene principes neer te leggen die het gebruik van de bijzondere opsporingsmethoden en het uitvoeren van de proactieve recherche regelen en de terminologie ervan vast te stellen.

De oprichting van een gespecialiseerde dienst voor de bijzondere opsporingsmethoden vereist dat reke-

appui de la police communale, elle a, selon une circulaire, pour consigne de poursuivre le dossier(1).

### 2.5.2. *Opinion de la commission*

La commission estime que, si tous les services opérationnels doivent participer à la récolte d'information, les techniques spéciales de recherche doivent être réservées à un service national *ad hoc*, responsable de leur opérationnalisation. Cette option est également partagée par le professeur Fijnaut qui se dit favorable à la création d'un organe policier très qualifié (corps d'élite), comme il en existe déjà aux Pays-Bas, pour mettre en œuvre les techniques spéciales(2). Les procureurs du Roi estiment également nécessaire qu'un service national «supervise» les aspects opérationnels des enquêtes en matière de criminalité organisée(3).

Ce service opérationnel devrait être placé sous le contrôle des magistrats nationaux ou, éventuellement, d'un parquet fédéral (voir *infra*)(4). La limitation de l'usage des techniques spéciales et des enquêtes proactives à un seul service ou unité spécialisé doit permettre, d'une part, l'exercice d'un contrôle sur cette matière, et réduire les risques liés à l'utilisation de contre-stratégies des organisations criminelles qui infiltrent les services de police, d'autre part.

Ce service devrait travailler en collaboration avec les services locaux qui continueraient de gérer le dossier, l'unité spéciale n'intervenant qu'en appui (opérationnel). La relation entre ce service spécialisé et les services généraux faisant appel à celui-ci doit être caractérisée par la notion de partenariat. Ce partenariat doit amener les services généraux à faire appel à ce service spécialisé dès qu'ils l'estiment nécessaire. Il serait inadmissible que les services de police contournent l'interdiction qui leur est faite de mettre en œuvre des enquêtes proactives et/ou des techniques spéciales, en dehors du cadre qui tend à se mettre en place (par exemple en mettant en œuvre une recherche «pré-proactive». À cet égard, il appartiendra au législateur d'énoncer les principes généraux qui doivent présider à l'usage des techniques spéciales et de la proactivité, et d'en déterminer la terminologie.

La création d'un service spécialisé en matière de techniques spéciales impose que soit pris en considé-

(1) GPP, *Schriftelijke antwoorden op de vragen van de parlementaire Commissie van onderzoek naar de georganiseerde criminaliteit in België*, 11 december 1996, niet gepubliceerd, blz. 35.

(2) Fijnaut, hoorzitting, 22 november 1996.

(3) Vergadering van 30 januari 1998, blz. 66/8.

(4) Synthesenota van de vergadering van de Onderzoekscommissie van 15 oktober 1997.

(1) P.J.P., *Réponses écrites aux questions de la Commission parlementaire chargée d'enquêter sur la criminalité organisée en Belgique*, 11 décembre 1996, non publié, p. 32.

(2) Fijnaut, audition, 22 novembre 1996.

(3) Réunion du 30 janvier 1998, p. 66/8.

(4) Voir note de synthèse de la réunion de la Commission d'enquête du 15 octobre 1997.

ning wordt gehouden met een aantal elementen om de degelijke werking ervan te waarborgen en mogelijke ontsporingen te voorkomen. Commissaris-generaal De Vroom(1) heeft erop gewezen dat de supergespecialiseerde ambtenaar onmisbaar wordt en dat hij geregeld moet worden afgelost, zoniet is hij niet meer te controleren. Men dient derhalve twee zaken af te wegen: enerzijds moet men de ervaring verworven in een groep kunnen behouden en anderzijds moet men een systeem van personeelsaflossing invoeren. Wie te lang in contact blijft met het misdaadmilieu, loopt een grotere kans op ontsporingen(2). Bij het aflösen van het personeel dient men er dus voor te zorgen dat de slagkracht van de dienst verzekerd is, dat de dienst volkomen integer blijft, maar ook dat de infiltranten elders aan de slag kunnen.

Wat betreft de personen die werken in deze gespecialiseerde dienst, wijst de commissie op het belang van selectie en opleiding van undercoveragenten als ook op het psychologisch profiel van deze personen. Ook vindt de commissie het noodzakelijk via adequate ondersteuning tegemoet te komen aan moeilijkheden die deze agenten kunnen ondervinden in hun sociaal leven en hun gezinsleven wegens hun activiteiten.

Deze operationele dienst moet nauw samenwerken met de steundienst die zorgt voor het samenbrengen en verwerken van de informatie in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit. De betrekkingen tussen deze twee organen — het ene ondersteunend, het andere operationeel — moet veeleer gebaseerd zijn op samenwerking en interactiviteit dan op een hiërarchische structuur.

### **2.5.3. Bijzonder gerechtelijk toezicht op de bijzondere opsporingsmethoden**

De controle die moet worden uitgeoefend op het gebruik van de bijzondere opsporingsmethoden en de proactieve recherche doet problemen rijzen. De commissie is er zich van bewust dat er nood is aan een wet die de bijzondere opsporingsmethoden en het proactief optreden regelt, maar meent dat die het principe moet huldigen dat deze methoden alleen met de toestemming van een magistraat en onder zijn toezicht uitgevoerd mogen worden.

Het gebruik van bijzondere opsporingsmethoden in de proactieve fase van een onderzoek is een buitengewoon delicate zaak. In de reactieve fase is de onderzoeksrechter bevoegd om het gebruik van bijzondere opsporingsmethoden toe te staan en te controleren. Wegens de definitie van het proactief optreden — in het Belgisch recht maakt dat proactief optreden deel uit van het opsporingsonderzoek — kan de onderzoeksrechter geen rol spelen aangezien de zaak niet bij

ration un certain nombre d'éléments visant à en garantir le bon fonctionnement et à prévenir les éventuels dérapages. Comme le souligne le commissaire général De Vroom(1), l'hyper-spécialiste devient incontournable et doit régulièrement être relayé sinon il n'est plus contrôlable. Il y a lieu, dès lors, de faire la balance entre le nécessaire maintien de l'expérience acquise au sein d'un groupe, et la nécessité d'instaurer un système de rotation du personnel. Un contact trop long avec le milieu criminel accroît les dangers de dérapages(2). Il convient donc d'aménager une rotation du personnel qui soit capable d'assurer à la fois le caractère opérationnel du service et son intégrité totale, mais également d'opérer une « réinsertion » des agents infiltrés.

En ce qui concerne les personnes amenées à travailler dans ce service spécialisé, la commission attire l'attention sur l'importance que revêt la sélection et la formation des agents undercover ainsi que le profil psychologique de ceux-ci. La commission souligne également la nécessité de pallier, par un soutien adéquat, les difficultés que peuvent rencontrer dans leur vie sociale et familiale les agents du fait de leurs activités.

Ce service opérationnel devra travailler en étroite collaboration avec le service d'appui chargé de centraliser et de traiter l'information relative à la lutte contre la criminalité organisée. La nature des relations entre ces deux organes, d'appui et opérationnel, se doit d'être basée sur la collaboration et l'interactivité plus que sur un lien de nature hiérarchique.

### **2.5.3. Contrôle judiciaire spécial des techniques spéciales d'enquête**

Le contrôle qui se doit d'être exercé sur l'usage des techniques spéciales et la recherche proactive est problématique. Consciente qu'une législation en matière de techniques spéciales d'enquêtes et de proactivité est impérative, la commission estime par ailleurs que cette législation devra consacrer le principe selon lequel la mise en œuvre et le contrôle de ces techniques spéciales doit se faire par un magistrat.

L'utilisation de techniques spéciales dans la phase proactive d'une enquête est particulièrement délicate. En matière de techniques spéciales, dans la phase réactive, la mission d'autorisation et de contrôle relève de la compétence du juge d'instruction. Or, en raison de la définition qui est donnée à la proactivité en droit belge — la proactivité fait partie de l'information —, le juge d'instruction ne peut remplir aucun rôle, vu l'absence de saisine. De son côté le

(1) De Vroom, hoorzitting van 11 december 1996.

(2) De Vroom, hoorzitting van 11 december 1996.

(1) De Vroom, audition du 11 décembre 1996.

(2) Voir en ce sens De Vroom, audition du 11 décembre 1996.

hem aanhangig is. Het parket van zijn kant is te zeer betrokken bij de vervolging om zelf die controle uit te oefenen. De commissie vraagt zich trouwens af of enkel het openbaar ministerie verantwoordelijk moet zijn voor het geven van de toestemming om bijzondere opsporingsmethoden toe te passen, gelet op de gevolgen die deze methoden hebben voor de fundamentele vrijheden van het individu(1).

De commissie acht het in dit verband nuttig dat voor de bijzondere opsporingsmethoden die een aanzienlijke bedreiging uitmaken voor de fundamentele rechten en vrijheden een bijzonder gerechtelijk toezicht wordt georganiseerd. Dit kan bijvoorbeeld bestaan in het aanstellen van een «rechter van de recherche» of van een «rechter van de opsporingsmethoden» die tot taak heeft het gebruik van de bijzondere opsporingsmethoden in de proactieve fase te controleren. Het gebruik van het begrip «rechter van het onderzoek» lijkt moeilijk, zowel wegens de inhoud die dat begrip gewoonlijk heeft als op grond van het feit dat men zich niet in de fase van het gerechtelijk onderzoek bevindt. Het zou kunnen gaan om een rechter aan wie deze functie gedelegeerd wordt, ofwel om een nieuwe instantie die bovenop de bestaande structuur komt, ofwel om de aanstelling van twee nationaal rechters van de recherche, de ene Franstalig, de andere Nederlandstalig.

## 2.6. Internationale politie samenwerking: organisatorische consequenties voor het Belgische politielandschap

### A. Inleiding

Georganiseerde criminaliteit is zelden een puur nationale aangelegenheid. Dit betekent dat internationale samenwerking in de bestrijding ervan meer dan ooit noodzakelijk is. Het belang van een goed functionerende internationale politie samenwerking kan in dat kader dan ook niet worden onderschat(2).

In steeds meer internationale gremia(3) wordt aandacht besteed aan de internationale politie samenwerking en worden mogelijkheden voor gegevensuitwisseling en andere vormen van bijstand uitgewerkt.

(1) Vergadering van 30 januari 1998, 66/10.

(2) Internationale politiesamenwerking is zeker niet nieuw en heeft reeds een lange geschiedenis achter zich. Zie daarvoor b.v. Anderson, M., «*The agenda for police cooperation*», in Anderson, M. en Den Boer, M. (eds.), *Policing across national boundaries*, London-New York, Pinter Publishers, 1994, 3-21; Renault, G. en Derriks, E., «*La collaboration policière transfrontalière: les obstacles législatifs*», Brussel, Politeia, 1994, 20-24; De Hert, P. en Vanderborght, J., «*Informatieve samenwerking over de grenzen heen*», Brussel, Politeia, 1996, 39-40 en Fijnaut, C., «*The internationalization of police cooperation in Western Europe*, in Fijnaut, C., (ed.), *The internationalization of police cooperation in Western Europe*, Deventer-Boston, Gauda Quint-Kluwer Law and Taxation Publishers, 1993, 9-17.

(3) Van der Wel, J.E. en Bruggeman, W., «*Europese politie samenwerking. Internationale gremia*», Brussel, Politeia, 1993, 142 blz.

parquet est trop impliqué dans les poursuites pour exercer lui-même ce contrôle. La commission se pose dès lors la question de savoir s'il faut permettre l'usage de techniques spéciales sous la seule responsabilité du ministère public étant donné l'implication que ces techniques ont sur les libertés fondamentales des individus(1).

À cet égard, la commission estime utile d'organiser un contrôle judiciaire particulier des techniques spéciales d'enquête qui représentent une menace considérable pour les droits et libertés fondamentaux. L'on pourrait par exemple instituer un «juge de la recherche» ou «juge des techniques» chargé de contrôler l'utilisation de techniques spéciales lors de la phase proactive. L'utilisation de la terminologie «juge de l'instruction» semble délicate, tant en raison du contenu qui est généralement donné à cette expression qu'en raison du fait qu'on n'est justement pas dans «l'instruction». Il pourrait s'agir d'un juge délégué à cette fonction ou d'une nouvelle autorité qui viendrait s'ajouter à la structure actuelle, ou encore de l'institution de deux juges nationaux de la recherche — l'un francophone, l'autre néerlandophone.

## 2.6. Coopération policière internationale: conséquences pour le paysage policier belge en matière d'organisation

### A. Introduction

La criminalité organisée est rarement une matière purement nationale. Cela signifie que la coopération internationale en vue de la combattre est plus que jamais nécessaire. L'importance d'une coopération policière internationale efficace ne peut donc pas être sous-estimée dans ce cadre(2).

De plus en plus de forums(3) internationaux s'intéressent à la coopération policière internationale et élaborent des possibilités d'échange de données et d'autres formes d'assistance.

(1) Réunion du 30 janvier 1998, 66/10.

(2) La coopération policière internationale n'est assurément pas une nouveauté et a déjà un long passé. Voir, par exemple, à ce sujet, Anderson, M., «*The agenda for police cooperation*», dans Anderson, M. et Den Boer, M. (eds.), *Policing across national boundaries*, London-New York, Pinter Publishers, 1994, 3-21; Renault, G. et Derriks, E., «*La collaboration policière transfrontalière: les obstacles législatifs*», Bruxelles, Politeia, 1994, 20-24; De Hert, P. en Vanderborght, J., «*Informatieve samenwerking over de grenzen heen*», Brussel, Politeia, 1996, 39-40 et Fijnaut, C., «*The internationalization of police cooperation in Western Europe*, dans Fijnaut, C., (ed.), *The internationalization of police cooperation in Western Europe*, Deventer-Boston, Gauda Quint-Kluwer Law and Taxation Publishers, 1993, 9-17.

(3) Van der Wel, J.E. et Bruggeman, W., «*Europese politie samenwerking. Internationale gremia*», Brussel, Politeia, 1993, 142 pages.



Deze evolutie naar meer en betere samenwerking heeft zijn repercussies op het nationaal vlak. Om de steeds groeiende mogelijkheden van politieke samenwerking ten volle te kunnen benutten, is het noodzakelijk om ook op nationaal niveau de nodige maatregelen te nemen. Een efficiënte en controleerbare samenwerking vereist immers een aangepaste interne structuur die toelaat op een eenvormige wijze verzoeken tot hulp aan buitenlandse autoriteiten over te zenden of te beantwoorden.

### ***B. Eencentraalinvalspuntenverschillendepolitiediensten***

#### *1. De algemene politiesteundienst*

Internationale politiesamenwerking — en samenwerking in strafzaken in het algemeen — is nog steeds op een intergouvernementele leest geschoeid. Dit betekent dat elke Staat in beginsel zelf bepaalt op welke manier een vraag tot samenwerking het best wordt beantwoord of geformuleerd. Internationale organisaties zijn er dus in essentie niet om zelf onderzoek in te stellen doch enkel om de samenwerking te bevorderen en te stimuleren.

Niettemin worden aan de leden of lidstaten van verschillende internationale organisaties toch een aantal richtlijnen gegeven die betrekking hebben op de interne organisatie en die voor een degelijke internationale politieke samenwerking belangrijk worden geacht.

Een van de richtlijnen voor de betrokken Staten is de oprichting van een nationaal centraal contactpunt vanwaar verzoeken tot politieke hulp kunnen verstuurd of ontvangen worden. Het wordt immers als een belangrijk voordeel gezien dat buitenlandse correspondenten niet vertrouwd hoeven te zijn met de organisatorische structuur van de Staat waarmee zij samenwerken, maar dat zij slechts één duidelijk identificeerbaar aanspreekpunt hebben waar zij met al hun verzoeken terecht kunnen.

Omgekeerd kan het van belang zijn dat ook de interne politiediensten niet elk voor zich op zoek gaan naar contacten in het buitenland, doch ook via een nationaal aanspreekpunt hun verzoeken aan het buitenland kunnen uitsturen.

Dergelijke structuur werd voor het eerst op grote schaal opgezet binnen Interpol. Artikel 31-33 van het Statuut van Interpol bepaalt immers dat elk land van wie een politiedienst lid is van Interpol overgaat tot de oprichting van een Nationaal Centraal Bureau (NCB). Dergelijk bureau moet zorgen voor de verbindingen met de diverse nationale diensten, met de centrale bureaus van andere landen en met het secretariaat-generaal in Lyon. Rechtstreekse contacten tussen politiediensten kunnen echter wel, voor zover het

Cette évolution vers une plus grande et une meilleure coopération a des répercussions sur le plan national. Pour pouvoir exploiter à fond les possibilités sans cesse croissantes de coopération policière, il importe de prendre les mesures qui s'imposent à l'échelon national également. En effet, une coopération efficace et contrôlable nécessite une structure interne adaptée, permettant de transmettre les demandes d'aide à des autorités étrangères ou d'y répondre de manière uniforme.

### ***B. Unpointdecontactcentraletdifférentsservicesde police***

#### *1. Le service général d'appui policier*

La coopération policière internationale — et la coopération en matière pénale en général — est encore régie par des instances intergouvernementales. Cela signifie qu'en principe, tout État détermine lui-même quelle est la meilleure manière de répondre à une demande de coopération ou de la formuler. Il incombe donc essentiellement aux organisations internationales non pas d'ouvrir elles-mêmes une enquête, mais uniquement de faciliter et de stimuler la coopération.

Les membres ou États membres de différentes organisations internationales n'en reçoivent pas moins un certain nombre de directives qui portent sur l'organisation interne et qui sont considérées comme importantes dans le cadre d'une coopération policière internationale digne de ce nom.

L'une des directives adressées aux États concernés porte sur la création d'un point de contact central national, susceptible d'envoyer ou de recevoir des demandes d'assistance policière. En effet, on considère comme un avantage important le fait que des correspondants étrangers ne sont pas obligés de connaître l'organisation de l'État avec lequel ils coopèrent, mais qu'ils n'ont affaire qu'à un seul organe de liaison clairement identifiable auquel seront adressées toutes leurs demandes.

Inversement, il peut être important que les services de police intérieure ne se mettent pas non plus chacun pour soi en quête de contacts à l'étranger, mais qu'ils puissent également formuler leurs demandes à l'étranger par l'intermédiaire d'un point de contact national.

Pareille structure a été mise sur pied pour la première fois sur une large échelle au sein d'Interpol. En effet, les articles 31-33 du statut d'Interpol disposent que tout pays dont un service de police est membre d'Interpol procède à la création d'un Bureau central national (B.C.N). Ce bureau doit assurer les liaisons avec les divers services nationaux, avec les bureaux centraux d'autres pays et avec le secrétariat général situé à Lyon. Des contacts directs entre services de police sont toutefois possibles, pour autant que

Nationaal Centraal Bureau achteraf in kennis wordt gesteld van de gegevensuitwisseling(1).

In landen waar verschillende politiediensten naast elkaar bestaan, is de oprichting van een nationaal bureau dat de verschillende politiediensten naar het buitenland toe kan vertegenwoordigen, geen eenvoudige zaak. Tot in 1994 werd de rol van het Nationaal Centraal Bureau van Interpol waargenomen door het Commissariaat-generaal van de Gerechtelijke Politie bij de Parketten.

Bij koninklijk besluit van 11 juli 1994(2) werd evenwel de Algemene Politie-eindienst (APSD) opgericht met als één van haar afdelingen de afdeling «internationale politiesamenwerking»(3). Deze afdeling heeft als opdracht (artikel 4, § 1):

1° een voor alle algemene politiediensten gemeenschappelijk aanspreekpunt te vormen voor alle buitenlandse correspondenten;

2° de activiteiten van de onder haar ressorterende diensten te coördineren;

3° de vertegenwoordiging van de algemene politiediensten als geheel in het buitenland te organiseren;

4° de politiediensten op de hoogte te brengen van de gemaakte afspraken en de inlichtingen die hen aangaan;

5° deel te nemen aan de voorbereiding van akkoorden over internationale politiesamenwerking;

6° ervoor te waken dat de in uitvoering van internationale politie-samenwerkingsakkoorden opgerichte of nog op te richten contact- en coördinatiepunten hun taak vervullen ten bate van de algemene politiediensten.

Zodoende werd één nationaal invalspunt voor politie-samenwerking gecreëerd dat expliciet bevoegd werd om de drie algemene politiediensten te vertegenwoordigen. In het licht van nieuwe internationale ontwikkelingen — waaronder de ratificatie door België van de Schengenuitvoeringsovereenkomst van 19 juni 1990(SUO)(4) — werd de oprichting van deze afdeling immers raadzaam geacht.

Deze afdeling kon immers ook de functie vervullen van de «met de internationale politiesamenwerking belaste centrale autoriteit» zoals bedoeld in artikel 39.3. SUO. Dit artikel voorziet immers in de tus-

le Bureau central national soit informé de l'échange de données(1).

Dans les pays où plusieurs services de police coexistent, la création d'un bureau national pouvant représenter les différents services de police à l'étranger n'est pas simple. Jusqu'en 1994, la fonction du Bureau central national d'Interpol a été assumée par le Commissariat général de la police judiciaire près les parquets.

L'arrêté royal du 11 juillet 1994(2) a toutefois créé le Service général d'appui policier, dont une des divisions est la division «coopération policière internationale»(3). Cette division a pour missions (article 4, § 1<sup>er</sup>):

1° de constituer un point de contact commun à tous les services de police générale pour tous les correspondants étrangers;

2° de coordonner les activités des services qui relèvent de son autorité;

3° d'organiser la représentation à l'étranger de l'ensemble des services de police générale;

4° d'informer les services de police des accords conclus et des renseignements qui les intéressent;

5° de participer à la préparation des accords relatifs à la coopération policière internationale;

6° de veiller à ce que les points de contacts et de coordination existants ou encore à créer en exécution d'accords internationaux de coopération policière, assurent leurs fonctions au bénéfice de tous les services de police générale.

C'est ainsi qu'a été créé un point de contact unique pour la coopération policière, habilité explicitement à représenter les trois services de police générale. Car au vu de nouveaux développements internationaux — notamment la ratification, par la Belgique, de la convention d'application de l'accord de Schengen du 19 juin 1990(4) —, la création de cette division a été jugée opportune.

En effet, cette division pouvait également remplir la fonction d'«autorité centrale chargée de la coopération policière internationale» au sens de l'article 39.3 de la convention d'application de l'accord de Schen-

(1) De Hert P. en Vanderborght, J., *o.c.*, 233 en 247.

(2) Koninklijk besluit van 11 juli 1994 over de algemene politie-einddienst, *Belgisch Staatsblad* van 30 juli 1994.

(3) De Schutter, B. en De Hert, P., «*De grenzen verlegd. De internationale politiesamenwerking door de APSD*», Politeia, 1997, nr. 2, 12-15.

(4) Overeenkomst ter uitvoering van het tussen de regeringen van de Staten van de Benelux Economische Unie, de Bondsrepubliek Duitsland en de Franse Republiek op 14 juni 1985 te Schengen gesloten akkoord betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen, 19 juni 1990, *Belgisch Staatsblad*, 15 oktober 1993.

(1) De Hert P. et Vanderborght, J., *o.c.*, 233 et 247.

(2) Arrêté royal du 11 juillet 1994 sur le service général d'appui policier, *Moniteur belge* du 30 juillet 1994.

(3) De Schutter, B. et De Hert, P., «*De grenzen verlegd. De internationale politiesamenwerking door de APSD*», Politeia, 1997, n° 2, 12-15.

(4) Convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la France, relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, 19 juin 1990 *Moniteur belge* du 15 octobre 1993.

senkomst van een dergelijk centraal orgaan bij het formuleren van internationale verzoeken om politieke bijstand en de reacties daarop. Rechtstreekse contacten tussen de politiediensten blijven echter mogelijk ingeval niet tijdig via de centrale autoriteit wordt gewerkt, voor zover de verzoekende politieautoriteit a posteriori de centrale autoriteit in de aangezochte staat op de hoogte stelt van het rechtstreekse verzoek.

Zodoende werd besloten om de internationale politiesamenwerking in één coördinatiestructuur samen te bundelen waardoor het commissariaat-generaal van de gerechtelijke politie bij de parketten haar rol als Nationaal Centraal Interpolbureau verloor. Onder de afdeling internationale samenwerking van de APSD ressorteren onder meer het Nationaal Bureau Interpol, de dienst Europol(1) en liaisonofficieren, de dienst Sirene, de dienst Internationale Berichtenbehandeling en een dienst Europese Ondersteuning (artikel 4, § 2)(2).

Aangezien slechts één nationaal invalspunt ontorekend en onaangepast bleek om het internationaal politieel gegevensverkeer in de grensregio's te kanaliseren, werd, ter uitvoering van artikel 39, § 4, SUO, beslist(3) om in deze regio's een apart invalspunt te creëren, Operationele Invalspunten in de Grensregio's (OIPG) genaamd.

Hoewel zij structureel in rijkswachtdistricten zijn gelokaliseerd, vervullen deze OIPG's, net als de nationale APSD, hun taak ten behoeve van alle algemene politiediensten.

## 2. Vaststellingen

In de praktijk blijken de afdeling Internationale politiesamenwerking van de APSD en de gedecentraliseerde OIPG's niet steeds ten behoeve van elk van de drie politiediensten te kunnen werken en hun coördinatiefunctie naar behoren uit te voeren. De reden daarvoor is dat de verschillende politiediensten in vele gevallen de voorkeur geven aan hun eigen informele informatiecircuit boven de formele tussenkomst van de APSD. Dit betekent dat vele verzoeken

gen. Cet article prévoit effectivement l'intervention d'un tel organe central dans la formulation des demandes internationales d'assistance policière et des réponses à celles-ci. Des contacts directs entre les services de police restent toutefois possibles si l'on n'agit pas à temps par le truchement de l'autorité centrale, à la condition que l'autorité de police requérante informe *a posteriori* l'autorité centrale de l'État requis de la demande directe.

Ainsi, il a été décidé de regrouper la coopération policière internationale en une structure coordinatrice unique, si bien que le commissariat général de la police judiciaire près les parquets a perdu son rôle de bureau central national d'Interpol. Relèvent de la division «coopération policière internationale» du S.G.A.P., entre autres, le bureau national d'Interpol, le service Europol(1) et officiers de liaison, le service Sirene, le service de traitement des messages internationaux et un service de coopération européenne (article 4, § 2)(2).

Étant donné qu'un point de contact national unique s'est avéré insuffisant et inadéquat pour canaliser les échanges internationaux de données policières, il a été décidé(3), en exécution de l'article 39, § 4, de la convention d'application de l'accord de Schengen, de créer des points de contact distincts dans ces régions, appelés «points de contact opérationnels dans les régions frontalières» (P.C.O.).

Bien que, structurellement, ils soient localisés dans des districts de gendarmerie, ces P.C.O., tout comme le S.G.A.P., s'acquittent de leur mission au profit de tous les services de police générale.

## 2. Constatations

Dans la pratique, il s'avère que la division «Coopération policière internationale» du S.G.A.P. et les P.C.O. décentralisés ne peuvent pas toujours servir les intérêts de chacun des trois services de police et exercer leur fonction de coordination comme il conviendrait de le faire. La raison en est que dans de nombreux cas, les différents services de police préfèrent leurs propres circuits informels d'information plutôt que l'intervention formelle du S.G.A.P.(4).

(1) Nu ook expliciet bepaald in artikel 4 van de Overeenkomst op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie tot oprichting van een Europese Politiedienst (Europol-Overeenkomst), *Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen*, C136/1-32, 27 november 1995.

(2) De structuur van deze afdeling werd hervormd in een Protocol tussen de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie van 10 maart 1997.

(3) Protocolakkoord tussen de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie van 4 juli 1994 inzake de politieke samenwerking met de buurlanden.

(4) De politiediensten verhelen deze werkwijze niet. Zie bijvoorbeeld daarover De Schutter, B. en De Hert, P., *l. c.*, 15. Recent empirisch bevestigd dit volledig: Vanderborgh, J. en Van Ostrive, L., *Over de grens. Internationale samenwerking getoetst aan de praktijk*, Onderzoeksgroep Politie en gerechtelijke organisatie, Afdeling Strafrecht, Strafverordening en Criminologie, Katholieke Universiteit Leuven, 1997, 39 e.v.

(1) Désormais prévu explicitement aussi à l'article 4 de la convention sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne portant création d'un service européen de police (convention Europol), *Journal officiel des Communautés européennes*, C 316/1-32, 27 novembre 1995.

(2) La structure de cette division a été réformée dans un protocole entre les ministres de l'Intérieur et de la Justice du 10 mars 1997.

(3) Protocole d'accord entre les ministres de l'Intérieur et de la Justice du 4 juillet 1994 en matière de coopération policière avec les pays voisins.

(4) Les services de police ne dissimulent pas cette façon d'agir. Voir par exemple à ce sujet De Schutter, B. et De Hert, P., *l. c.*, 15. Une analyse empirique récente le confirme totalement: Vanderborgh, J. et Van Ostrive, L., *Over de grens. Internationale samenwerking getoetst aan de praktijk*, Onderzoeksgroep Politie en Gerechtelijke Organisatie, Afdeling Strafrecht, Strafverordening en Criminologie, Katholieke Universiteit Leuven, 1997, 39 e.s.

tot internationale politieke rechtshulp niet door de APSD gekend zijn omdat zij volledig afgehandeld worden door de betrokken politiedienst zelf(1).

Dit heeft als rechtstreeks gevolg dat het mogelijk is dat elke politiedienst eigen contacten onderhoudt met het buitenland, zodat elke coördinatie in de zaak verdwijnt en de Belgische politiediensten naast elkaar werken. Het spreekt voor zich dat dergelijke situatie, zoals bijvoorbeeld een gecontroleerde levering waarvan de ene politiedienst wel en de andere niet op de hoogte is, volkomen nefast is voor een degelijke internationale samenwerking.

Theoretisch zijn deze rechtstreekse contacten tussen Belgische politiediensten en politiediensten in het buitenland niet steeds expliciet verboden. Zoals boven aangeduid bepalen zowel het Interpolstatuut als de SUO dat rechtstreekse contacten mogelijk blijven, mits a posteriori de centrale autoriteit(2) wordt ingelicht. Soms is de tussenkomst van de nationale centrale autoriteiten wel exclusief. Dit is het geval bij de Europol-Overeenkomst waarin in artikel 4 expliciet gesteld wordt dat de nationale eenheid van Europol (voor België opgenomen binnen de APSD) het enige contact vormt tussen Europol en de bevoegde nationale autoriteiten.

Daarnaast dient ook rekening gehouden te worden met het koninklijk besluit nr. 8 ter uitvoering van de privacywet(3) dat in artikel 1, § 2, onder meer bepaalt dat de politiediensten persoonsgegevens die zij mogen verwerken met het oog op de uitvoering van hun opdrachten van gerechtelijke of bestuurlijke politie, slechts in drie gevallen mogen mededelen aan buitenlandse politiediensten. Dit is in het kader van een door België afgesloten internationaal verdrag, hetzij in het kader van een intergouvernementeel akkoord, hetzij door tussenkomst van een internationale organisatie voor politieke samenwerking ten opzichte waarvan de Belgische openbare overheden en politiediensten verplichtingen hebben. In deze twee laatste gevallen (mededeling in het kader van een intergou-

(1) De politiediensten verhelen deze werkwijze niet. Zie bijvoorbeeld daarover De Schutter, B. en De Hert, P., *l. c.*, 15. Recent empirisch bevestigd dit volledig: Vanderborght, J. en Van Oustrive, L., *Over de grens. Internationale samenwerking getoetst aan de praktijk*, Onderzoeksgroep Politie en gerechtelijke organisatie, Afdeling Strafrecht, Strafvoeding en Criminologie, Katholieke Universiteit Leuven, 1997, 39 e.v.

(2) In artikel 39.3 SUO gaat het enkel om een verplichting om de centrale autoriteit in de aangezochte staat op de hoogte te brengen. Een formele tussenkomst van de Belgische APSD bij een rechtstreeks Belgisch verzoek, is dus niet expliciet geregeld. Zie daarover De Schutter, B. en De Hert, P., *l. c.*, 15 en Vanderborght, J. en Van Oustrive, L., *o.c.*, 57-58.

(3) Koninklijk besluit nr. 8 van 7 februari 1995 tot vaststelling van de doeleinden, de criteria en de voorwaarden van toegestane verwerking van de gegevens bedoeld in artikel 8 van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, *Belgisch Staatsblad* van 28 februari 1995.

Cela signifie que de nombreuses demandes d'assistance judiciaire internationale en matière de police ne sont pas connues du S.G.A.P., parce qu'elles sont traitées intégralement par le service de police concerné lui-même.

La conséquence directe en est qu'il est possible que chaque service de police entretienne des contacts personnels avec l'étranger, ce qui prive l'affaire de toute coordination et incite les services de police à travailler chacun pour soi. Il va de soi qu'une telle situation, par exemple une livraison contrôlée dont l'un des services de police a connaissance et l'autre pas, est absolument néfaste à une bonne coopération internationale.

En théorie, ces contacts directs entre services de police belges et services de police à l'étranger ne sont pas toujours explicitement interdits. Comme on l'a précisé ci-dessus, tant le statut d'Interpol que la convention d'application de l'accord de Schengen disposent que des contacts directs restent possibles, à condition d'aviser l'autorité centrale(2) *a posteriori*. Parfois, l'intervention des autorités centrales nationales est cependant exclusive. C'est le cas de la convention Europol, dont l'article 4 précise que l'unité nationale d'Europol (pour la Belgique, incorporée dans le S.G.A.P.) est le seul organe de liaison entre Europol et les services nationaux compétents.

En outre, il faut tenir compte de l'arrêté royal n° 8 pris en exécution de la loi relative à la protection de la vie privée(3), dont l'article 1<sup>er</sup>, § 2, dispose notamment que les services de police ne peuvent communiquer à des services de police étrangers des données personnelles qu'ils sont autorisés à traiter en vue de l'exercice de leurs missions de police judiciaire ou administrative que dans trois cas, à savoir dans le cadre d'une convention internationale liant la Belgique, dans le cadre d'un accord intergouvernemental ou par l'intermédiaire d'une organisation internationale de coopération policière à l'égard de laquelle des autorités publiques ou services de police belges ont des obligations. Dans ces deux derniers cas (communication dans le cadre d'un accord intergouver-

(1) Les services de police ne dissimulent pas cette façon d'agir. Voir par exemple à ce sujet De Schutter, B. et De Hert, P., *l. c.*, 15. Une analyse empiriste récente le confirme totalement: Vanderborght, J. et Van Oustrive, L., *Over de grens. Internationale samenwerking getoetst aan de praktijk*, Onderzoeksgroep Politie en Gerechtelijke Organisatie, Afdeling Strafrecht, Strafvoeding en Criminologie, Katholieke Universiteit Leuven, 1997, 39 e.s.

(2) L'article 29.3 de la convention d'application de l'accord de Schengen parle uniquement d'une obligation d'aviser l'autorité centrale dans l'État requis. Une intervention formelle du S.G.A.P. belge dans le cadre d'une demande directe de la Belgique n'est donc pas réglée explicitement. Voir à ce sujet De Schutter, B. et De Hert, P., *l. c.*, 15 et Vanderborght, J. et Van Oustrive, L., *o.c.* 57-58.

(3) Arrêté royal n° 8 du 7 février 1995 déterminant les fins, les critères et les conditions des traitements autorisés de données visées à l'article 8 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, *Moniteur belge* du 28 février 1995.

vernameenteel akkoord of in het kader van Interpol) is de doorgifte van informatie aan het buitenland onderworpen aan een aantal bijkomende voorwaarden, zoals onder meer een journaalplicht(1).

### 3. *Opvatting van de commissie*

De commissie is van oordeel dat er een aantal conclusies kunnen worden getrokken uit de vaststelling dat er enerzijds een centrale autoriteit is die bevoegd is voor de internationale politieke samenwerking en er anderzijds toch nog veel rechtstreekse contacten bestaan tussen de politiemensen op het terrein in de verschillende landen.

1. In de eerste plaats blijkt het naast elkaar bestaan van verschillende politiediensten in dergelijk systeem contraproductief te werken. Het feit dat elke politiedienst, in vele gevallen buiten de APSD om, een eigen samenwerkingskanaal met het buitenland tot stand brengt waarvan de andere politiediensten niet op de hoogte zijn, verhindert een degelijke internationale politiesamenwerking. Het spreekt voor zich dat dit probleem kan worden vermeden indien deze verschillende algemene politiediensten in één geïntegreerde structuur worden opgenomen.

2. Daarnaast is er, los van de verhouding tussen de Belgische politiediensten, de vraag of de tussenkomst van een algemene steundienst als de APSD noodzakelijk is bij de uitwisseling van internationale politieke informatie. In elk geval wordt aangenomen dat de huidige situatie geen voldoening schenkt. Door de grijze zone waarin de internationale rechtstreekse politiesamenwerking buiten de APSD zich thans dikwijls afspeelt, rijzen belangrijke verwickelingen(2). De controle over opportuniteit en legaliteit van de samenwerking wordt immers vrijwel onmogelijk indien deze samenwerking op puur informele basis is opgevat.

Er dienen dan ook in elk geval een inspanning te worden gedaan om het wettelijk kader van de internationale politiesamenwerking transparanter en beter controleerbaar (bijvoorbeeld via een duidelijk afdwingbare registratieplicht) te maken, ook al verloopt deze samenwerking om een of andere reden niet via de APSD (bijvoorbeeld via de OIPG's)(3). Het spreekt voor zich dat ook in dat geval één geïntegreerde politiestructuur een belangrijk deel van dit controle- en beheersprobleem zou kunnen oplossen.

(1) De Hert, P. en Vanderborgh, J., *o.c.* blz. 607.

(2) Vanderborgh, J. en Van Outrive, L., *o.c.* blz. 102-113; Vermeulen, G., Vander Beken, T., Zanders, P. en De Ruyver, B., *Internationale samenwerking in strafzaken en rechtsbescherming*, Brussel, Politeia, 1995, blz. 67.

(3) Vanderborgh, J. en Van Outrive, L., *o.c.*, blz. 111-113.

nemental ou dans le cadre d'Interpol), la transmission d'informations à l'étranger est soumise à une série de conditions supplémentaires, notamment l'obligation de tenir un journal(1).

### 3. *Opinion de la commission*

La commission estime que l'on peut tirer un certain nombre de conclusions de la constatation que, d'une part, il y a une autorité centrale compétente pour la coopération policière internationale et que, d'autre part, il existe quand même encore, dans une large mesure, des contacts directs entre les policiers de terrain dans les différents pays.

1. En premier lieu, la coexistence de différents services de police s'avère contre-productive dans un tel système. Le fait que chaque service de police réalise, bien souvent sans passer par le S.G.A.P., son propre circuit de coopération avec l'étranger sans que les autres services de police soient au courant, fait obstacle à une bonne coopération policière internationale. Il est évident que l'incorporation de ces différents services de police générale dans une structure intégrée permet d'éviter ce problème.

2. En outre, on peut se demander, indépendamment des relations entre les services de police belges, si l'intervention d'un service général d'appui comme le S.G.A.P. est nécessaire dans le cadre de l'échange d'informations policières internationales. Il faut en tout cas conclure que la situation actuelle ne donne pas satisfaction. En effet, la zone d'ombre dans laquelle se déroule bien souvent de nos jours la coopération policière directe internationale sans l'intervention du S.G.A.P. engendre d'importantes complications(2). Le contrôle de l'opportunité et de la légalité de la coopération est en effet quasiment impossible si cette coopération est conçue sur une base purement informelle.

Il faut donc en tout cas s'atteler à rendre le cadre légal de la coopération policière internationale plus transparent et mieux contrôlable (par exemple, par le biais d'une obligation d'enregistrement qui doit être clairement exécutée), même si, pour l'une ou l'autre raison, cette coopération se fait sans l'entremise du S.G.A.P. (par ex. par l'intermédiaire des P.C.O.)(3). Il va de soi que dans ce cas également, une structure policière intégrée unique résoudrait pour une large part ce problème de contrôle et de gestion.

(1) De Hert, P. et Vanderborgh J., *o.c.* p. 607.

(2) Vanderborgh, J. et Van Outrive, L., *o.c.*, p. 102-103; Vermeulen, G., Vander Beken, T., Zanders, P. et De Ruyver B., *Internationale samenwerking in strafzaken en rechtsbescherming*, Bruxelles, Politeia, 1995, p. 67.

(3) Vanderborgh, J. et Van Outrive, L., *o.c.*, p. 111-113.

### 3. HET OPENBAAR MINISTERIE

Het openbaar ministerie heeft in de Belgische strafprocedure een sleutelfunctie.

Aldus heeft het openbaar ministerie in strafzaken tot taak de toepassing van de strafwet te vorderen. Het openbaar ministerie oefent met andere woorden de strafvordering uit, hetgeen impliceert dat het de strafvervolgning instelt, dat het de samenstelling van het strafdossier behartigt en waakt over het verloop van de strafrechtspleging en over de uitvoering van de door de rechter uitgesproken straffen of maatregelen. Hier dient aan toegevoegd te worden dat het openbaar ministerie de leiding over de opsporing heeft, hetgeen toelaat dat wordt gewaakt over de doelmatigheid en de rechtmatigheid van de uitvoering van het opsporingsonderzoek (1).

Met name inzake de aanpak van de georganiseerde criminaliteit is dit laatste van groot belang. Bij deze aanpak kunnen immers eventueel zogenaamde «bijzondere» opsporingsmethoden worden ingezet. Gezien het ingrijpend karakter van dergelijke methoden is het noodzakelijk de legaliteit ervan streng te bewaken. Een bespreking van de voor de aanpak van de georganiseerde criminaliteit noodzakelijke politiestructuur en bevoegdheden, impliceert met andere woorden aandacht voor de structuur, de organisatie en het functioneren van het openbaar ministerie.

#### 3.1. Het lokale niveau : de gerechtelijke arrondissementen

##### 3.1.1. Organisatie

Het feit dat de parketten van de rechtbank van eerste aanleg in 27 gerechtelijke arrondissementen georganiseerd zijn, vormt een obstakel om een efficiënte strijd tegen de georganiseerde criminaliteit aan te binden.

Deze versnippering, die kenmerkend is voor het gerechtelijk apparaat, bemoeilijkt de communicatie binnen dit apparaat en het wordt bijgevolg moeilijk een band te leggen tussen verschillende dossiers. In die gevallen waarin een dergelijk verband desalniettemin toch wordt vastgesteld, zal daarenboven voor een aanpak van het totale fenomeen een grote wederzijdse bereidheid tot samenwerking aanwezig moeten zijn (2). Dit probleem wordt daarenboven ten aan-

(1) Verstraeten, R., *Handboek Strafvordering*, Antwerpen, Maklu, 1993, nr. 31 en 259; de wet-Franchimont heeft dit beginsel bevestigd in het nieuwe artikel 28bis dat in het Wetboek van Strafvordering is ingevoegd.

(2) Fijnaut, C., Verstraeten, R., *Het strafrechtelijk onderzoek inzake de «Bende van Nijvel»*. De inventaris van de publiek gemaakte grieven, Leuven, Instituut voor strafrecht KULeuven, 1 oktober 1996, blz. 96.

### 3. LE MINISTÈRE PUBLIC

Le ministère public assume, dans la procédure pénale belge, une fonction clé.

C'est ainsi qu'il est chargé, en matière pénale, de requérir l'application de la loi pénale. En d'autres termes, le ministère public exerce l'action publique, ce qui implique qu'il intente celle-ci, qu'il s'occupe de constituer le dossier pénal et qu'il veille au déroulement de la procédure pénale et à l'exécution des peines ou des mesures prononcées par le juge. Il faut ajouter ici que le ministère public a la direction de la recherche, ce qui permet de veiller à ce que l'exécution de l'information soit efficace et régulière (1).

Ce dernier point revêt une grande importance notamment en ce qui concerne la lutte contre la criminalité organisée. Pour cette lutte, en effet, des techniques de recherche dites «spéciales» seront éventuellement mises en œuvre. Compte tenu du caractère radical de ces méthodes, il est nécessaire d'en surveiller rigoureusement la légalité. En d'autres termes, une discussion de la structure policière et des compétences nécessaires pour l'approche de la criminalité organisée implique que l'on s'intéresse à la structure, à l'organisation et au fonctionnement du ministère public.

#### 3.1. Le niveau local : les arrondissements judiciaires

##### 3.1.1. Organisation

L'organisation des parquets de première instance en 27 arrondissements judiciaires constitue, en matière de lutte contre la criminalité organisée, un obstacle à un travail efficace.

Le morcellement qui caractérise l'appareil judiciaire rend délicate la communication en son sein, avec pour conséquence qu'il est difficile de faire le lien entre différents dossiers. Dans les cas où un tel lien est malgré tout constaté, une approche du phénomène dans son ensemble nécessitera de surcroît de part et d'autre la ferme volonté de collaborer (2). De plus, ce problème se pose avec plus d'acuité encore en ce qui concerne la lutte contre la criminalité organisée,

(1) Verstraeten, R., *Handboek strafvordering*, Anvers, Maklu, 1993, nos 31 et 259; la loi Franchimont a confirmé ce principe dans le nouvel article 28bis qu'elle insère dans le Code de procédure pénale.

(2) Fijnaut, C., Verstraeten, R., *Het strafrechtelijk onderzoek inzake de «bende van Nijvel»*. De inventaris van de publiek gemaakte grieven, Louvain, Instituut voor Strafrecht K.U.Leuven, 1<sup>er</sup> octobre 1996, p. 96.

zien van de bestrijding van de georganiseerde misdaad nog scherper aangevoeld. Het betreft per definitie complexe zaken, die de grenzen van het gerechtelijk arrondissement, het ressort of zelfs het land overschrijden. Procureur-generaal Van Camp verklaarde bij zijn verschijning voor de commissie dan ook onomwonden dat de structuren van onze gerechtelijke arrondissementen niet voldoen om de strijd tegen de georganiseerde misdaad te voeren(1).

Dat het opdelen van België in 27 gerechtelijke arrondissementen een rem kan vormen voor een doelmatig en snel optreden werd tot op zekere hoogte ook door de wetgever erkend. Aldus werd reeds bij de wet van 27 maart 1969 een tweede lid aan artikel 23 van het Wetboek van Strafvordering toegevoegd. Krachtens deze bepaling kan de procureur des Konings ook buiten zijn eigen arrondissement gerechtelijk onderzoek verrichten of gelasten, voor zover hij tenminste van oordeel is dat ernstige en dringende omstandigheden zulks vereisen. De wet Franchimont 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) heeft deze bepaling vervangen als volgt: «De procureur des Konings die binnen die bevoegdheid kennis krijgt van een misdrijf, kan buiten zijn arrondissement alle handelingen verrichten of gelasten die tot zijn bevoegdheid behoren op het gebied van de opsporing of het gerechtelijk onderzoek. Hij stelt de procureur des Konings van het arrondissement waar de handeling verricht moet worden hiervan in kennis.»

Hoewel de nieuwe wet een aanzienlijke versoepeling ten aanzien van de vroegere wettelijke regeling inhoudt, blijven er nochtans 27 parketten van eerste aanleg bestaan. Zoals boven werd aangegeven kan een dergelijke versnippering binnen het gerechtelijk apparaat met name voor het goede verloop van grote, zware, complexe onderzoeken, een ernstige handicap vormen indien er geen degelijke overlegstructuren bestaan. Volledigheidshalve dient hier echter aan toegevoegd te worden dat verschillende procureurs des Konings (met name van Dendermonde, Kortrijk, Tongeren) aan de commissie verklaard hebben de indeling in gerechtelijke arrondissementen niet als een rem op de (grote) onderzoeken te ervaren. De procureurs des Konings te Antwerpen, Turnhout, Dinant en Brugge wezen er de commissie op dat het niet zozeer de territoriale indeling in gerechtelijke arrondissementen, doch wel de ermee samenhangende bevoegdheidsbepalingen zijn die problematisch zijn. Anderen (onder meer de procureur des Konings van Verviers) stelden dan weer dat het voornamelijk een kwestie van menselijke contacten is die bepaalt of dergelijke arrondissementsoverschrijdende onderzoeken vlot verlopen.

(1) Parlementaire commissie van onderzoek naar de georganiseerde criminaliteit in België. Vergadering van vrijdag 21 februari 1997 (voormiddag). Stenografisch verslag, blz. 9.

car il s'agit presque par définition d'affaires complexes, qui dépassent les limites de l'arrondissement judiciaire, du ressort ou même du pays. Le procureur général Van Camp n'a pas hésité à déclarer devant la commission que les structures de nos arrondissements judiciaires ne suffisent pas à mener la lutte contre la criminalité organisée(1).

Le législateur a, lui aussi, reconnu dans une certaine mesure que la division de la Belgique en 27 arrondissements judiciaires pourrait freiner une intervention efficace et rapide. C'est ainsi que la loi du 27 mars 1969 a déjà ajouté un deuxième alinéa à l'article 23 du Code d'instruction criminelle. En vertu de cette disposition, le procureur du Roi peut également procéder ou faire procéder à une instruction hors de son propre arrondissement, pour autant qu'il estime à tout le moins que des circonstances graves et urgentes le requièrent. La loi Franchimont 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) a remplacé cette disposition par ce qui suit: «Le procureur du Roi, saisi d'une infraction dans les limites de cette compétence, peut procéder ou faire procéder hors de son arrondissement à tous actes d'information ou d'instruction relevant de ses attributions. Il en avise le procureur du Roi de l'arrondissement dans lequel l'acte doit être accompli.»

Bien que la nouvelle loi implique un assouplissement considérable par rapport à la réglementation légale antérieure, il subsiste 27 parquets de première instance. Comme on l'a indiqué ci-dessus, pareil morcellement risque de constituer un handicap grave au sein de l'appareil judiciaire, notamment pour le bon déroulement des instructions importantes, lourdes et complexes s'il n'existe pas de structures de concertation convenables. Pour être complet, il convient toutefois d'ajouter que plusieurs procureurs du Roi (ceux de Termonde, Courtrai, Tongres) ont déclaré à la commission qu'ils ne considéraient pas la division en arrondissements judiciaires comme un frein aux grandes instructions. Les procureurs du Roi d'Anvers, de Turnhout, de Dinant et de Bruges ont signalé à la commission que ce qui pose problème ce n'est pas tant la division territoriale en arrondissements judiciaires que les limitations de compétences dont elle s'accompagne. D'autres (notamment le procureur du Roi de Verviers) ont ajouté, quant à eux, que le déroulement harmonieux des instructions dépassant les limites des arrondissements est surtout une question de contacts humains.

(1) Commission parlementaire chargée d'enquêter sur la criminalité organisée en Belgique. Réunion du vendredi 21 février 1997 (matin). Compte rendu sténographique, p. 9.

### 3.1.2. Chronisch personeelstekort

Uit een door de commissie uitgevoerde bevraging van de 27 procureurs des Konings bleek dat verschillende onder hen wezen op een chronische onderbezetting van hun parket(1). Dat is enerzijds het gevolg van de grote beperktheid van de personeelsformatie, doch vloeit deels ook voort uit het niet volledig opgevuld zijn van de voorziene formatie(2).

De problemen in verband met de personeelsformatie leiden ertoe dat vele parketten te maken hebben met een chronische overbelasting. Illusterend voor deze vaststelling is de brief die de commissie ontving van de procureur des Konings van Verviers. Uit deze brief blijkt dat op zijn parket één magistraat instaat voor volgende materies: banditisme, zware criminaliteit, ordehandhaving in het algemeen, penitentiaire politiek, privé-milities en privé-detectives, wapens en explosieven, telecommunicatie en vrije radio's. Deze substituuat heeft daarenboven — zoals zijn collega's — ook nog de wachtdienst. De conclusie van de procureur des Konings noopt dan ook tot de vaststelling dat de substituuat in kwestie zich hoogstens de helft van zijn tijd kan bezighouden met de georganiseerde misdaad.

De voor de commissie afgelegde verklaring van de vroegere Brusselse substituuat Coninx (nu nationaal magistraat geworden) geeft een analoog beeld. Zo is zij als lid van de cel zware criminaliteit en terrorisme belast met hold-ups en terrorisme, moordzaken, openbare orde, politieke misdrijven en drukpersmisdrijven. Daarenboven was ze nog vertrouwensmagistraat voor alles wat gemeen recht en georganiseerde misdaad betreft, hield ze toezicht op de Schengenovereenkomsten en was ze als tweede verantwoordelijk voor gijzelingen en de staat van politielarm. Hoewel mevrouw Coninx lid was van een gespecialiseerde sectie, was ze daarnaast nog met een indrukwekkende lijst verantwoordelijkheden belast(3).

### 3.1.3. Opleiding

Een tweede problematisch aspect met betrekking tot het parketpersoneel betreft de opleiding en de permanente vorming van de magistraten.

(1) Dat er een probleem is van mankracht wordt ook door procureur-generaal Van Camp (cf. Nota van de procureur-generaal bij het Hof van Beroep te Antwerpen met betrekking tot de vragenlijst gevoegd bij de brief van 17 maart 1997 van de voorzitters van de parlementaire commissie van onderzoek naar de georganiseerde criminaliteit in België, 1).

(2) Dejemeppe, B., « *Le ministère public aujourd'hui ou la tentation de la météorologie* », *Actualités du Droit*, 1993, (542), 552.

(3) Hoorzitting met de heer C. Vanhaecke en mevrouw M. Coninx, respectievelijk eerste substituuat en substituuat van de procureur des Konings bij de rechtbank van eerste aanleg te Brussel. Vergadering van vrijdag 16 mei 1997, blz. 14.

### 3.1.2. Déficit chronique d'effectifs

En réponse à la consultation par la commission des 27 procureurs du Roi, plusieurs d'entre eux ont souligné le déficit chronique d'effectifs de leur parquet(1), qui est dû, d'une part, au fait que le cadre organique prévu est excessivement limité, mais aussi, en partie, au fait que le cadre prévu n'est pas entièrement pourvu(2).

Les problèmes de cadre se traduisent pour de nombreux parquets par une surcharge chronique. La lettre que la commission a reçue du procureur du Roi de Verviers illustre bien cette constatation. Il en ressort qu'à son parquet, un seul magistrat est chargé des questions suivantes: banditisme, grande criminalité, maintien de l'ordre en général, politique pénitentiaire, milices privées et détectives privés, armes et explosifs, télécommunications et radios libres. Ce substituuat doit en outre assurer, comme ses collègues, le service de garde. La conclusion du procureur du Roi est, dès lors, que le substituuat en question ne peut consacrer tout au plus que la moitié de son temps à la criminalité organisée.

La déclaration faite devant la commission par la substituuat bruxelloise (devenue magistrate nationale) Coninx brosse un tableau analogue. Elle était ainsi chargée, en tant que membre de la cellule grande criminalité et terrorisme, des hold-ups et du terrorisme, des affaires de meurtre, de l'ordre public, des délits politiques et des délits de presse. En outre, elle était encore magistrat de confiance pour tout ce qui concerne le droit commun et la criminalité organisée, elle contrôlait les accords de Schengen et était responsable en second des prises d'otages et des alertes policières. Bien que Mme Coninx fût partie d'une section spécialisée, elle était de surcroît chargée d'une liste impressionnante de responsabilités(3).

### 3.1.3. Formation

Un second aspect épineux touchant au personnel des parquets concerne la formation de base et la formation permanente des magistrats.

(1) Le procureur général Van Camp souligne, lui aussi, l'existence d'un problème d'effectifs (cf. Note du procureur général près la Cour d'appel d'Anvers concernant le questionnaire joint à la lettre du 17 mars 1997 des présidents de la Commission parlementaire du Sénat chargée d'enquêter sur la criminalité organisée en Belgique, 1).

(2) Dejemeppe, B., « *Le ministère public aujourd'hui ou la tentation de la météorologie* », *Actualités du Droit*, 1993, (542), 552.

(3) Audition de M. C. Vanhaecke et Mme M. Coninx, respectivement premier substituuat et substituuat du procureur du Roi au tribunal de première instance de Bruxelles. Réunion du vendredi 16 mai 1997, p. 14.



Dat er terzake een en ander fout loopt is reeds lang bekend. Zo wees Fijnaut er bijvoorbeeld in 1980 reeds op dat één van de lacunes in de opleiding van de parketmagistraat gelegen is in het onvoldoende zicht op de dagelijkse politiepraktijk en op de problematiek van het politiemangement(1). Dit is overigens slechts één aspect van een ruim probleem. In het algemeen is het zo dat de (leidinggevende) parketmagistraat geen opleiding op het vlak van beleid krijgt en dat de opleiding in het algemeen teveel op dossierbehandeling is gericht(2).

Met name voor de aanpak van de zware en/of georganiseerde misdaad blijkt dat gebrek aan vorming en opleiding van de parketmagistraten een ernstige hinderpaal te zijn.

Zo wees procureur-generaal Van Camp (thans emeritus) er tijdens zijn uiteenzetting voor de Commissie op dat parketmagistraten niet gevormd zijn voor allerlei betrekkelijk nieuwe fenomenen, zoals bijvoorbeeld de bestrijding van de hormonen-maffia. Tevens zouden sommige parketmagistraten door dat gebrek aan vorming niet altijd precies de proactieve recherche kunnen inschatten. Een dergelijk gebrek aan vorming maakt duidelijk dat het momenteel voor sommige parketmagistraten — zelfs als ze het zouden willen — *de facto* moeilijk wordt effectief leiding en sturing aan de politiediensten te geven(3).

Uit de antwoorden van sommige procureurs des Konings kan dezelfde vaststelling worden afgeleid.

Ook de vroegere Brusselse substitute Coninx wees op een ander nefast gevolg van de gebrekkige opleiding van de parketmagistraten. Zo is zeker in zware, complexe zaken een goede coaching van politiemensen noodzakelijk. Voor deze belangrijke taak zijn de parketmagistraten echter helemaal niet opgeleid(4).

Dat er een acuut gebrek aan opleiding en (permanente) vorming is, werd tevens bevestigd door de door de Commissie uitgevoerde bevraging van de 27 procureurs des Konings. Hieruit bleek dat omzendbrieven van de minister van Justitie, de procureur-generaal (of eventueel van de procureurs des Konings), naast zelfstudie de voornaamste bron van bijscholing en van permanente vorming van de parketmagistraten zijn.

(1) Fijnaut, C., « *De reorganisatie van het politieapparaat* », *Panopticon*, 1980, nr. 93, blz. 97.

(2) Heimans, H., « *Het openbaar ministerie* », in *De efficiëntie van de justitie. Een jaar werking van M&M*. Colloquium van vrijdag 16 december 1994, Gent, Mys en Breesch, 1994, (10), 13; Magistratuur en Maatschappij, « *Memorandum aan de formateur* », *AJT Dossier*, 1994-1995, (113), 126.

(3) Parlementaire Commissie van Onderzoek naar de georganiseerde criminaliteit in België. Vergadering van vrijdag 21 februari 1997 (voormiddag). Stenografisch verslag, blz. 5-7.

(4) Hoorzitting met de heer Vanhaecke en mevrouw Coninx, respectievelijk eerste substitute en substitute van de procureur des Konings bij de rechtbank van eerste aanleg te Brussel. Vergadering van vrijdag 16 mei 1997, blz. 15.

On sait depuis longtemps que tout n'est pas parfait en ce domaine. Fijnaut soulignait par exemple dès 1980 qu'une des lacunes de la formation du magistrat du parquet est de ne pas initier suffisamment à la pratique policière quotidienne et aux problèmes du management policier(1). Ce n'est d'ailleurs que l'un des aspects d'un vaste problème. D'une manière générale, le magistrat dirigeant du parquet ne reçoit aucune formation en matière de gestion et la formation est globalement trop axée sur le traitement des dossiers(2).

Par rapport, notamment, à la grande criminalité et/ou à la criminalité organisée, le manque de formation des magistrats des parquets s'avère être un sérieux handicap.

Le procureur général Van Camp (actuellement émérite) a souligné au cours de son exposé en commission que la formation des magistrats du parquet laisse ces derniers démunis face à toute une série de phénomènes relativement nouveaux, tels que la lutte contre la mafia des hormones. Ce manque de formation entraîne par exemple que certains magistrats du parquet ne savent pas toujours exactement ce que recouvre la notion d'enquête proactive. À la lumière de ces lacunes dans la formation, il est clair qu'actuellement certains magistrats du parquet ont en fait peine à diriger et à guider effectivement les services de police, même s'ils le voulaient(3).

Les réponses de certains procureurs du Roi permettent de faire le même constat.

L'ancienne substitute bruxelloise Coninx a elle aussi souligné un autre effet néfaste de la formation lacunaire des magistrats du parquet. Alors qu'un bon encadrement des policiers est indispensable dans les grands dossiers complexes, les magistrats du parquet ne sont pourtant pas du tout préparés à cette tâche importante(4).

Ce manque aigu de formation professionnelle et de formation permanente a également été confirmé par les réponses au questionnaire adressé par la commission aux 27 procureurs du Roi. Il en ressort qu'à côté de l'étude personnelle, les circulaires du ministre de la Justice et du procureur général (ou éventuellement du procureur du Roi) constituent la principale source de recyclage et de formation permanente des magistrats

(1) Fijnaut, C., « *De reorganisatie van het politieapparaat* », *Panopticon*, 1980, n° 93, p. 97.

(2) Heimans, H., « *Het openbaar ministerie* », in *De efficiëntie van de justitie. Een jaar werking van M&M*. Colloque du vendredi 16 décembre 1994, Gand, Mys et Breesch, 1994, (10), 13; Magistratuur en maatschappij, « *Memorandum aan de formateur* », *A.J.T. Dossier*, 1994-95, (113), 126.

(3) Commission d'enquête parlementaire sur la criminalité organisée en Belgique. Réunion du vendredi 21 février 1997 (matin). Rapport sténographique, p. 5-7.

(4) Audition de M. C. Vanhaecke et de Mme M. Coninx, respectivement premier substitut et substitut du procureur du Roi près le tribunal de première instance de Bruxelles. Réunion du vendredi 16 mai 1997, p. 15.

Daarnaast bestaan er weliswaar de vormingssessies georganiseerd door het ministerie van Justitie, doch alleen al wegens de onderzetting van de parketten en de daaruit voortvloeiende overbelasting blijkt het vaak niet vanzelfsprekend hieraan te participeren. Hetzelfde geldt *a fortiori* voor studiedagen, waarbij echter de hoge kostprijs nog een bijkomende remmende factor vormt.

### 3.1.4. Een al te «receptieve» werkmethode

De parketten van eerste aanleg werken grotendeels receptief-reactief. Zo moet bijvoorbeeld worden vastgesteld dat een parketmagistraat vaak het opsporingsonderzoek, zoals dat door de politiediensten wordt gevoerd, gewoon ondergaat. De sturing en de leiding van het onderzoek gebeurt dus *de facto* dikwijls door de politiediensten zelf. Hierbij beperkt de parketmagistraat zich tot het afleveren van kantschriften en tot de controle van de legaliteit van de door de politie aangewende opsporingsmethoden. Soms denkt de magistraat met politiediensten mee over de mogelijke onderzoekspistes, doch verder gaat zijn bemoeienis met de opsporing doorgaans niet. Met name ten aanzien van de bestrijding van de georganiseerde misdaad volstaat zo'n receptief-reactieve opstelling niet. In de mate dat bijvoorbeeld bijzondere opsporingsmethoden worden aangewend lijkt het wenselijk dat de parketmagistraten «dichter op de bal zouden spelen». Deze methoden vereisen immers een direct justitieel toezicht en controle (1).

Bij deze vast te stellen receptieve opstelling van de parketmagistraten komt dat de parketten van eerste aanleg doorgaans zaak-gericht werken, waardoor er (te) weinig aandacht is voor een organisatie-oriëntatie. Hiermee wordt bedoeld dat het parket een dossier voorgesteld krijgt en het vervolgens dat dossier afwerkt, zodat de aandacht beperkt blijft tot het concrete misdrijf dat werd gepleegd en tot de daders die al dan niet gekend zijn en gevat worden. Bij een dergelijke werkmethode gaat er onvoldoende aandacht naar criminele structuren en organisaties, die eventueel achter de concrete misdrijven schuilgaan. Anders gesteld: het systematisch verband tussen een aantal op het eerste zicht banaal lijkende strafbare feiten wordt op deze manier niet opgemerkt, zodat een criminele organisatie die zich met deze feiten bezighoudt ook niet in beeld komt of kan komen (2).

(1) Parlementair onderzoek naar de wijze waarop het onderzoek door de politie en het gerecht werd gevoerd in de zaak-«Dutroux-Nihoul en consorten». Verslag namens de Onderzoekscommissie uitgebracht door de heer Landuyt en mevrouw de 'T Serclaes, Stuk Kamer, 96/97, nr. 713/6, blz. 126-127. Zie ook Vande Lanotte, J., «*De l'indépendance du ministère public*» in «*Le ministère public ou les mystères de la grande pyramide*». Actes du colloque organisé par l'Association syndicale des magistrats le 14 décembre 1996 à Louvain-la-Neuve». *Juger*, special nummer (11/12/13), blz. 24 en 25.

(2) Parlementair onderzoek naar de wijze waarop het onderzoek door de politie en het gerecht werd gevoerd in de zaak-«Dutroux-Nihoul en consorten». Verslag namens de Onderzoekscommissie uitgebracht door de heer Landuyt en mevrouw de 'T Serclaes, Stuk Kamer, 96/97, nr. 713/6, blz. 124-125.

du parquet. Il est vrai par ailleurs, que le ministère de la Justice organise des sessions de formation, mais le manque d'effectifs dans les parquets et la surcharge de travail qui en découle sont tels qu'il n'est souvent pas évident d'y participer. Et il en va *a fortiori* de même pour les journées d'étude dont le prix élevé constitue un frein supplémentaire.

### 3.1.4. Une méthode de travail trop «passive»

Les parquets de première instance travaillent en grande partie sur le mode réceptif-réactif. Force est de constater par exemple que le magistrat du parquet subit souvent l'information telle qu'elle est conduite par les services de police. L'instruction est donc souvent dirigée et conduite en fait par les services de police eux-mêmes, le magistrat du parquet se bornant à émettre des apostilles et à contrôler la légalité des méthodes d'enquête mises en œuvre par la police. Il arrive que le magistrat réfléchisse avec les services de police sur les pistes d'enquête envisageables, mais son implication dans l'information ne va généralement pas plus loin. Quand il s'agit, notamment, de lutter contre la criminalité organisée, cette attitude réceptive-réactive ne suffit plus. Dans la mesure où l'on recourt par exemple à des techniques spéciales d'investigation, il paraît souhaitable que les magistrats du parquet suivent les opérations de plus près. En effet, ces méthodes requièrent une surveillance et un contrôle judiciaires directs (1).

À cette attitude passive constatée chez les magistrats du parquet s'ajoute que les parquets de première instance se focalisent généralement sur les dossiers individuels et ne pensent pas suffisamment en termes d'organisation. On veut dire par là que le parquet est saisi d'un dossier, qu'il traite ensuite ce dossier-là et que son attention se limite à l'infraction concrète qui a été commise et aux auteurs connus ou non et appréhendés ou non. Une telle méthode de travail ne prête pas suffisamment attention aux structures et aux organisations criminelles qui peuvent se cacher derrière ces faits délictueux. En d'autres termes, on ne détecte pas le lien systématique existant entre un certain nombre de délits apparemment banals, et l'organisation criminelle qui les commandites n'est pas ou ne peut pas être percée à jour (2).

(1) Enquête parlementaire sur la manière dont l'enquête dans ses volets policiers et judiciaires, à été menée dans «l'affaire Dutroux-Nihoul et consortes». Rapport fait au nom de la Commission d'enquête par M. Renaat Landuyt et Mme Nathalie de 'T Serclaes, doc. Chambre 1996-1997, n° 713/6, pp. 126-127; voir aussi Vande Lanotte, J., «*De l'indépendance du ministère public*», dans «*Le ministère public ou les mystères de la grande pyramide*». Actes du Colloque organisé par l'Association syndicale des magistrats, le 14 décembre 1996, à Louvain-la-Neuve», *Juger*, n° spécial (11/12/13), 1997, pp. 24-25.

(2) Enquête parlementaire sur la manière dont l'enquête dans ses volets policiers et judiciaires, à été menée dans «l'affaire Dutroux-Nihoul et consortes». Rapport fait au nom de la Commission d'enquête par M. Renaat Landuyt et Mme Nathalie de 'T Serclaes, doc. Chambre 1996-1997, n° 713/6, pp. 124-125.

Dit zal des te meer het geval zijn indien deze strafbare feiten in verschillende gerechtelijke arrondissementen worden gepleegd. Men moet immers vaststellen dat er tussen de verschillende parketten van eerste aanleg geen systematische informatie-uitwisseling bestaat, hetgeen op zich onder meer te maken heeft met het gegeven dat niet alle parketten reeds geïnformatiseerd zijn (cf. het volgende punt). Het ligt echter dieper dan dit veeleer technische probleem. Het ontbreken van informatie-uitwisseling vloeit namelijk tevens rechtstreeks voort uit de bij de parketmagistraten heersende mentaliteit(1).

Het gaat overigens niet alleen om informatie-uitwisseling tussen verschillende parketten, doch ook om coördinatie binnen een zelfde parket. Deze al te vaak ontbrekende coördinatie is zeker voor de aanpak van de georganiseerde criminaliteit van vitaal belang. Zo'n coördinatie maakt het immers mogelijk na te gaan of nieuwe, hangende of zonder gevolg geklasseerde zaken geen verband vertonen met de in onderzoek zijnde feiten. Het is dan ook vereist dat de processen-verbaal en de verslagen met betrekking tot deze zaken aan de onderzoekende magistraten worden voorgelegd, hetgeen uiteraard een coördinatie binnen het parket veronderstelt(2).

In het verlengde van dat gebrek aan coördinatie moet worden vastgesteld dat de communicatie binnen een parket te wensen overlaat. Zo moet worden vastgesteld dat er vaak intern geen sprake is van een overleg rond beleidsaspecten, operationele facetten van het werk e.d.m.(3).

Het dient tot slot te worden beklemtoond dat de receptief-reactieve werkmethode en het gegeven dat de aandacht vooral naar de concrete zaak en niet zozeer naar de achterliggende organisatie gaat voor een groot deel het gevolg is van de te grote werklast waarmee de parketmagistraten zich geconfronteerd weten. Dit leidt tot ernstige problemen. De te hoge werklast van de individuele parketmagistraat heeft

Cela se vérifiera d'autant plus si ces infractions sont commises dans plusieurs arrondissements judiciaires. Force est de constater qu'il n'y a pas d'échange systématique d'informations entre les différents parquets de première instance, notamment parce que tous les parquets ne sont pas encore informatisés (cf. le point suivant). Mais le problème est plus profond que cet aspect plutôt technique. L'absence d'échange d'informations est directement liée aussi à la mentalité qui règne chez les magistrats du parquet(1).

Il ne s'agit d'ailleurs pas uniquement d'une question d'échanges d'informations entre les divers parquets, mais aussi de coordination au sein du même parquet. Cette coordination, qui fait trop souvent défaut, revêt une importance vitale, surtout pour la lutte contre la criminalité organisée. Elle permet de vérifier si des affaires nouvelles, pendantes ou classées sans suite ne présentent pas un lien avec les faits à l'instruction. Il est donc nécessaire que les procès-verbaux et les rapports relatifs à ces affaires soient soumis aux magistrats instructeurs, ce qui suppose naturellement une coordination au sein du parquet(2).

Dans le prolongement de ce manque de coordination, il faut constater que la communication au sein d'un même parquet laisse à désirer. Force est de constater qu'il n'existe souvent pas de concertation interne sur les aspects politiques, les facettes opérationnelles du travail etc.(3).

Enfin, il faut souligner que la méthode de travail réceptive-réactive et le fait que l'attention se focalise plutôt sur le dossier concret que sur l'organisation sous-jacente, sont en grande partie imputables à la surcharge de travail à laquelle sont confrontés les magistrats du parquet et qui provoque des problèmes graves. La surcharge de travail qui pèse sur chaque magistrat du parquet fait qu'il n'aura souvent ni le

(1) Parlementair onderzoek naar de wijze waarop het onderzoek door de politie en het gerecht werd gevoerd in de zaak-«Dutroux-Nihoul en consorten». Verslag namens de Onderzoekscmissie uitgebracht door de heer Landuyt en mevrouw de 'T Serclaes, Stuk Kamer, 96/97, nr. 713/6, blz. 124.

(2) Nota van de procureur-generaal bij het Hof van Beroep te Antwerpen met betrekking tot de vragenlijst gevoegd bij de brief van 17 maart 1997 van de voorzitters van de parlementaire commissie van onderzoek naar de georganiseerde criminaliteit in België.

(3) Christiaensen, S. *De oprichting van een wetenschappelijke dienst voor het crimineel beleid aangekondigd in de verklaring van de regering van 5 juni 1990. Aanbevelingen t.b.v. de voorbereidende werkgroep aangesteld door de minister van Justitie*. Leuven. Faculteit Rechtsgeleerdheid, 1991, 34: De Nauw A. «Een eigentijds openbaar ministerie. Eindverslag», in *Een eigentijds openbaar ministerie*. Handelingen van het Colloquium gehouden op het Paleis van Justitie te Brussel op 7 en 8 oktober 1994 in aanwezigheid van Z.K.H. Prins Filip en onder auspiciën van de minister van Justitie en van de procureurs-generaal bij het Hof van Cassatie en bij de Hoven van beroep. ed. Hof van Cassatie, Brussel, Belgisch Staatsblad, 1994, (367), 368; Dupont, L., Christiaensen, S., en Claes, P., «Knelpunten betreffende het functioneren van het strafrechtelijk vooronderzoek. Samenvattend verslag van een empirische studie», *Panopticon*, 1992, (215), 238.

(1) Enquête parlementaire sur la manière dont l'enquête dans ses volets policiers et judiciaires, à été menée dans «l'affaire Dutroux-Nihoul et consorts». Rapport fait au nom de la Commission d'enquête par M. Renaat Landuyt et Mme Nathalie de 'T Serclaes, doc. Chambre 1996-1997, n° 713/6, p. 124.

(2) Note du procureur général près la Cour d'appel d'Anvers concernant le questionnaire joint à la lettre du 17 mars 1997 adressée par les présidents de la Commission parlementaire du Sénat sur la criminalité organisée en Belgique, 7.

(3) Christiaensen, S. «*De oprichting van een wetenschappelijke dienst voor het crimineel beleid aangekondigd in de verklaring van de regering van 5 juni 1990. Aanbevelingen t.b.v. de voorbereidende werkgroep aangesteld door de minister van Justitie*». Leuven. Faculteit Rechtsgeleerdheid, 1991, 34: De Nauw A. «Un ministère public pour son temps. Rapport final». Actes du Colloque tenu au Palais de Justice de Bruxelles les 7 et 8 octobre 1994 en présence de S.A.R. le Prince Philippe et sous les auspices du ministre de la Justice et des procureurs généraux près la Cour de cassation et près les Cours d'appel. Éd. Cour de Cassation, Bruxelles, *Moniteur belge*, 1994 (367), 368; Dupont L., Christiaensen, S., et Claes P., «*Knelpunten betreffende het functioneren van het strafrechtelijk vooronderzoek. Samenvattend verslag van een empirische studie*», *Panopticon*, 1992, (215), 238.

immers tot gevolg dat het hem vaak aan de nodige tijd, inzichten en wetenschappelijke aanpak zal ontbreken om de complexiteit van de verbanden die binnen de criminele organisaties rijzen te ontwarren(1).

### **3.1.5. Gebrek aan middelen**

Op de parketten van eerste aanleg bestaat een ernstig tekort aan middelen.

Zo beklemtoonde procureur-generaal Van Camp in zijn aan de Commissie overgemaakte nota dat we in België — ondanks de reeds aangebrachte verbeteringen — op het vlak van informatica nog in de kinderschoenen staan in vergelijking met bijvoorbeeld Nederland(2). Zoals boven werd aangegeven is dit gebrek aan informatisering één van de oorzaken van het gebrek aan afdoende informatie-uitwisseling tussen de verschillende parketten.

Een ander aspect van het middelenprobleem betreft de gebouwen waarover de parketten beschikken. Zo voldoen een aantal gerechtsgebouwen volstrekt niet aan de vereiste veiligheidsnormen, met name op het gebied van bewaking of infrastructuur. Dit stelt zeker voor de aanpak van de georganiseerde criminaliteit een bijzonder probleem. Het is immers nogal vanzelfsprekend dat verslagen inzake de toepassing van bijzondere opsporingsmethoden, inclusief de proactieve recherche, zo goed als mogelijk beveiligd en opgeborgen moeten worden, hetgeen dus gezien de erbarmelijke toestand van een aantal gerechtsgebouwen niet altijd mogelijk is(3).

In dit licht zou men kunnen denken aan een afzonderlijke behuizing van de parketten, wat de beveiliging zou vergemakkelijken.

### **3.1.6. Specialisatie**

Alleen reeds de boven aangegeven chronische onderbemanning van een aantal parketten maakt specialisatie vaak onmogelijk. Zo bleek uit de door de commissie uitgevoerde bevraging van de 27 procureurs des Konings dat het op vele parketten niet mogelijk is een speciale sectie met het oog op de bestrijding van de zware, georganiseerde misdaad op te richten. Dit bleek onder meer het geval bij de parketten te Verviers, Veurne, Tongeren, Aarlen en Eupen.

(1) Nota van de procureur-generaal bij het Hof van beroep te Antwerpen met betrekking tot de vragenlijst gevoegd bij de brief van 17 maart 1997 van de voorzitters van de parlementaire commissie van onderzoek naar de georganiseerde criminaliteit in België, 1.

(2) Nota van de procureur-generaal bij het Hof van beroep te Antwerpen met betrekking tot de vragenlijst gevoegd bij de brief van 17 maart 1997 van de voorzitters van de parlementaire commissie van onderzoek naar de georganiseerde criminaliteit in België, 1.

(3) Nota van de procureur-generaal bij het Hof van beroep te Antwerpen met betrekking tot de vragenlijst gevoegd bij de brief van 17 maart 1997 van de voorzitters van de parlementaire commissie van onderzoek naar de georganiseerde criminaliteit in België, 10.

temps, ni la vue d'ensemble, ni la démarche scientifique nécessaires pour cerner la complexité des liens existant au sein des organisations criminelles(1).

### **3.1.5. Manque de moyens**

Les parquets de première instance sont confrontés à un grave manque de moyens.

Le procureur général Van Camp a souligné dans sa note à la commission qu'en Belgique, l'informatisation des services n'en est encore qu'à ses premiers balbutiements par rapport aux Pays-Bas par exemple et ce, en dépit des améliorations déjà intervenues(2). Comme on l'a indiqué déjà, ce retard dans l'informatisation est une des causes des carences constatées au niveau des échanges d'informations entre les différents parquets.

Un autre aspect lié à la problématique des moyens concerne les bâtiments mis à la disposition des parquets. Plusieurs bâtiments abritant les services de la justice ne satisfont absolument pas aux normes de sécurité voulues, notamment dans le domaine de la surveillance ou des infrastructures. Ce problème se pose avec une acuité particulière pour la lutte contre la criminalité organisée. Il va de soi que les rapports sur l'utilisation de techniques spéciales d'enquête, en ce compris l'enquête proactive, doivent être conservés dans les meilleures conditions de sécurité, ce qui n'est donc pas toujours possible étant donné l'état lamentable de certains de ces bâtiments(3).

Vu sous cet angle, on pourrait envisager d'installer les parquets dans des bâtiments distincts, ce qui faciliterait la recherche d'une solution au problème de la sécurité.

### **3.1.6. Spécialisation**

La pénurie chronique affectant les effectifs de certains parquets suffit souvent à rendre toute spécialisation impossible. Le questionnaire adressé par la commission aux 27 procureurs du Roi a montré que la plupart des parquets ne sont pas en mesure de créer une section spéciale chargée de la lutte contre la grande criminalité organisée. Tel est notamment le cas dans les parquets de Verviers, Furnes, Tongres, Arlon et Eupen.

(1) Note du procureur général près la Cour d'appel d'Anvers concernant le questionnaire joint à la lettre du 17 mars 1997 des présidents de la Commission parlementaire d'enquête sur la criminalité organisée en Belgique, 1.

(2) Note du procureur général près la Cour d'appel d'Anvers concernant le questionnaire joint à la lettre du 17 mars 1997 des présidents de la Commission parlementaire d'enquête sur la criminalité organisée en Belgique, 1.

(3) Note du procureur général près la Cour d'appel d'Anvers concernant le questionnaire joint à la lettre du 17 mars 1997 des présidents de la Commission parlementaire d'enquête sur la criminalité organisée en Belgique, 10.

Voorgaande vaststelling belet overigens niet dat de commissie kon vaststellen dat op een aantal parketten wel een vorm van specialisatie bestaat. Dit is bijvoorbeeld het geval op het parket te Antwerpen. Zo worden er in het arrondissement Antwerpen speciale cellen opgericht telkens wanneer met betrekking tot een bepaalde groep signalen van georganiseerde criminaliteit worden opgevangen. Een concreet voorbeeld is de zogenaamde «Russian Organised Crime-Cel» (ROC-cel). Binnen deze cel, die in 1996 binnen het Antwerpse parket is opgericht, wordt onder leiding van een eerste substituut overleg gepleegd met de magistraten die specifiek belast zijn met dergelijke dossiers inzake witwassen, bedrieglijke bankbreuk, verdovende middelen, mensenhandel, wapentraffieken, hormonen, vervalsingen en smokkel. Daarnaast neemt ook de magistraat die zich bezighoudt met de ambtelijke opdrachten en de uitleveringen aan dit overleg deel (1).

Ook binnen het parket te Brussel bestaat een zekere specialisatie. Zo is er de de facto gegroeide cel «zware criminaliteit en terrorisme», maar geen afzonderlijke cel voor zware georganiseerde criminaliteit. Het betreft een cel van 5 magistraten die samen instaan voor de aanpak van de zware criminaliteit, autozwendel, valsemunterij, enz. (2).

Een ander voorbeeld van specialisatie biedt het parket te Brugge. Hier werd binnen het parket overgegaan tot de creatie van een aantal specialisaties, waarbij bijzondere aandacht gaat naar de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit. Het gaat dan concreet om onderwerpen als mensenhandel, hormonen, financieel-economische delinquentie e.d.m.

Ook binnen het parket te Nijvel is sprake van een zekere specialisatie. Aldus bestaat er binnen dit parket onder meer een sectie groot banditisme, een sectie financiële delinquentie en een sectie mensenhandel.

Sinds 1 oktober 1996 heeft het parket van Charleroi een nieuwe organisatievorm aangenomen met onder meer een afdeling georganiseerde criminaliteit en een economische en financiële afdeling. Deze laatste werkt nauw samen met de afdeling georganiseerde

Il n'empêche que la commission a pu constater l'existence d'une certaine forme de spécialisation au sein de certains parquets. Tel est notamment le cas au parquet d'Anvers dans l'arrondissement d'Anvers. Des cellules spéciales sont constituées chaque fois que l'on prévoit des signes révélateurs de criminalité organisée. Un exemple concret est la fameuse cellule R.O.C. («Russian Organised Crime-Cel»). Créée en 1996 au sein du parquet anversois, cette cellule assure, sous la direction d'un premier substitut, une concertation avec les magistrats chargés spécifiquement des dossiers de ce type concernant des affaires de blanchiment, de faillites frauduleuses, de trafic de drogue, de traite des êtres humains, de trafic d'armes ou d'hormones, de contrefaçon et de contrebande. Participe également à cette concertation le magistrat chargé des commissions rogatoires et des extraditions (1).

Le parquet de Bruxelles pratique lui aussi une certaine spécialisation. On y trouve une cellule appelée «grande criminalité et terrorisme» qui s'est constituée spontanément sans pour autant former une cellule distincte pour la criminalité organisée. Elle est composée de 5 magistrats chargés ensemble de la lutte contre la grande criminalité, le trafic de voitures, le faux monnayage, etc. (2).

Le parquet de Bruges nous fournit un autre exemple de spécialisation. On y a créé plusieurs cellules spécialisées et on se concentre spécialement sur la lutte contre la criminalité organisée. Il s'agit ainsi concrètement de sujets tels que la traite des êtres humains, le problème des hormones, la délinquance économique et financière et d'autres choses semblables.

Au parquet de Nivelles aussi, il est question d'une certaine spécialisation. Ainsi existe-t-il au sein de ce parquet, entre autres, une section grand banditisme, une section délinquance financière, une section traite des êtres humains.

Depuis le 1<sup>er</sup> octobre 1996, le parquet de Charleroi a adopté une nouvelle organisation composée notamment d'une section criminalité organisée et d'une section économique et financière, cette dernière travaillant en étroite collaboration avec la section

(1) Nota van de procureur-generaal bij het Hof van beroep te Antwerpen met betrekking tot de vragenlijst gevoegd bij de brief van 17 maart 1997 van de voorzitters van de parlementaire commissie van onderzoek naar de georganiseerde criminaliteit in België, 4; Parlementaire commissie van onderzoek naar de georganiseerde criminaliteit in België, vergadering van vrijdag 21 februari 1997 (voormiddag), blz. 5.

(2) Hoorzitting met 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. Vergadering van vrijdag 16 mei 1997, 9-10. Zie ook Dejemeppe, B., «*La gestion des parquets: du modèle administratif au modèle managérial*», in «*Le ministère public ou les mystères de la grande pyramide*. Actes du Colloque organisé par l'Association syndicale des magistrats le 14 décembre 1996 à Louvain-la-Neuve», *Juger*, speciaal nummer (11/12/13), 1997, blz. 70.

(1) Note du procureur général près la Cour d'appel d'Anvers relative au questionnaire joint à la lettre du 17 mars 1997 des présidents de la Commission parlementaire d'enquête sur la criminalité organisée en Belgique, 4; Commission parlementaire d'enquête sur la criminalité organisée en Belgique, réunion du vendredi 21 février 1997 (matin), p. 5.

(2) Audition de M.C. Vanhaecke et de Mme Coninx, respectivement premier substitut et substitut du procureur du Roi près le tribunal de première instance de Bruxelles, réunion du vendredi 16 mai 1997, 9-10. Voir aussi Dejemeppe B. *La gestion des parquets: du modèle administratif au modèle managérial*, dans «*Le ministère public ou les mystères de la grande pyramide*. Actes du Colloque organisé par l'Association syndicale des magistrats, le 14 décembre 1996, à Louvain-la-Neuve», *Juger*, n° spécial (11/12/13), 1997, p. 70.

criminaliteit. Deze afdelingen staan onder het toezicht van substituten die voor deze materies een bijzondere belangstelling en competentie aan de dag gelegd hebben. (1)

Volledigheidshalve dient aan het bovenstaande te worden toegevoegd dat niet elke procureur des Konings van oordeel is dat de strijd tegen de georganiseerde misdaad tot de oprichting van een aparte, gespecialiseerde parketafdeling noopt. Zo wees de procureurs des Konings te Veurne er de commissie bijvoorbeeld op dat een dergelijk initiatief enerzijds weliswaar — gezien de beperktheid van het kader — niet mogelijk is, doch dat dit anderzijds ook niet nodig is. In het algemeen wijst de commissie erop dat precies door het ontbreken van specialisatie en van de nodige technische deskundigheid het fenomeen van de georganiseerde criminaliteit niet wordt geregistreerd en dat daarenboven het risico op procedurefouten — zeker in complexe dossiers, zoals dat bij gevallen van georganiseerde misdaad vaak het geval zal zijn — toeneemt, hetgeen het vertrouwen van de burger in het gerecht verder kan doen afnemen (2). Bovendien kan het ontbreken van een aanspreekpunt voor het federaal niveau t.a.v. de parketten een handicap zijn voor een landelijk onderzoek.

### 3.2. Het bovenlokaal niveau : de ressorten

#### 3.2.1. Opleiding

Het hierboven gestelde probleem van de opleiding met het oog op de ontwikkeling van een zekere beleidsvisie wordt ook ontmoet bij de parketmagistraten op het niveau van de parketten-generaal. Ook hier primeert de dossierbehandeling. Hierbij komt dat noch aan de universiteiten, noch achteraf enige specifieke opleiding wordt gegeven voor het beheren van een grote organisatie (3).

#### 3.2.2 Werkmethode

Qua werkmethode dient te worden vastgesteld dat de parketten-generaal ver afstaan van het dagelijkse

(1) Marchandise, Th., «Une expérience de management au parquet de Charleroi», in «Le ministère public ou les mystères de la grande pyramide. Actes du colloque organisé par l'Association syndicale des magistrats le 14 décembre 1996 à Louvain-la-Neuve». *Juger*, numéro spécial (11/12/13), 1997, blz. 90-91.

(2) De Nauw, A., «Een eigentijds openbaar ministerie. Eindverslag» in Een eigentijds openbaar ministerie. Handelingen van het Colloquium gehouden op het Paleis van Justitie te Brussel op 7 en 8 oktober 1994 in aanwezigheid van Z.K.H. Prins Filip en onder auspiciën van de minister van Justitie en van de procureurs-generaal bij het Hof van Cassatie en bij de Hoven van beroep. Ed. Hof van Cassatie, Brussel, *Belgisch Staatsblad*, 1994, blz. 369.

(3) Heimans, H., «Het openbaar ministerie» in *De efficiëntie van de justitie. Een jaar werking van M & M. Colloquium vrijdag 16 december 1994*. Gent, Mys en Breesch, 1994, (10), 13; Magistratuur en Maatschappij. «Memorandum aan de formateur», *AJT Dossier*, 1994-1995, (113), blz. 126.

criminalité organisée. Ces sections sont sous la responsabilité de substituts qui ont marqué un intérêt et des compétences particulières pour ces matières. (1)

Pour être complet, il convient d'ajouter que tous les procureurs du Roi ne croient pas que la lutte contre la criminalité organisée passe par la création d'une section distincte spécialisée du parquet. Ainsi le procureur du Roi de Furnes a-t-il attiré l'attention de la commission sur le fait qu'une telle initiative, à défaut certes d'être réalisable — étant donné le manque d'effectifs au cadre — n'est en outre pas nécessaire. Dans l'ensemble, la commission souligne que c'est précisément le manque de spécialisation et de savoir-faire technique indispensable qui fait que le phénomène de la criminalité organisée n'est pas enregistré et qui, en outre, augmente le risque d'erreur de procédure — en particulier dans des dossiers complexes comme le sont souvent les dossiers de criminalité organisée — ce qui peut ébranler davantage encore la confiance du citoyen dans la justice (2). En outre, l'absence de point de contact pour le niveau fédéral vis-à-vis des parquets peut constituer un handicap pour une enquête à l'échelon national.

### 3.2. Le niveau supralocal : les ressorts

#### 3.2.1. Formation

Le problème susmentionné de la formation en vue du développement d'une certaine vision politique se rencontre également chez les magistrats du parquet au niveau des parquets généraux. Ici aussi, c'est l'examen du dossier qui prime. À cela s'ajoute que ni dans les universités, ni ultérieurement, une formation spécifique n'est donnée pour la gestion d'une grande organisation (3).

#### 3.2.2 Méthode de travail

Force est de constater qu'en ce qui concerne la méthode de travail, les parquets généraux sont très

(1) Marchandise, Th., «Une expérience de management au parquet de Charleroi», in «Le ministère public ou les mystères de la grande pyramide. Actes du colloque organisé par l'Association syndicale des magistrats le 14 décembre 1996 à Louvain-la-Neuve». *Juger*, numéro spécial (11/12/13), 1997, pp. 90-91.

(2) De Nauw, A., «Un ministère public pour son temps. Rapport final», dans Un ministère public pour son temps. Actes du colloque tenu au Palais de Justice de Bruxelles les 7 et 8 octobre 1994 en présence de S.A.R. le Prince Philippe et sous les auspices du ministre de la Justice et des procureurs généraux près la Cour de cassation et près les cours d'appel, éd. Cour de cassation, Bruxelles, *Moniteur belge*, 1994, p. 369.

(3) Heimans, H., «Het openbaar ministerie», dans *De efficiëntie van de justitie. Een jaar werking van M & M. Colloquium, vrijdag 16 december 1994*, Gent, Mys en Breesch, 1994, (10), 13; Magistratuur en Maatschappij. «Memorandum aan de formateur», *A.J.T. Dossier*, 1994-1995, (113), p. 126.

werkterrein van de magistraten uit de parketten van eerste aanleg(1).

Is het dan te verwonderen dat de wijze waarop het parket-generaal gestalte geeft aan het toezicht over de parketten van eerste aanleg soms aanleiding geeft tot onbehagen?

Er wordt geklaagd over hiërarchische druk(2), over het opstellen van verslagen, over overdreven formalisme zodat al te veel tijd wordt besteed aan verantwoording en verplichtingen, terwijl er geen ruimte wordt gelaten voor dialoog, voorlichting en vorming(3).

Wellicht is het gebrek aan overleg en dialoog een algemeen verschijnsel bij de Belgische magistratuur: de vorming van jongere magistraten laat te wensen over. Al te vaak worden aan lagere magistraten verwijten toegestuurd voor feiten die louter te wijten zijn aan een lacune in de opleiding, in de permanente vorming of in de voorlichting.

Het overleg tussen de procureur-generaal en de procureurs van zijn ressort is onvoldoende geïnstitutionaliseerd(4).

Wordt soms niet uit het oog verloren dat het openbaar ministerie één orgaan is, waar de hiërarchische overste slechts als *primus inter pares* leiding en raad geeft, maar waar alle leden eenzelfde verantwoordelijkheid dragen in het kader van de toepassing van de wet?

Het beklemtonen van gezagsposities werkt de samenwerking en het overleg niet in de hand: dit geldt zowel voor de relaties tussen de parketten-generaal en de parketten als voor de parketten en de opsporingsambtenaren(5).

(1) Parlementair onderzoek naar de wijze waarop het onderzoek door de politie en gerecht werd gevoerd in de zaak «Dutroux-Nihoul en consorts». Verslag namens de Onderzoekscommissie uitgebracht door de heer Renaat Landuyt en mevrouw Nathalie de T'Serclaes, Stuk Kamer, 1996-1997, nr. 713/6, blz. 127.

(2) Dupont, L., Christiaensen, S. en Claes, P., *Het strafrechtelijk vooronderzoek en de voorlopige hechtenis: een verkennend onderzoek. Eindrapport*, Leuven, faculteit Rechtsgeleerdheid, 1991, blz. 448; Dupont, L., Christiaensen, S. en Claes, P., «Knelpunten betreffende het functioneren van het strafrechtelijk vooronderzoek. Samenvattend verslag van een empirische studie», *Panopticon*, 1992, (215), blz. 237.

(3) Christiaensen, S., *De oprichting van een wetenschappelijke dienst voor het crimineel beleid aangekondigd in de verklaring van de regering van 5 juni 1990. Aanbevelingen t.b.v. de voorbereidende werkgroep aangesteld door de minister van Justitie*, Leuven, Faculteit Rechtsgeleerdheid, 1991, 34. Of zoals de Brussels procureur des Konings Dejemeppe het uitdrukt: «Le parquet général apparaît parfois comme une structure non figurative laissant peu de place à une relation réellement dialectique», Dejemeppe, B., «Le ministère public demain, épée ou canne blanche?», *R.D.P.*, 1996 (843), blz. 852.

(4) De Wilde, L., «Het sepotbeleid», *Panopticon*, 1982, (501), blz. 507.

(5) Heimans, H., «Het openbaar ministerie», in *De efficiëntie van de justitie. Een jaar werking van M & M. Colloquium vrijdag 16 december 1994*, Gent, Mys en Breesch, 1994, (10), 13; Magistratuur en Maatschappij, «Memorandum aan de formateur», *AJT Dossier*, 1994-1995, (113), blz. 125.

éloignés de la réalité de l'enquête que mènent quotidiennement les magistrats des parquets de première instance(1).

Quoi d'étonnant, dès lors, à ce que la façon dont le parquet général concrétise le contrôle des parquets de première instance engendre parfois un malaise?

On se plaint de pressions hiérarchiques(2), de la rédaction de rapports, d'un formalisme exagéré, ce qui incite à consacrer trop de temps aux justifications et aux obligations, au détriment du dialogue, de l'information et de la formation(3).

Peut-être l'absence de concertation et de dialogue constitue-t-elle un phénomène général dans la magistrature belge: la formation des jeunes magistrats laisse à désirer. Les magistrats du degré inférieur se voient trop souvent reprocher des faits qui sont purement et simplement dus à une lacune dans la formation de base, dans la formation permanente ou dans l'information.

La concertation entre le procureur général et les procureurs de son ressort n'est pas suffisamment institutionnalisée(4).

Ne perd-on pas parfois de vue que le ministère public est un organe unique, dont le supérieur hiérarchique ne donne des ordres et des conseils qu'en tant que *primus inter pares*, mais dont tous les membres assument une même responsabilité dans le cadre de l'application de la loi?

En accentuant les positions d'autorité, on ne favorise pas la collaboration et la concertation: il en est ainsi tant des relations entre les parquets généraux et les parquets que de celles des parquets et des officiers de police judiciaire(5).

(1) Enquête parlementaire sur la manière dont l'enquête, dans ses volets policiers et judiciaires a été menée dans l'affaire «Dutroux-Nihoul et consorts». Rapport fait au nom de la Commission d'enquête par M. Renaat Landuyt et Mme Nathalie de T'Serclaes, doc. Chambre, 1996-1997, n° 713/6, p. 127.

(2) Dupont, L., Christiaensen, S. et Claes, P., *Het strafrechtelijk vooronderzoek en de voorlopige hechtenis: een verkennend onderzoek. Eindrapport*, Leuven, Faculteit Rechtsgeleerdheid, 1991, p. 448; Dupont, L., Christiaensen, S. en Claes, P., «Knelpunten betreffende het functioneren van het strafrechtelijk vooronderzoek. Samenvattend verslag van een empirische studie», *Panopticon*, 1992, (215), p. 237.

(3) Christiaensen, S., *De oprichting van een wetenschappelijke dienst voor het crimineel beleid aangekondigd in de verklaring van de regering van 5 juni 1990. Aanbevelingen t.b.v. de voorbereidende werkgroep aangesteld door de minister van Justitie*, Leuven, Faculteit Rechtsgeleerdheid, 1991, 34. Ou, comme le dit le procureur du Roi à Bruxelles, M. Dejemeppe: «Le parquet général apparaît parfois comme une structure non figurative laissant peu de place à une relation réellement dialectique», Dejemeppe, B., «Le ministère public demain, épée ou canne blanche?», *R.D.P.*, 1996, (843), p. 852.

(4) De Wilde, L., «Het sepotbeleid», *Panopticon*, 1982, (501), p. 507.

(5) Heimans, H., «Het openbaar ministerie», dans *De efficiëntie van de justitie. Een jaar werking van M & M. Colloquium, vrijdag 16 december 1994*, Gent, Mys en Breesch, 1994, (10), 13; Magistratuur en Maatschappij, «Memorandum aan de formateur», *A.J.T. Dossier*, 1994-1995, (113), p. 125.

Er dient echter te worden vermeld dat deze opvattingen niet kunnen veralgemeend worden. Zo worden er in het ressort Antwerpen-Limburg bijvoorbeeld door de procureur-generaal tweemaandelijks beleidsvergaderingen met de procureurs des Konings en de arbeidsauditeurs belegd. Dergelijke vergaderingen zouden ertoe bijdragen dat in alle openheid en in wederzijds overleg beleidsmatige initiatieven worden ontwikkeld. Tevens zou het moeten leiden tot een responsabilisering van de procureurs des Konings en de arbeidsauditeurs(1), en tot een betere werksfeer waar samenwerking, dialoog en vertrouwen vanzelfsprekend zijn.

In het verlengde van het gebrek aan overleg is het trouwens zo dat de communicatie en de informatie-uitwisseling tussen de parketten-generaal en de parketten van eerste aanleg te wensen overlaat. Aldus blijken enerzijds de richtlijnen en de instructies vanwege de parketten-generaal wel vlot te worden doorgestuurd, doch dient anderzijds te worden vastgesteld dat dit in veel mindere mate geldt voor de zogenaamde «niet-normatieve» informatie. Dergelijke informatie noodzaakt infrastructurele herinrichtingen van de parketten. Ook vanuit de parketten van eerste aanleg naar de parketten-generaal toe blijken er overigens — de formeel opgelegde controlestukken buiten beschouwing gelaten — communicatiestoornissen te bestaan. Hierbij zou het niet altijd gebruikelijk zijn dat nuttige ideeën nopens de aanpak van bepaalde zaken of nopens de organisatie en de methoden van bepaalde onderzoeken worden uitgewisseld(2).

### **3.2.3. Specifiek ten aanzien van de georganiseerde criminaliteit**

Op het niveau van het parket-generaal te Antwerpen bestaan er specifieke coderingen in verband met de oorsprong van de criminaliteit die op het bestaan van een organisatie wijzen. Het gaat dan concreet om aanduidingen als Balkan, Slavische, Aziatische, Zuid-Amerikaanse, Benelux, enz. Een dergelijke codering maakt het mogelijk alle voorhanden zijnde dossiers(3) naar de oorsprong te groeperen, om aldus een beter overzicht te krijgen. Dit moet dan vervolgens criminele en strategische analyses mogelijk maken(4).

(1) Nota van de procureur-generaal bij het Hof van beroep te Antwerpen met betrekking tot de vragenlijst gevoegd bij de brief van 17 maart 1997 van de voorzitters van de parlementaire commissie van onderzoek naar de georganiseerde criminaliteit in België, blz. 6 en 18.

(2) Dupont, L., Christiaensen, S. en Claes, P., «*Knelpunten betreffende het functioneren van het strafrechtelijk vooronderzoek. Samenvattend verslag van een empirische studie*». *Panopticon*, 1992, (215), blz. 238.

(3) Hiermee wordt bedoeld: belangrijke opsporingsonderzoeken waarvoor verslagen werden opgesteld; verslagen met betrekking tot gerechtelijke onderzoeken; ambtelijke opdrachten van en naar het buitenland; uitleveringsverzoeken; veroordelingen, enz.

(4) Nota van de procureur-generaal bij het Hof van beroep te Antwerpen met betrekking tot de vragenlijst gevoegd bij de brief van 17 maart 1997 van de voorzitters van de parlementaire commissie van onderzoek naar de georganiseerde criminaliteit in België, blz. 3.

Il convient de noter que ces conceptions ne peuvent pas être généralisées. Ainsi, dans le ressort des provinces d'Anvers et de Limbourg, par exemple, le procureur général tient tous les deux mois une réunion avec les procureurs du Roi et les auditeurs du travail sur la politique à suivre. Des réunions de ce type devraient promouvoir des initiatives en vue de définir, en toute franchise et en concertation, la politique à suivre. Cela devrait permettre aussi de responsabiliser les procureurs du Roi et les auditeurs du travail(1), ainsi que de parvenir à une meilleure ambiance de travail où la coopération, le dialogue et la confiance iraient de soi.

Le manque de concertation est d'ailleurs aussi responsable des déficiences au niveau de la communication et de l'échange d'informations entre les parquets généraux et les parquets de première instance. S'il s'avère que les directives et les instructions des parquets généraux sont transmises comme il se doit, force est toutefois de constater qu'il en va tout autrement des informations «non normatives». La transmission de ce type d'informations nécessite une réorganisation de l'infrastructure des parquets. D'ailleurs, la communication des documents — exceptée celle des documents de contrôle obligatoires — des parquets de première instance aux parquets généraux est également défailante. Les échanges d'idées constructifs sur la manière d'aborder certains problèmes, sur la façon de conduire certaines enquêtes ou sur les méthodes à appliquer dans le cadre de celles-ci ne seraient pas toujours monnaie courante(2).

### **3.2.3. En ce qui concerne la criminalité organisée proprement dite**

Le parquet général d'Anvers a développé, pour ce qui est de la criminalité, une codification spécifique qui tient compte de son origine et qui peut révéler l'existence d'une organisation. Concrètement, il s'agit de compartimenter les choses au moyen de mentions comme Balkans, Slaves, Asiatiques, Sud-Américains, Benelux, etc. Une telle codification permet de regrouper tous les dossiers(3) disponibles d'après leur origine et d'avoir une meilleure vue d'ensemble. Cela doit permettre de réaliser ensuite des analyses criminelles et stratégiques(4).

(1) Note du procureur général près la Cour d'appel d'Anvers sur le questionnaire annexé à la lettre du 17 mars 1997 des présidents de la commission parlementaire d'enquête sur la criminalité en Belgique, pp. 6 et 18.

(2) Dupont, L., Christiaensen, S. et Claes, P., «*Knelpunten betreffende het functioneren van het strafrechtelijk vooronderzoek. Samenvattend verslag van een empirische studie*». *Panopticon*, 1992, (215), p. 238.

(3) L'on vise ici l'information importante pour laquelle des rapports ont été établis; des rapports sur des enquêtes judiciaires; des commissions rogatoires en provenance de l'étranger ou à l'étranger, des demandes d'extradition, des condamnations, etc.

(4) Note du procureur général près la cour d'appel d'Anvers sur le questionnaire annexé à la lettre du 17 mars 1997 des présidents de la Commission parlementaire d'enquête sur la criminalité organisée en Belgique, p. 3.



Het is de commissie niet bekend in welke mate een dergelijke procedure ook in andere ressorten wordt toegepast.

### **3.2.4. Middelen**

Het op lokaal niveau vastgestelde gebrek aan informatisering werkt ook door op het niveau van de ressorten. Ook op de parketten-generaal ontbreekt immers een behoorlijke informatica, zodat — zoals reeds werd aangegeven — een vlotte informatie-uitwisseling wordt bemoeilijkt en een effectieve sturing door de parketten-generaal van de parketten van eerste aanleg onmogelijk wordt (1).

### **3.2.5. Specialisatie**

De wet van 4 maart 1997 voorziet voor de advocaten-generaal in een belangrijke rol bij de noodzakelijke wetenschappelijke en gespecialiseerde ondersteuning van het strafrechtelijk beleid, zoals dat door de minister van Justitie, na advies van het college van procureurs-generaal, wordt vastgesteld en door dat college wordt geïmplementeerd.

Concreet bepaalt § 4 van het nieuwe artikel 143bis van het Gerechtelijk Wetboek dat het college van procureurs-generaal zich voor de uitvoering van zijn opdrachten kan laten bijstaan door leden van het openbaar ministerie bij de hoven van beroep. Deze magistraten, die verbonden blijven aan hun parket-generaal, krijgen een belangrijke beleidsondersteunende en beleidsvoorbereidende rol toegewezen (2). Hierbij zullen deze advocaten-generaal optreden onder het gezag van de procureur-generaal die territoriaal bevoegd is of die een bepaalde materie in zijn portefeuille heeft en aldus een zekere materiedeskundigheid aan het college van procureurs-generaal verschaffen (3) (4).

## **3.3. Het college van procureurs-generaal**

### **3.3.1. Formatie**

Het college van procureurs-generaal, dat sinds de wet van 4 maart 1997 op een wettelijke basis berust,

(1) Parlementair onderzoek naar de wijze waarop het onderzoek door de politie en het gerecht werd gevoerd in de zaak-«Dutroux-Nihoul en consorten». Verslag namens de Onderzoekscmissie uitgebracht door de heer Renaat Landuyt en mevrouw Nathalie de 'T Serclaes. Stuk Kamer, 1996-1997, nr. 713/6, blz. 128.

(2) Een dergelijke rol werd in het verleden in het raam van de hormonenproblematiek reeds uitgeoefend door advocaat-generaal Timperman.

(3) Voor alle duidelijkheid zij vermeld dat het hier niet gaat om een operationele bevoegdheid en dat het evenmin mogelijk is dat de procureur-generaal zijn bevoegdheid of verantwoordelijkheid naar de advocaten-generaal doorschuift.

(4) Wetsontwerp tot instelling van het college van procureurs-generaal en tot instelling van het ambt van federaal magistraat. Verslag namens de commissie voor de Justitie uitgebracht door de heren Coveliers en Vandenberghe, Stuk Senaat, 1996-1997, nr. 1-447/4, blz. 4, 53, 64-65 en 83-84. Wetsontwerp tot instelling van het college van procureurs-generaal en tot instelling van het ambt van nationaal magistraat. Verslag namens de commissie voor de Justitie uitgebracht door de heren Giet en Lozie, Stuk Kamer, 1996-1997, nr. 867/6, blz. 3.

La commission ignore si une procédure analogue existe dans d'autres ressorts.

### **3.2.4. Moyens**

Le manque d'information constaté au niveau local se répercute aussi sur les ressorts. L'absence d'information convenable des parquets généraux entrave aussi, comme on l'a dit, tout échange efficace d'informations et empêche les parquets généraux de coordonner efficacement l'action des parquets de première instance (1).

### **3.2.5. Spécialisation**

La loi du 4 mars 1997 confère aux avocats généraux un rôle important de soutien scientifique et spécialisé que réclame la politique criminelle telle que la définit le ministre de la Justice, sur l'avis du collège des procureurs généraux, et telle qu'elle est mise en œuvre par ce collège.

Concrètement, le § 4 du nouvel article 143bis du Code judiciaire dispose que pour l'exécution de ses missions, le collège des procureurs généraux peut requérir l'aide de membres du ministère public près les cours d'appel. Ces magistrats, qui restent attachés à leur parquet général, se voient ainsi attribuer un rôle important de soutien et de préparation à la politique (2). Les avocats généraux agiront en l'occurrence sous l'autorité du procureur général qui est territorialement compétent ou qui a une matière particulière dans ses attributions et apporteront ainsi une certaine expertise au collège des procureurs généraux (3) (4).

## **3.3. Le collège des procureurs généraux**

### **3.3.1. Cadre**

Le collège des procureurs généraux qui, depuis la loi du 4 mars 1997, dispose d'un fondement légal,

(1) Enquête parlementaire sur la manière dont l'enquête, dans ses volets policiers et judiciaires, a été menée dans «l'affaire Dutroux-Nihoul et consortes». Rapport fait au nom de la commission d'enquête par M. Renaat Landuyt et Mme Nathalie de 'T Serclaes, doc. Chambre, 1996-1997, n° 713/6, p. 128.

(2) Un rôle semblable a déjà été confié en son temps à l'avocat général Timperman dans le cadre du problème des hormones.

(3) Pour toute la clarté, il convient de noter qu'il ne s'agit pas d'une compétence opérationnelle et que le procureur général n'a pas non plus la possibilité de se décharger de sa compétence ou de sa responsabilité sur les avocats généraux.

(4) Projet de loi instituant le collège des procureurs généraux, et créant la fonction de magistrat fédéral. Rapport fait au nom de la commission de la Justice par MM. Coveliers et Vandenberghe, doc. Sénat, 1996-1997, n° 1-447/4, pp. 4, 53, 64-65 et 83-84; projet de loi instituant le collège des procureurs généraux et créant la fonction de magistrat fédéral. Rapport fait au nom de la commission de la Justice par MM. Giet et Lozie, doc. Chambre, 1996-1997, n° 867/6, p. 3.

vormt binnen het openbaar ministerie het nationaal overkoepelend orgaan. Het college is samengesteld uit de vijf procureurs-generaal bij de hoven van beroep en heeft, naast het adviseren van de minister van Justitie bij het vaststellen van de richtlijnen van het strafrechtelijk beleid (art. 143<sup>ter</sup> van het Gerechtelijk Wetboek), krachtens artikel 143<sup>bis</sup>, § 2, van het Gerechtelijk Wetboek een drievoudige taak.

In de eerste plaats beslist het college over alle maatregelen die nodig zijn voor de coherente uitwerking en de coördinatie van het strafrechtelijk beleid. Ten tweede dient het college te beslissen over de maatregelen die een goede algemene en gecoördineerde werking van het openbaar ministerie beogen. In de derde plaats heeft het college daarenboven de taak de minister van Justitie in te lichten en te adviseren over elke zaak die verband houdt met de opdrachten die aan het openbaar ministerie zijn toevertrouwd.

### 3.3.2. *Werkmethode*

Het college van procureurs-generaal beslist — voor zover het niet gaat om het inlichten van de ministerie van Justitie omtrent zaken die verband houden met de aan het openbaar ministerie toevertrouwde opdrachten — bij consensus.

Aangezien het vereiste van een consensus een belemmerend effect op de beleidsvoering kan hebben, bepaalt artikel 143<sup>bis</sup> van het Gerechtelijk Wetboek dat indien het college geen consensus bereikt en indien daardoor de uitvoering van de ministeriële richtlijnen inzake het strafrechtelijk beleid in het gedrang komt, de minister van Justitie de noodzakelijke maatregelen kan nemen met het oog op de gewaarborgde toepassing van dat strafrechtelijk beleid. Dit impliceert dus dat indien het college geen consensus bereikt, maar het om aspecten gaat die de uitvoering van het strafrechtelijk beleid niet in het gedrang brengen, elke procureur-generaal de facto kan optreden volgens zijn opvatting.

Hoewel de vroegere minister van Justitie De Clerck voor het college van procureurs-generaal een voortrekkersrol ziet weggelegd bij de verdere uitbouw, herprofilering en reorganisatie van het openbaar ministerie maakt het voorgaande duidelijk dat het bereiken van dit doel voor een groot deel van de samenwerkingswil van de procureurs-generaal zal afhangen. Dit werd voor de commissie ook bevestigd door procureur-generaal Van Camp. Volgens deze laatste werken de procureurs-generaal tijdens hun beleidsvergaderingen «naar godsvrucht en vermogen» en is het duidelijk dat «les grandes espérances» van het college nog een hele aanpassing en mentaliteitswijziging zullen vergen(1).

(1) Parlementaire commissie van onderzoek naar de georganiseerde criminaliteit in België. Vergadering van vrijdag 21 februari 1997 (voormiddag). Stenografisch verslag, blz. 9 en 16.

constitue, au sein du ministère public, l'instance factière nationale. Le collège est composé des cinq procureurs généraux près les cours d'appel. En plus de conseiller le ministre de la Justice pour l'élaboration des directives de politique criminelle (article 143<sup>ter</sup> du Code judiciaire), le collège remplit, conformément à l'article 143<sup>bis</sup>, § 2, du Code judiciaire, une triple mission.

Tout d'abord, le collège décide de toutes les mesures nécessaires à l'application cohérente et à la coordination de la politique criminelle. Deuxièmement, il doit décider des mesures à prendre pour assurer le bon fonctionnement général et la coordination du travail du ministère public. Enfin, le collège doit également éclairer et conseiller le ministre de la Justice sur toute question relative aux missions qui ont été confiées au ministère public.

### 3.3.2. *Méthode de travail*

Le collège des procureurs généraux décide par consensus — pour tout ce qui ne relève pas de sa mission d'information du ministre de la Justice sur les affaires relatives aux tâches confiées au ministère public.

Comme la règle du consensus peut entraver la mise en œuvre de la politique, l'article 143<sup>bis</sup>, § 2, du Code judiciaire, dispose que si aucun consensus ne peut être dégagé l'exécution des directives relatives à la politique criminelle soit ainsi mise en péril, le ministre de la Justice peut prendre les mesures nécessaires pour assurer l'application de cette politique. Cette disposition implique que si le collège ne parvient pas à un consensus, mais qu'il s'agit d'aspects ne compromettant pas l'application de la politique criminelle, chaque procureur général peut en fait (continuer à) agir comme bon lui semble.

Même si l'ancien ministre de la Justice De Clerck souhaite voir le collège des procureurs généraux jouer un rôle majeur dans le développement, le reprofilage et la réorganisation du ministère public, il ressort clairement de ce qui précède que la réalisation de cet objectif dépendra largement de la volonté de collaborer des procureurs généraux. Le procureur général Van Camp l'a confirmé devant la commission. D'après lui, au cours de leurs réunions de politique, les procureurs généraux travaillent de leur mieux et il est clair que les «grandes espérances» placées dans le collège nécessiteront encore tout un processus d'adaptation et de changement de mentalité(1).

(1) Commission parlementaire chargée d'enquêter sur la criminalité organisée en Belgique, réunion du vendredi 27 février 1997 (matin). Compte rendu sténographique, pp. 9 et 16.

### 3.3.3. Middelen

Gezien de belangrijke taken die het college van procureurs-generaal kreeg toegewezen rijst de vraag naar de omkadering van dit orgaan. Op dit vlak werd in de wet — naast de beleidsondersteunende rol van de advocaten-generaal — alleen in een ondersteunend secretariaat voorzien.

### 3.3.4. Specialisatie

Zoals reeds werd aangegeven heeft het college van procureurs-generaal een belangrijke, zij het adviseerende, rol bij het bepalen van het strafrechtelijk beleid inzake de bestrijding van de georganiseerde misdaad. Hierbij dient tevens te worden gewezen op een belangrijk initiatief in de richting van een gespecialiseerde, wetenschappelijke ondersteuning van dat beleid.

Zo maakt § 5 van het nieuwe artikel 143*bis* van het Gerechtelijk Wetboek(1) een portefeuilleverdeling, met bijhorende specialisatie, binnen het college van procureurs-generaal mogelijk. Deze mogelijkheid werd inmiddels door middel van een koninklijk besluit(2) benut. In dit kader is het echter opvallend dat de georganiseerde criminaliteit als zodanig, anders dan bijvoorbeeld in Nederland het geval is, geen specifieke portefeuille vormt. Materies die samen (kunnen) hangen met de zware, georganiseerde criminaliteit werden aldus verdeeld tussen de procureurs-generaal te Gent (terrorisme, grootbanditisme, hormonencriminaliteit), Brussel (financiële, fiscale en economische criminaliteit, corruptie) en Luik (drugscriminaliteit, mensenhandel). Men kan zich afvragen of een dergelijke versnippering van materies wel de meest aangewezen weg is in het raam van een adequate bestrijding van de georganiseerde misdaad.

## 3.4. De nationaal magistraten

### 3.4.1. Formatie

Een fenomeen als georganiseerde criminaliteit wordt onder meer gekenmerkt door het feit dat het vaak om onderzoeken zal gaan die de grenzen van het gerechtelijk arrondissement, het ressort of zelfs het land overstijgen. Dit roept de vraag op van de coördinatie van dergelijke onderzoeken. Centraal hierbij staat het optreden van de nationaal magistraat.

De nationaal magistraten hebben krachtens het nieuwe artikel 144*bis* van het Gerechtelijk Wetboek

(1) Ingevoerd door de wet van 4 maart 1997 tot instelling van het college van de procureurs-generaal en tot instelling van het ambt van nationaal magistraat, *Belgisch Staatsblad* van 30 april 1997, blz. 10392-10395.

(2) Koninklijk besluit van 6 mei 1997 betreffende de specifieke taken van de leden van het college van procureurs-generaal, *Belgisch Staatsblad* van 14 mei 1997, blz. 11692-11693.

### 3.3.3. Moyens

Vu les missions importantes qui ont été confiées au collège des procureurs généraux, il y a lieu de s'interroger sur l'encadrement de cet organe. À cet égard, la loi prévoit uniquement — outre le concours des avocats généraux — l'appui d'un secrétariat.

### 3.3.4. Spécialisation

Comme indiqué précédemment, le collège des procureurs généraux a un rôle important à jouer, même si celui-ci n'est que consultatif, dans la définition de la politique criminelle en matière de lutte contre la criminalité organisée. À ce sujet, il convient de relever également une initiative importante dans le sens d'un soutien spécialisé de cette politique.

Le § 5 du nouvel article 143*bis* du Code judiciaire(1) permet de procéder, au sein du collège des procureurs généraux, à une répartition de portefeuilles débouchant sur une spécialisation. Le Gouvernement a fait usage de cette possibilité par le biais d'un arrêté royal(2). On remarque toutefois que, contrairement aux Pays-Bas par exemple, la criminalité organisée ne constitue pas, comme telle un portefeuille spécifique. Les matières liées ou pouvant être liées à la criminalité organisée grave ont ainsi été réparties entre les procureurs généraux de Gand (terrorisme, grand banditisme, hormones), de Bruxelles (criminalité financière, fiscale et économique, corruption) et de Liège (drogue, traite des êtres humains). On peut se demander si un telle dispersion des matières est bien le meilleur moyen de combattre adéquatement la criminalité organisée.

## 3.4. Les magistrats nationaux

### 3.4.1. Cadre

Une des caractéristiques d'un phénomène tel que la criminalité organisée est que les enquêtes débordent souvent les frontières de l'arrondissement judiciaire, du ressort, voire du pays, ce qui soulève le problème de la coordination de ce type d'instructions. L'action du magistrat national est essentielle en la matière.

L'article 144*bis* nouveau du Code judiciaire attribue aux magistrats nationaux une double tâche. En

(1) Inséré par la loi du 4 mars 1997 instituant le collège des procureurs généraux et créant la fonction de magistrat national, *Moniteur belge*, 30 avril 1997, pp. 10392-10395.

(2) Arrêté royal du 6 mai 1997 relatif aux tâches spécifiques des membres du collège des procureurs généraux, *Moniteur belge*, 14 mai 1997, pp. 11692-11693.

een dubbele taak. In de eerste plaats zorgen ze, in overleg met één of meer procureurs des Konings, voor de coördinatie van de uitoefening van de strafvordering en voor de vergemakkelijking van de internationale samenwerking. In dit kader kunnen ze — indien dit noodzakelijk is en na de territoriaal bevoegde procureur-generaal te hebben ingelicht (en behoudens diens andersluidende beslissing) — dwingende onderrichtingen geven aan één of meer procureurs des Konings.

De tweede taak van de nationaal magistraten betreft het nemen van alle dringende maatregelen die met het oog op de uitoefening van de strafvordering noodzakelijk zijn, en dit zolang een procureur des Konings zijn wettelijk bepaalde bevoegdheid niet heeft uitgeoefend. Dergelijke maatregelen zijn bindend voor de procureur des Konings.

### 3.4.2. *Werkmethode*

Bij de boven aangegeven dubbele taak van de nationaal magistraten ligt het hoofddaccent op hun coördinerende opdracht(1).

Belangrijk is dat de nationaal magistraten in dit kader geen afbreuk mogen doen aan het werk van de parketten van eerste aanleg, voor zover deze tenminste op een nuttige wijze kunnen optreden. De nationaal magistraten hebben dan ook geen evocatierecht. Deze optie werd genomen om enerzijds onnodige bevoegdheidsconflicten te vermijden en om anderzijds een desorganisatie van de parketten van eerste aanleg te voorkomen. Daarenboven laat het beperkt aantal nationaal magistraten een dergelijke evocatie in feite niet toe. Hierbij komt overigens nog dat het vaak beter is monsterdossiers te vermijden. Het verdient dan ook de voorkeur om de dossiers op de verschillende parketten te laten, doch er wel criminale analyses op te verrichten(2).

Uit het voorgaande volgt dat de meerwaarde die de nationaal magistraten inbrengen gelegen is in de kennis en de ervaring die ze in complexe dossiers ter beschikking van de parketten stellen. Hun coördinerende opdracht dient daarenboven toe te laten om de euvels van een versplinterd gerechtelijk apparaat te helen(3). Zo wees de procureur des Konings te Veurne er de commissie bijvoorbeeld op dat de nationaal magistraten de lokale parketten attent kunnen

premier lieu, ils veillent, en concertation avec un ou plusieurs procureurs du Roi, à coordonner l'exercice de l'action publique et à faciliter la coopération internationale. Dans ce cadre, ils peuvent, si nécessaire, après en avoir informé le procureur général territorialement compétent, donner (sauf lorsque celui-ci prend une décision contraire), des instructions contraignantes à un ou plusieurs procureurs du Roi.

La deuxième mission des magistrats nationaux consiste à prendre toutes les mesures urgentes nécessaires à l'exercice de l'action publique, et ce, tant qu'un procureur du Roi n'aura pas exercé la compétence qui lui est attribuée par la loi. Ces mesures sont contraignantes pour le procureur du Roi.

### 3.4.2. *Méthode de travail*

Celle des deux missions susvisées qui sont attribuées aux magistrats nationaux, sur laquelle on met principalement l'accent, c'est la mission de coordination(1).

Ce qui est important, c'est que, dans ce cadre, les magistrats nationaux ne peuvent pas porter préjudice au travail des parquets de première instance. Mais dans quelle mesure peuvent-ils agir utilement? C'est pourquoi l'on n'a pas accordé, aux magistrats nationaux, le droit d'évocation. Si on ne l'a pas fait, c'est pour prévenir d'inutiles conflits de compétence et pour ne pas désorganiser les parquets de première instance. En outre, le nombre limité de magistrats nationaux fait que l'exercice d'un tel droit d'évocation est impossible dans les faits. Il faut ajouter qu'il est souvent préférable de ne pas constituer de dossiers mammouths. Il est dès lors souhaitable de laisser les dossiers entre les mains des divers parquets, tout en le soumettant à des analyses criminelles(2).

Il découle de ce qui précède que la plus-value qu'apportent les magistrats nationaux réside dans les connaissances et l'expérience qu'ils peuvent mettre à la disposition des parquets pour ce qui est du traitement de dossiers complexes. En outre, leur mission de coordination doit permettre de pallier les problèmes qui résultent de la fragmentation de l'appareil judiciaire(3). Le procureur du Roi de Furnes a, par exemple, signalé à la commission que les magistrats

(1) Wetsontwerp tot instelling van het college van procureurs-generaal en tot instelling van het ambt van nationaal magistraat, Stuk Senaat, 1996-1997, n° 447/1, blz. 3.

(2) Wetsontwerp tot instelling van het college van procureurs-generaal en tot instelling van het ambt van nationaal magistraat, Stuk Senaat, 1996-1997, n° 447/1, blz. 3-5.

(3) Wetsontwerp tot instelling van het college van procureurs-generaal en tot instelling van het ambt van nationaal magistraat, Stuk Senaat, 1996-1997, n° 447/1, blz. 5; Vanderborgh, J. en De Hert, P., «Het ambt van nationaal magistraat», in *Handboek Politiediensten*, blz. 4.

(1) Projet de loi instituant le collège des procureurs généraux et créant la fonction de magistrat national, doc. Sénat, 1996-1997, n° 447/1, p. 3.

(2) Projet de loi instituant le collège des procureurs généraux et créant la fonction de magistrat national, doc. Sénat, 1996-1997, n° 447/1, pp. 3-5.

(3) Projet de loi instituant le collège des procureurs généraux et créant la fonction de magistrat national, doc. Sénat, 1996-1997, n° 447/1, p. 5; Vanderborgh, J. et De Hert, P., «Het ambt van nationaal magistraat», dans *Handboek Politiediensten*, p. 4.

maken op samenhang met dossiers uit andere arrondissementen, zodat een gecoördineerde aanpak mogelijk wordt. In het algemeen blijkt uit de door de commissie uitgevoerde bevraging van de 27 procureurs des Konings overigens dat de nationaal magistraten door de lokale parketten met name worden geapprecieerd wegens de concrete tips die ze geven in individuele dossiers, onder meer met het oog op de aanpak van de georganiseerde criminaliteit. Daarnaast blijkt hun advies met betrekking tot onder meer de inzet van bijzondere politietechnieken positief gewaardeerd te worden.

### 3.4.3. Middelen

Ten aanzien van de nationaal magistraten kan men zich in de eerste plaats afvragen of ze wel voldoende in aantal zijn. Momenteel zijn er drie(1) nationaal magistraten actief. De formatie voorziet in vijf functies die effectief moeten worden ingevuld(2).

Tevens kan men zich afvragen of de nationaal magistraten — naast het feit dat ze slechts met drie zijn — wel over de overige noodzakelijke middelen beschikken om hun belangrijke coördinerende taak waar te maken. Hoger werd reeds aangegeven dat de nationaal magistraten niet over een evocatierecht beschikken. Ze kunnen een zaak dus niet aan een lokaal parket onttrekken. Hierbij moet trouwens worden vastgesteld dat de relatie tussen de nationaal magistraten en de procureurs des Konings enigszins ambigu is. Deze relatie is in feite in hoofdzaak gebaseerd op loyauteit. Een nationaal magistraat die dwingende onderrichtingen verstrekt en hierbij wordt geconfronteerd met een procureur des Konings die weigert ze na te leven, zal dan ook niet anders kunnen dan zich tot de territoriaal bevoegde procureur-generaal te wenden(3).

Verder is het ten aanzien van de relatie tussen de nationaal magistraten en de lokale parketten opvallend dat niet is voorzien in een wederzijdse informatieverplichting. Hoewel er dagelijkse contacten zijn tussen deze beide actoren, lijkt de feedback tussen parketmagistraten en de nationaal magistraat toch een problematisch gegeven(4).

Een ander kritisch punt heeft betrekking op de noodzakelijk omkadering van de nationaal magistra-

nationaux peuvent attirer l'attention des parquets locaux sur des connexités entre les dossiers qu'ils traitent et ceux qui sont traités dans d'autres arrondissements, de manière à en permettre un examen coordonné. D'une manière générale, les auditions des 27 procureurs du Roi auxquelles la commission a procédé ont d'ailleurs montré que les parquets locaux appréciaient les magistrats nationaux notamment parce qu'ils fournissent des conseils concrets dans le cadre de dossiers individuels, notamment en vue de la lutte contre la criminalité organisée. Les conseils qu'ils donnent au sujet de la mise en œuvre des techniques policières particulières sont également appréciés.

### 3.4.3. Moyens

En ce qui concerne les magistrats nationaux, l'on peut tout d'abord se demander si leur nombre est suffisant. À l'heure actuelle, il y a trois(1) magistrats nationaux en activité. Le cadre prévoit cinq postes à pourvoir effectivement(2).

Abstraction faite des difficultés dues au fait qu'ils ne sont que trois, l'on peut également se demander si les magistrats nationaux disposent de moyens suffisants pour accomplir leur importante mission de coordination. L'on a déjà vu ci-dessus que les magistrats nationaux ne disposent pas du droit d'évocation et qu'ils ne peuvent donc pas retirer une affaire à un parquet local. À ce sujet, force est d'ailleurs de constater que la relation qui existe entre les magistrats nationaux et les procureurs du Roi est quelque peu ambiguë. En fait, cette relation est basée principalement sur la loyauté. Un magistrat national qui donne des directives contraignantes et qui se trouve confronté à un procureur du Roi qui refuse de les appliquer, n'aura pas d'autre choix que celui de s'adresser au procureur général territorialement compétent(3).

Pour le reste, il est frappant de constater, pour ce qui est des rapports entre les magistrats nationaux et les parquets locaux, que l'on n'a prévu aucune obligation d'information réciproque. Bien qu'il y ait des contacts quotidiens entre ces deux acteurs de la justice, le feed-back entre les magistrats du parquet et le magistrat national paraît poser problème(4).

L'encadrement dont doivent bénéficier nécessairement les magistrats nationaux est un autre point

(1) De wet van 4 maart 1997 laat toe er maximaal vijf aan te wijzen.

(2) Hoorzitting met 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. Vergadering van vrijdag 16 mei 1997, 13 en 16.

(3) Wetsontwerp tot instelling van het college van procureurs-generaal en tot instelling van het ambt van nationaal magistraat, Stuk Senaat, 1996-1997, n° 447/1.3.

(4) Vanderborgh, J. en De Hert, P., «Het ambt van nationaal magistraat», in *Handboek Politiediensten*, 36.

(1) La loi du 4 mars 1997 autorise la désignation de cinq magistrats nationaux au plus.

(2) Audition de M. C. Vanhaecke et de Mme M. Coninx, respectivement premier substitut et substitut du procureur du Roi près le tribunal de première instance de Bruxelles. Réunion du vendredi 16 mai 1997, 13 et 16.

(3) Projet de loi instituant le collège des procureurs généraux et créant la fonction de magistrat national, doc. Sénat, 1996-1997, n° 447/1.3.

(4) Vanderborgh, J. et De Hert, P., «Het ambt van nationaal magistraat», dans *Handboek Politiediensten*, p. 36.

ten. Terzake voorziet de wet van 4 maart 1997 alleen in een secretariaat. Hierbij rijst de vraag in welke mate dit zeer beperkte secretariaat zal kunnen uitgroeien tot een echte, volwaardige ondersteunende staf.

Gezien de beperkte omkadering en het feit dat er slechts drie nationaal magistraten zijn, is het vrij merkwaardig dat in 1996 4 189 dossiers werden behandeld, waarvan er 1 893 zogenaamde «operationele dossiers»(1) betreffen. Uit dit werkvolume blijkt de noodzaak van de gecreëerde functie, waarvan het kader volledig zou moeten worden ingevuld.

#### **3.4.4. Spécialisation**

In het kader van de specialisatie op nationaal niveau valt voorts op te merken dat het werk van de nationaal magistraten in het begin functioneel niet werd opgesplitst. Dit heeft tot de praktische noodzaak geleid van een zekere taakverdeling.

### **3.5. Opvatting van de commissie**

Voor de leden van de commissie moet het parket een centrale positie bekleden in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit. Dat kan slechts indien men het openbaar ministerie de nodige middelen, slagkracht en coördinatie verschaft. Er wordt opgemerkt dat het wenselijk zou zijn dat de organisatie van de politie en die van het openbaar ministerie gelijklopen in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit(2). Een analoge structuur tussen deze twee instellingen is noodzakelijk omdat er gestreefd moet worden naar meer efficiëntie maar ook naar een daadwerkelijke controle op de politiediensten door het openbaar ministerie.

Er zijn twee denksporen naar voren gekomen: een specialisatie op het vlak van de parketten en van het rechtsgebied van de hoven van beroep enerzijds en de oprichting van een federaal openbaar ministerie anderzijds.

#### **3.5.1. Specialisatie van de functies**

Er wordt aanbevolen om in de parketten en de parketten-generaal cellen op te richten die gespecialiseerd zijn in de beheersing van de georganiseerde criminaliteit. In het kader van deze optie wordt voorgesteld om in elk rechtsgebied van het hof van beroep een advocaat-generaal aan te wijzen die het gerechtelijk beleid op het vlak van de georganiseerde criminaliteit coördineert. Elk proactief onderzoek zou

(1) Specifieke zaken die leiden tot gerechtelijke opdrachten, concrete dossiers en gerechtelijke tussenkomsten.

(2) Vergadering van 30 januari 1998, 66/7.

épineux. À cet égard, la loi du 4 mars 1997 prévoit simplement un secrétariat. L'on peut se demander sérieusement dans quelle mesure l'on pourra faire de ce secrétariat très restreint une véritable équipe de soutien.

Étant donné l'encadrement limité et le fait que les magistrats nationaux ne sont que trois, il est assez étonnant qu'en 1996, 4 189 dossiers aient été traités, dont 1 893 dits «opérationnels»(1). Un tel volume de travail montre qu'il était nécessaire de créer cette fonction et il faudrait en fixer intégralement le cadre.

#### **3.4.4. Spécialisation**

Pour ce qui est de la spécialisation au niveau national, l'on doit également souligner qu'il n'y a pas eu, à l'origine, de répartition fonctionnelle du travail entre les magistrats nationaux. Il a dès lors fallu, pour des raisons pratiques, répartir les tâches d'une manière ou d'une autre.

### **3.5. Opinion de la commission**

Pour les membres de la commission, le parquet doit être au centre de la lutte contre la criminalité organisée. Ceci ne peut se faire qu'à la condition de donner au ministère public les moyens, la capacité et la coordination nécessaires. L'on fait observer qu'il serait souhaitable qu'une similitude existe entre l'organisation policière et l'organisation du ministère public dans la lutte contre la criminalité organisée(2). La nécessité d'une structure analogue entre ces deux institutions se justifie pour des raisons d'efficacité mais aussi pour rendre effectif le contrôle que doit exercer le ministère public sur les services de police.

Deux pistes de réflexion ont été dégagées: une spécialisation au niveau des parquets et des ressorts de cour d'appel, d'une part, la création d'un ministère public fédéral, d'autre part.

#### **3.5.1. Spécialisation des fonctions**

La création de cellules spécialisées dans la maîtrise de la criminalité organisée au sein des parquets et des parquets généraux est recommandée. Dans le cadre de pareille option, l'on propose qu'un avocat général soit désigné dans chaque ressort de cour d'appel pour coordonner la politique judiciaire en matière de criminalité organisée. C'est sous la responsabilité de ces avocats généraux que serait exécutée toute recher-

(1) Il s'agit d'affaires spécifiques qui aboutissent à des missions judiciaires, des dossiers ponctuels et des interventions judiciaires.

(2) Réunion du 30 janvier 1998, 66/7.

gevoerd worden onder het toezicht van deze advocaten-generaal. Boven deze gespecialiseerde advocaten-generaal zouden ofwel een nationaal magistraat staan, ofwel een procureur-generaal met specifieke bevoegdheden (coördineren, stimuleren, controleren van de operationele taken die in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit door de politiediensten vervuld worden, controleren van de informatievergaring)(1).

Dit alternatief — gespecialiseerde advocaten-generaal en een nationaal magistraat of een nationaal procureur met specifieke bevoegdheden — verlicht enkel de bestaande procedure, aangezien de indeling in rechtsgebieden overeind blijft(2). Deze oplossing vergt een goed begrepen hiërarchische band tussen de advocaten-generaal en de procureurs-generaal ten einde een efficiënte strijd tegen de georganiseerde criminaliteit te bereiken.

### 3.5.2. *Het federaal parket*

Om de strijd tegen de criminele organisaties te verbeteren, hebben de leden van de commissie de vraag gesteld of het nuttig is een nationaal parket op te richten zoals in Nederland en in Duitsland.

Hoewel een aantal leden van de commissie deze gedachte genegen zijn(3), is de minister van Justitie geen voorstander van de oprichting van een federaal parket(4). Ook advocaat-generaal Duinslaeger(5) en commissaris-generaal De Vroom(6) hebben dezelfde mening als de minister: de eerste is meer te vinden voor het ontwikkelen van een goed georganiseerd systeem van nationaal magistraten.

Een federaal parket is nochtans niet noodzakelijk onverenigbaar met het college van procureurs-generaal en het ambt van de nationaal magistraten(7): het federaal parket zou het operationele orgaan zijn voor vervolging op het vlak van de georganiseerde criminaliteit terwijl het college van procureurs-generaal en de nationaal magistraten een advies- en controlebevoegdheid behouden.

Dit federaal parket zou binnen de gerechtelijke structuur niet mogen optreden als een verticaal hiërarchisch gezagsorgaan dat boven de parketten staat. Het zou meer moeten zorgen voor een horizontale samenwerking. De bevoegdheden van dit federaal

che proactive. Ces avocats généraux spécialisés devraient être chapeautés soit par un magistrat national soit par un procureur national aux compétences spécifiques (coordination, impulsion, contrôle des tâches opérationnelles exécutées par les services de polices en matière de lutte contre la criminalité organisée, contrôle de la collecte de l'information)(1).

Cette alternative — avocats généraux, magistrat national ou procureur national spécialisés — ne ferait qu'alléger la procédure existante, car la division en ressorts subsisterait. Pareille solution requiert un lien hiérarchique bien compris entre l'avocat général et le procureur général, en vue de lutter efficacement contre la criminalité organisée»(2).

### 3.5.2. *Parquet fédéral*

De manière à améliorer la lutte contre les organisations criminelles, les membres de la commission ont soulevé la question de l'utilité de créer un parquet national comme aux Pays-Bas ou en Italie.

Si l'idée de créer un parquet fédéral est partagée par certains membres de la commission(3), le ministre de la Justice n'est pas partisan de créer un parquet fédéral(4). Cet avis est également celui de l'avocat général Duinslaeger — qui est plus enclin à voir se développer un système bien organisé de magistrats nationaux(5) — et celui du commissaire général De Vroom(6).

Un parquet fédéral n'est pourtant pas nécessairement incompatible avec le collège des procureurs généraux et la fonction des magistrats nationaux(7); le parquet fédéral serait l'organe opérationnel des poursuites en matière de criminalité organisée, le collège des procureurs généraux et les magistrats nationaux conservant une compétence d'avis, de contrôle.

La situation de ce parquet fédéral dans la structure judiciaire ne devrait pas être celle d'une autorité hiérarchique verticale au-dessus des parquets. Il devrait s'agir davantage d'une situation de collaboration horizontale. Toute en limitant ces compétences à

(1) Vergadering van 30 januari 1998, 67/2.

(2) Vergadering van 30 januari 1998, 67/3.

(3) Vergadering van 30 januari 1998, 66/7, 67/3.

(4) Stuk Kamer, nr. 1391/1, 97/98, blz. 28 (bespreking van het regeeringsplan over de reorganisatie van de politiediensten).

(5) Stuk Kamer, nr. 1391/1, 97/98, blz. 253 (bespreking van het regeeringsplan over de reorganisatie van de politiediensten).

(6) Stuk Kamer, nr. 1391/1, 97/98, blz. 255 (bespreking van het regeeringsplan over de reorganisatie van de politiediensten).

(7) zie synthesenota, vergadering van de Onderzoekscommissie van 15 oktober 1997.

(1) Réunion du 30 janvier 1998, 67/2.

(2) Réunion du 30 janvier 1998, 67/3.

(3) Réunion du 30 janvier 1998, 66/7, 67/3.

(4) Doc. Chambre, n° 1391/1, 97/98, p. 28 (rapport sur la discussion du plan gouvernemental sur la réorganisation des services de police).

(5) Doc. Chambre, n° 1391/1, 97/98, p. 253 (rapport sur la discussion du plan gouvernemental sur la réorganisation des services de police).

(6) Doc. Chambre, n° 1391/1, 97/98, p. 255 (rapport sur la discussion du plan gouvernemental sur la réorganisation des services de police).

(7) Voir note de synthèse de la réunion de la commission d'enquête du 15 octobre 1997.

parket moeten beperkt blijven tot de georganiseerde criminaliteit. Dit mag er echter niet toe leiden dat aan de plaatselijke parketten hun bevoegdheden terzake ontnomen worden. Deze laatste zouden bevoegd blijven om de dossiers te behandelen die in hun rechtsgebied geopend zijn. Het federaal parket moet vooral een coördinerende rol vervullen.

Dit alternatief waarin een nieuwe structuur tot stand gebracht wordt, creëert echter ook een aantal problemen. Bij het instellen van een federaal parket mag geen rekening worden gehouden met het federale karakter van ons land. Er moet één nationale structuur worden opgericht(1). Bij het bestrijden van de georganiseerde criminaliteit schuilt er een gevaar in de oprichting van een structuur die een te grote autonomie heeft ten opzichte van de rest van het gerechtelijk apparaat(2). Het is immers niet van bij de aanvang duidelijk of een dossier onder de georganiseerde criminaliteit valt. Er moeten dus aangepaste coördinatiemechanismen ingesteld worden en de betrekkingen tussen de magistraat of magistraten die het dossier aanvankelijk behandeld hebben enerzijds en de gespecialiseerde magistraat en/of dienst anderzijds moeten duidelijk bepaald worden. Zoals bij de politie moeten de magistraat en/of dienst die in de georganiseerde criminaliteit gespecialiseerd zijn, hun steun, hun ervaring, de nodige coördinatie en een algemene visie op het fenomeen ten dienste stellen. De procureur des Konings die zich aanvankelijk met het dossier beziggehouden heeft, zou hiervoor bevoegd blijven.

### **3.5.3. Nationaal magistraten**

De creatie van de functie van nationaal magistraat heeft ongetwijfeld een gunstig effect gehad bij de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit. Zoals hierboven aangeduid moet in elk geval de personeelsformatie volledig worden ingevuld en adequaat worden aangepast.

(1) Vergadering van 30 januari 1998, 67/4.

(2) Vergadering van 30 januari 1998, 67/6.

la criminalité organisée, l'instauration de ce parquet fédéral ne doit cependant pas conduire à retirer aux parquets locaux leurs compétences en la matière. Ceux-ci resteraient compétents pour traiter les dossiers initiés dans leur ressort. Le rôle du parquet fédéral étant essentiellement un rôle de coordination.

Cette alternative qui conduit à créer une nouvelle structure engendre toutefois aussi un certain nombre de problèmes. L'institution d'un parquet fédéral ne devrait pas tenir compte du caractère fédéral de notre pays. La structure à créer devrait être une structure nationale unique(1). Un danger réside dans la création d'une structure trop autonome par rapport au reste de l'appareil judiciaire pour mener la lutte contre la criminalité organisée(2). Il n'apparaît en effet pas initialement qu'un dossier relève de la criminalité organisée. Ce qui impose que des mécanismes de coordination adéquats soient mis en œuvre et que les relations entre le ou les magistrats qui ont traité l'affaire à l'origine d'une part, et le magistrat ou service spécialisé d'autre part, soient clairement définis. Tout comme en matière de police, les magistrats et/ou service spécialisé dans la lutte contre la criminalité organisée doivent apporter leur soutien, leur expérience, la coordination nécessaire et une vision plus globale du phénomène. Le procureur du Roi initialement saisi du dossier resterait compétent pour celui-ci.

### **3.5.3. Magistrats nationaux**

La création de la fonction de magistrat national a indubitablement eu une incidence favorable sur la lutte contre la criminalité organisée. Comme il a été précisé ci-dessus, il faut en tout cas pourvoir intégralement le cadre et l'adapter de manière adéquate.

(1) Réunion du 30 janvier 1998, 67/4.

(2) Réunion du 30 janvier 1998, 67/6.



### TITEL III — CONCLUSIES

1. Om het hoofd te bieden aan de zware criminaliteit, waarbij de georganiseerde criminaliteit een eersterangsplaats bekleedt, hebben de politiediensten een aantal bijzondere opsporingsmethoden ontwikkeld. De commissie telt een dertigtal bijzondere methoden die geregeld door de politiediensten worden toegepast (zie *supra*, titel I, hoofdstuk II, afdeling 2, 1. tot 4.).

Deze materie, die op het gebied van de individuele rechten en vrijheden bijzonder gevoelig ligt, heeft zich voornamelijk empirisch ontwikkeld, buiten elk specifiek wettelijk kader, teneinde de strijd tegen de zware criminaliteit zo doeltreffend mogelijk aan te binden. Dat het gebruik van dergelijke methoden op zichzelf noodzakelijk is bij de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit staat buiten elke betwisting. Daarbij moeten de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit altijd toegepast worden [zie *supra*, titel I, hoofdstuk II, afdeling 4, 2. b) en c)].

2. De aanwending van bijzondere opsporingsmethoden heeft zich buiten elk specifiek wettelijk kader kunnen ontwikkelen volgens het in sommige politiekringen al te snel aanvaard beginsel dat alles wat niet uitdrukkelijk verboden is, wordt toegestaan. Enkel voor het opsporen van communicaties en voor de telefoontaps is een wettelijke regeling ontworpen die recent werd aangepast (zie *supra*, titel I, hoofdstuk II, afdeling 2. 2.).

Het ontbreken van een specifieke regelgeving heeft geleid tot border line-gedrag door de politiediensten, waarbij het niet altijd duidelijk is of een dergelijk gedrag wel in overeenstemming is met de wet (zie *supra*, titel I, hoofdstuk II, afdeling 2).

De commissie stelt vast dat de eisen die in de praktijk gesteld worden, vaak voorrang krijgen op een keurige juridische afweging. Aldus heeft de commissie vastgesteld dat men in België, met de instemming van het openbaar ministerie, soms overgaat tot het plaatsen van camera's met zicht op een privé-ruimte of zelfs op een privé-woning; dat directe telefoontaps plaatshebben in privé-woningen hoewel de wet op het afluisteren van telefoongesprekken zulks niet toestaat. De commissie heeft vastgesteld dat de vraag of die praktijken wel in overeenstemming zijn met de wet, al te vaak wordt veronachtzaamd (zie *supra*, titel I, hoofdstuk II, afdeling 2, 2.).

Zelfs de «vertrouwelijke» circulaire van de minister van Justitie van 24 april 1990, zoals gewijzigd door de circulaire van 5 maart 1992, regelt slechts bepaalde methoden en formuleert enkele algemene beginselen als leidraad (zie *supra*, titel I, hoofdstuk II, afdeling 2).

### TITRE III — CONCLUSIONS

1. Pour faire face à la grande criminalité, dans laquelle la criminalité organisée occupe une place de premier rang, les services de police ont mis au point un certain nombre de techniques spéciales d'enquête. La commission en a dénombré une trentaine qui sont régulièrement appliquées par les services de police (voir *supra*, titre I<sup>er</sup>, chapitre II, section 2, 1. à 4.).

Cette matière, qui, dans l'optique des droits et des libertés individuels, est d'une nature particulièrement sensible, s'est développée de façon essentiellement empirique, en dehors de tout cadre légal spécifique, dans le but de lutter de façon aussi efficace que possible contre la grande criminalité. Il est tout à fait incontestable que l'utilisation de techniques de ce genre est, en soi, indispensable pour lutter contre la criminalité organisée. Il convient, en la matière, d'appliquer toujours les principes de subsidiarité et de proportionnalité [voir *supra*, titre I<sup>er</sup>, chapitre II, section 4, 2. b) et c)].

2. Si l'utilisation de techniques spéciales d'enquête a pu se développer en dehors de tout cadre légal spécifique, c'est parce que l'on a suivi le principe — que certains milieux policiers adoptent plutôt vite — selon lequel tout ce qui n'est pas formellement interdit est permis. Ce n'est que pour la recherche des communications et pour les écoutes téléphoniques que l'on a élaboré une réglementation légale, qui a été adaptée récemment (voir *supra*, titre I<sup>er</sup>, chapitre II, section 2, 2.).

L'absence de réglementation spécifique a engendré, dans les services de police, un comportement en marge de ce qui est permis, comportement dont on ne sait pas toujours clairement s'il est bien conforme à la loi (voir *supra*, titre I<sup>er</sup>, chapitre II, section 2).

La commission constate que les exigences pratiques l'emportent souvent sur une évaluation juridique correcte. La commission a ainsi constaté que l'on procède parfois, en Belgique, avec l'accord du ministère public, au placement de caméras avec vue sur un espace privé ou même sur une habitation privée; que l'on procède à des écoutes téléphoniques directes dans des habitations privées, bien que la loi sur les écoutes téléphoniques ne l'autorise pas. La commission a constaté que la question de savoir si ces pratiques sont bel et bien conformes à la loi est trop souvent négligée (voir *supra*, titre I<sup>er</sup>, chapitre II, section 2, 2.).

Même la circulaire «confidentielle» du ministre de la Justice du 24 avril 1990, modifiée par la circulaire du 5 mars 1992, ne règle que certaines techniques et ne formule que quelques principes généraux en guise de fil conducteur (voir *supra*, titre I<sup>er</sup>, chapitre II, section 2).

Daarenboven beantwoordt de circulaire niet aan het begrip «wet» in de zin van artikel 8 van het EVRM (zie *supra*, titel I, hoofdstuk II, afdeling 3).

De commissie gaat ervan uit dat de wetgever het gebruik van de bijzondere opsporingsmethoden moet regelen om te voldoen aan de eisen van de Grondwet en van het EVRM (zie *supra*, titel I, hoofdstuk II, afdeling 3). De commissie is daarenboven van mening dat de wetgever elke methode die thuishoort in de algemene categorieën observatie, infiltratie of analyse nauwkeurig moet regelen. Voor elke methode moet worden bepaald wat toegelaten is en aan welke voorwaarden daarbij moet zijn voldaan alsook wat verboden is (zie *supra*, titel I, hoofdstuk II, afdeling 2).

3. Het ontbreken van elke wettelijke grondslag, heeft daarenboven het geheime karakter van die praktijken in de hand gewerkt zodat elk debat daarover werd verhinderd.

De commissie werd hiermee herhaaldelijk geconfronteerd; alle gegevens die zij over de bijzondere methoden heeft kunnen verzamelen, waren vertrouwelijk.

De commissie acht het evenwel noodzakelijk kennis te nemen van wat in België gangbaar is op het gebied van bijzondere opsporingsmethoden zodat daarover een democratisch debat kan worden gehouden. Het gaat immers om een materie, die bijzonder gevoelig ligt op het gebied van de individuele rechten en vrijheden. Zonder die wetenschap kan slechts een theoretisch debat gevoerd worden, dat dan stuit op de traditionele kritiek van de kloof tussen de theorie en de praktijk in het politiewerk.

4. De ongestructureerde ontwikkeling van de bijzondere opsporingsmethoden heeft verder nog tot gevolg dat de middelen van de controle instanties — namelijk het openbaar ministerie en in sommige gevallen de onderzoeksrechters — niet zijn aangepast, noch qua personeel noch qua structuur, om toezicht te houden op de aanwending en de uitvoering van die methoden.

Daarenboven hebben de parketmagistraten en de onderzoeksrechters in het algemeen geen passende opleiding genoten die hen in staat stelt inzicht te krijgen in de mechanismen van de verschillende bijzondere opsporingsmethoden. Aldus kunnen zij moeilijk de reële gevolgen van het gebruik ervan inschatten voor de individuele rechten en vrijheden (zie *supra*, titel I, hoofdstuk II, afdeling 4, 4.).

De parketmagistraten zijn derhalve soms verplicht de verantwoordelijkheid op zich te nemen voor operaties waarop zij geen controle hebben. De commissie was verrast vast te stellen dat sommige methoden door het openbaar ministerie toegestaan worden zon-

De plus, la circulaire ne remplit pas les conditions pour être considérée comme une «loi» au sens de l'article 8 de la C.E.D.H. (voir *supra*, titre I<sup>er</sup>, chapitre II, section 3).

La commission considère qu'il est impératif, pour satisfaire aux exigences constitutionnelles et à celles posées par la C.E.D.H., que le législateur réglemente l'usage des techniques spéciales (*cf. supra*, titre I<sup>er</sup>, chapitre II, section 3). La commission considère en outre que le législateur devra avoir le souci de régir précisément chacune des techniques utilisées sous les vocables généraux d'observation, d'infiltration ou d'analyse. Il conviendra de déterminer pour chaque technique ce qui est permis et moyennant le respect de quelles conditions, et ce qui est interdit (voir *supra*, titre I<sup>er</sup>, chapitre II, section 2).

3. L'absence de base légale a en outre favorisé le secret entourant ces pratiques, empêchant tout débat à leur propos.

La commission s'est heurtée à plusieurs reprises à cet obstacle; toutes les données qu'elle a pu collecter à propos des techniques spéciales étaient frappées du sceau de la confidentialité.

La commission considère cependant qu'il est impératif de prendre connaissance de ce qui se pratique en Belgique en matière de techniques spéciales d'enquête afin de pouvoir entamer un débat démocratique sur la question. Il s'agit en effet d'une matière particulièrement sensible pour les droits et libertés individuels. À défaut, le débat ne pourrait être que théorique et se heurter aux critiques habituelles d'être décalé par rapport aux exigences du travail policier sur le terrain.

4. Le développement non structuré des techniques spéciales d'enquête a pour autre conséquence que les autorités de contrôle — à savoir le ministère public et dans certains cas les juges d'instruction — n'ont pas été adaptées, tant en potentiel humain qu'en termes de structure, pour pouvoir assurer réellement le contrôle de l'utilisation et de la mise en œuvre de ces techniques.

En outre, les magistrats du parquet et les juges d'instruction n'ont pour la plupart pas reçu de formation adéquate leur permettant de bien connaître les mécanismes des différentes techniques spéciales. Par conséquent, il leur est difficile de mesurer clairement quelle est l'emprise réelle de l'utilisation de ces techniques sur les droits et les libertés individuels (voir *supra*, titre I<sup>er</sup>, chapitre II, section 4, 4.).

Les magistrats du parquet sont dès lors parfois cantonnés à un rôle «de caution» d'opérations qu'ils ne maîtrisent pas. La commission a été frappée de constater que certaines techniques sont autorisées par le ministère public sans que la question de la légalité

der grondige wettelijke toetsing (zie *supra*, titel I, hoofdstuk II, afdeling 2).

5. De bijzondere opsporingsmethoden zijn middelen die direct of indirect tot doel hebben bewijsmateriaal te verzamelen. Deze bijzondere methoden kunnen derhalve slechts worden toegepast met inachtneming van de beginselen die het bewijsrecht in strafzaken beheersen.

Dit betekent dat het bewijs op een loyale en wettelijke manier moet worden geleverd (zie *supra*, titel I, hoofdstuk II, afdeling 4, 1.).

De controle-instantie moet in staat zijn toezicht uit te oefenen op de naleving van die regels; daartoe moet zij het precieze verloop van de operaties die zij onder welbepaalde voorwaarden heeft toegestaan, kunnen volgen (zie *supra*, titel I, hoofdstuk II, afdeling 4, 4.).

Dit toezicht is maar doeltreffend wanneer de controle-instantie toegang heeft tot alle informatie. De commissie pleit voor de invoering van de nodige transparantie in de betrekkingen tussen de politiediensten en het openbaar ministerie en, in voorkomend geval, de onderzoeksrechter (zie *supra*, titel I, hoofdstuk II, afdeling 4, 1. en 4.). De wet dient te preciseren onder welke voorwaarden eventueel het beroepsgeheim nuttig kan worden ingeroepen [zie *supra*, titel I, hoofdstuk II, afdeling 4, 3., a)].

Daarbij moet men oog hebben voor een mogelijke vertrouwensbreuk tussen de politiediensten en het openbaar ministerie enerzijds, en de onderzoeksrechter anderzijds, bij de toegang of het gebruik van bepaalde informatie (zie *supra*, titel I, hoofdstuk II, afdeling 4, 4.). De terughoudendheid van de politiediensten en zelfs van de parketten om die informatie mee te delen, kan bij de onderzoeksrechters een gevoel van wantrouwen scheppen jegens de opsporingsmethoden die zijn aangewend vooraleer de zaak bij hen aanhangig is (zie *supra*, titel I, hoofdstuk II, afdeling 4, 1.).

6. De commissie onderstreept dat het van het allergrootste belang is dat de gerechtelijke controle-instantie rechtstreeks controle uitoefent op de toepassing van de toegestane bijzondere methode.

In de traditionele strafrechtspleging wordt op een dubbele of zelfs drievoudige wijze beoordeeld of de bewijzen loyaal en wettelijk zijn verkregen:

— een eerste controle wordt onmiddellijk uitgeoefend door de parketmagistraat die belast is met het dossier en eventueel door de onderzoeksrechter indien de zaak bij hem aanhangig is;

— een tweede controle wordt uitgeoefend door de onderzoeksgerechten wanneer een onderzoeksrechter met de zaak belast is. Die controle, die veeleer formeel

fasse l'objet d'un examen attentif (voir *supra*, titre I<sup>er</sup>, chapitre II, section 2).

5. Les techniques spéciales d'enquête sont des moyens qui ont pour objectif direct ou indirect le rassemblement de matériel probant. Les techniques spéciales doivent dès lors respecter les principes qui régissent le droit de la preuve en matière pénale.

Cela signifie que l'administration de la preuve doit obéir aux principes de loyauté et de légalité (voir *supra*, titre I<sup>er</sup>, chapitre II, section 4, 1.).

L'instance de contrôle doit être en mesure de vérifier si ces règles sont respectées; elle doit, à cet effet, pouvoir suivre le déroulement précis des opérations qu'elle a autorisées sous certaines conditions (voir *supra*, titre I<sup>er</sup>, chapitre II, section 4, 4.).

Pour que ce contrôle soit efficace, l'instance de contrôle doit avoir accès à toutes les informations. La commission prône d'instaurer la transparence nécessaire dans les relations entre, d'une part, les services de police et, d'autre part, le ministère public et, le cas échéant, le juge d'instruction (voir *supra*, titre I<sup>er</sup>, chapitre II, sections 4, 1. et 4.). La loi doit préciser les conditions dans lesquelles le secret professionnel pourra être invoqué utilement [voir *supra*, titre I<sup>er</sup>, chapitre II, section 4, 3., a)].

Il conviendra de tenir compte à cet égard de la possibilité de voir surgir un problème de confiance entre les services de police et le ministère public, d'une part, et le juge d'instruction, d'autre part, sur la question de l'accès à certaines informations ou de l'utilisation qui en est faite (voir *supra*, titre I<sup>er</sup>, chapitre II, section 4, 4.). La réticence des services de police, et même des parquets, à communiquer ces informations pourrait éveiller chez les juges d'instruction un sentiment de méfiance envers les techniques d'enquête utilisées auparavant dans l'affaire dont ils ont été saisis (voir *supra*, titre I<sup>er</sup>, chapitre II, section 4, 1.).

6. La commission souligne qu'il est capital que l'instance de contrôle judiciaire exerce un contrôle immédiat sur l'application de la technique spéciale autorisée.

La procédure pénale traditionnelle prévoit un contrôle double, voire triple du mode d'acquisition des preuves, portant sur le respect des principes de loyauté et de légalité:

— le premier contrôle est un contrôle immédiat exercé par le magistrat du parquet chargé du dossier et éventuellement par le juge d'instruction saisi du dossier;

— le deuxième contrôle est exercé par les juridictions d'instruction lorsque l'affaire est confiée à un juge d'instruction. Ce contrôle, qui était plutôt

was, zal opnieuw aan belang winnen door de centrale rol die terzake aan die gerechten wordt toegekend door de wet van 12 maart 1998 tot verbetering van de strafrechtspleging in het stadium van het opsporingsonderzoek en het gerechtelijk onderzoek;

— de derde controle wordt a posteriori uitgeoefend door de vonnisrechter die zich bij het vormen van een oordeel alleen mag baseren op bewijsmiddelen die wettig en loyaal zijn verkregen.

Daar de bijzondere opsporingsmethoden als zodanig niet aan het oordeel van de feitenrechter worden onderworpen, hetzij omdat ze geen concrete resultaten hebben opgeleverd, hetzij omdat ze hebben geleid tot andere opsporingen waarvan de resultaten wel zijn opgenomen, dient in een andere toetsing voorzien te worden.

Op het gebruik van de bijzondere opsporingsmethoden moet een geëigende controle uitgeoefend worden, naar gelang van het geval, hetzij door het openbaar ministerie, hetzij door een bijzondere gerechtelijke instantie (zie *supra*, titel I, hoofdstuk II, afdeling 4, 4.).

7. De Commissie stelt vast dat sommigen meer soepelheid willen in het gebruik van de bijzondere opsporingsmethoden, hetzij door een uitbreiding van de wetgeving terzake (bijvoorbeeld invoering in ons recht van de langetermijninfiltratietechniek die frontstore wordt genoemd), hetzij door een minder rigide toepassing van het loyauteitsbeginsel en van het verbod op politieprovocatie (zie *supra*, titel I, hoofdstuk II, afdeling 2, 1.).

De Commissie meent dat een gedetailleerde wetgeving dient aan te duiden welke opsporingsmethoden kunnen gehanteerd worden. Dit vereist een permanente evaluatie (zie *supra*, titel I, hoofdstuk II, afdeling 4, 2.). Voorop staat dat de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit op wettelijke en adequate wijze kan gebeuren.

Weliswaar beschikt het gerecht ook nog over andere, minder ingrijpende middelen, om de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit aan te binden.

Er wordt gedacht aan de oproep tot het publiek via radio en televisie, aan het verlenen van premies of beloningen aan personen die nuttige inlichtingen verstrekken bij het oplossen van criminele zaken.

Tenslotte kan ook de aanneming van strafverminderende maatregelen de mededaders of medeplichtigen aanzetten om te breken met het criminele milieu. Inzake drugs- en hormonenmisdrijven hebben deze maatregelen reeds hun nut bewezen (zie *supra*, titel I, hoofdstuk III).

formel, va regagner toute son importance, compte tenu du rôle central qui est attribué à ces instances par la loi du 12 mars 1998 relative à l'amélioration de la procédure pénale au stade de l'information et de l'instruction;

— le troisième contrôle est exercé a posteriori par le juge du fond, qui, pour se former une opinion, ne peut se baser que sur les moyens de preuve obtenus de manière légale et loyale.

Comme les techniques spéciales d'enquête proprement dites ne sont pas soumises à l'appréciation du juge du fond, soit parce qu'elles n'ont pas permis d'obtenir des résultats concrets, soit parce qu'elles ont mené à d'autres recherches qui, elles, ont produit des résultats, il faut prévoir un autre contrôle.

L'utilisation des techniques spéciales d'enquête doit être soumise à un contrôle spécifique centralisé qui sera exercé, selon le cas, par le ministère public ou par une instance judiciaire spéciale. (voir *supra*, titre I<sup>er</sup>, chapitre II, section 4,4.).

7. La commission constate que d'aucuns souhaitent que l'on utilise les techniques spéciales d'enquête avec plus de souplesse, soit en élargissant le champ d'application de la législation relative à l'utilisation de ces techniques (par exemple en introduisant dans notre droit le principe des techniques d'infiltration à long terme, que l'on appelle «frontstore»), soit en appliquant de manière moins rigide le principe de loyauté et l'interdiction de la provocation policière (voir *supra*, titre I<sup>er</sup>, chapitre II, section 2, 1.).

La commission est d'avis qu'une législation détaillée doit préciser quelles sont les techniques d'enquête autorisées. Ceci suppose une évaluation permanente (voir *supra*, titre I<sup>er</sup>, chapitre II, section 4, 2.). Il importe que la lutte contre la criminalité organisée puisse se dérouler de manière appropriée et dans le respect de la législation.

La justice dispose certes d'autres moyens, moins radicaux, pour lutter contre la criminalité organisée.

L'on pense aux appels au public par l'intermédiaire de la radio et de la télévision, à l'octroi de primes ou de récompenses aux personnes qui fournissent des renseignements utiles à la solution d'affaires criminelles.

Enfin, des réductions de peine pourraient encourager les coauteurs ou complices à rompre avec le milieu criminel. Pareilles mesures ont déjà montré leur utilité pour ce qui est des délits en matière de drogue et d'hormones (voir *supra*, titre I<sup>er</sup>, chapitre III).

8. In verband met de proactieve recherche vindt de commissie dat de leidraad van de wet-Franchimont moet worden gevolgd:

— de proactieve recherche valt onder het opsporingsonderzoek;

— ze moet dan ook een gerechtelijke finaliteit hebben;

— ze moet beperkt blijven tot de zware criminaliteit;

— ze kan pas worden toegepast wanneer objectieve gegevens aanleiding geven tot een redelijk vermoeden van te plegen of reeds gepleegde maar nog niet aan het licht gebrachte strafbare feiten;

— aangezien ze deel uitmaakt van het opsporingsonderzoek, is voor het opstarten van een proactieve opsporing de toestemming nodig van het openbaar ministerie, dat ook de leiding en de controle in handen houdt (zie *supra*, titel I, hoofdstuk IV, afdeling 2).

De commissie is van oordeel dat voor de proactieve recherche, die deel uitmaakt van het opsporingsonderzoek, alle beginselen inzake onderzoek van kracht zijn: de eerbiediging van de individuele rechten en vrijheden, behoudens wettelijke afwijkingen, het beginsel van de loyaleit bij de bewijsvergaring en de nodige transparantie in de betrekkingen met de controle-instantie, namelijk het openbaar ministerie. De commissie benadrukt de absolute noodzaak van een volledige en rechtstreekse controle van deze vorm van opsporing (zie *supra*, titel I, hoofdstuk IV, afdeling 3).

De commissie aanvaardt dat bij de proactieve recherche bijzondere opsporingsmethoden kunnen worden aangewend. Zij meent evenwel dat deze methoden alleen mogen worden toegepast met de uitdrukkelijke toestemming van de wetgever, die in een uitgewerkte regelgeving de grenzen en de voorwaarden voor het gebruik moet vaststellen. Het openbaar ministerie moet zijn toestemming geven voor het aanwenden van deze methoden en oefent ook verder rechtstreekse controle uit. Wanneer de opsporingsmethoden de individuele rechten en vrijheden ernstig schenden, kan een bijzonder gerechtelijk toezicht worden geëist (zie *supra*, titel I, hoofdstuk IV, afdeling 4 en titel II, 2.5.3.).

9. Een efficiënte bestrijding van de georganiseerde criminaliteit vereist de optimale werking van alle politiediensten. De commissie meent dat de strijd tegen de criminele organisaties niet de zaak is van één korps of dienst, maar van alle politiediensten die er elk op hun niveau bij moeten worden betrokken (zie *supra*, titel II, 2.). De georganiseerde criminaliteit is een van de meest complexe en geperfectioneerde misdadenfenomenen waarmee de politiediensten worden geconfronteerd. Daarom moet worden gestreefd naar de optimale werking van het hele politieapparaat op alle niveaus en in alle onderdelen. Daarvoor is in de

8. En ce qui concerne la recherche proactive, la commission considère qu'il convient de s'inscrire dans le fil conducteur tracé par la loi Franchimont:

— la recherche proactive relève de l'information;

— elle doit dès lors avoir une finalité judiciaire;

— elle est réservée à la criminalité grave;

— elle présuppose l'existence de 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;

— appartenant à l'information, elle doit être soumise à l'autorisation, à la direction et au contrôle du ministère public (voir *supra*, titre 1<sup>er</sup>, chapitre IV, section 2).

La commission considère qu'appartenant à l'information, la recherche proactive doit être soumise à tous les principes qui doivent guider l'enquête: le respect des droits et des libertés individuels, sauf dérogation légale, le principe de loyauté dans la recherche de la preuve, la nécessaire transparence par rapport à l'autorité de contrôle, à savoir le ministère public. La commission réaffirme la nécessité absolue d'un contrôle complet et immédiat de la recherche (voir *supra*, titre I<sup>er</sup>, chapitre IV, section 3).

La commission admet que la recherche proactive nécessite l'utilisation de techniques spéciales d'enquête. Elle considère cependant que ces techniques ne devraient pouvoir être utilisées que moyennant autorisation expresse du législateur, qui doit, par une réglementation circonstanciée, en définir les limites et les conditions d'utilisation. L'utilisation de ces techniques sera subordonnée à l'autorisation et au contrôle immédiat du ministère public. Dans certains cas, si les techniques portent gravement atteinte aux droits et libertés individuels, l'on peut exiger un contrôle judiciaire particulier (voir *supra*, titre I<sup>er</sup>, chapitre IV, section 4 et titre II, 2.5.3.).

9. Une lutte efficace contre la criminalité organisée exige un fonctionnement optimum de l'appareil policier dans son ensemble. Rejetant l'idée que la lutte contre les organisations criminelles doit être réservée à un corps ou un service en particulier, la commission considère que c'est l'ensemble des forces de police qui, chacune à leur niveau, doivent être impliquées dans la lutte contre la criminalité organisée (voir *supra*, titre II, 2.). Considérant que la criminalité organisée est une des formes de délinquance les plus complexes et les plus évoluées auxquelles les polices ont à faire face, il est impérieux d'optimiser le fonc-

eerste plaats een feilloze samenwerking nodig tussen alle politiediensten, die ten dienste staan van de burger en van de gemeenschap, en niet van hun korps.

Een efficiëntere bestrijding van de georganiseerde criminaliteit door de politiediensten veronderstelt ook het uitbouwen van een echt strafrechtelijk beleid. Dit vergt een «actieplan voor de Justitie», maar ook een precisering van de rol van de politiediensten bij de uitvoering van dit beleid en van de grenzen ervan. Bovendien moet het strafrechtelijk beleid worden uitgewerkt door de minister van Justitie en het college van procureurs-generaal. De politiediensten moeten hun acties kaderen binnen de prioriteiten van het strafrechtelijk beleid (zie *supra*, titel II, 2.4.3. en 2.4.4.).

De commissie stelt voor twee afzonderlijke diensten op te richten teneinde de strijd van de politie tegen de georganiseerde misdaad efficiënter te laten verlopen zonder dat de eerbiediging van de fundamentele rechten in het gedrang komt: een steundienst en een operationele dienst, gespecialiseerd in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit. De steundienst zou een nationale dienst moeten worden, belast met het centraliseren en verwerken van alle informatie die nuttig kan zijn in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit. Deze dienst zou, onder de controle van de magistratuur, moeten werken voor en nauw samenwerken met alle politiediensten. Deze dienst zou verder, onafhankelijk van de politiediensten, misdaad-analyse bestemd voor de operationele diensten voor zijn rekening nemen (zie *supra*, titel II, 2.4.2. tot 2.4.4. en 2.5.2.).

De commissie wijst erop dat de uitwerking van een wettelijk kader voor het verwerken en controleren van de informatie ondubbelzinnige definities vereist van de terminologie in verband met deze materie. Dat geldt dan vooral voor concepten als harde, zachte en relevante informatie, informatie van administratieve of gerechtelijke aard, en ook voor de begrippen proactiviteit, proactief onderzoek, proactieve aanpak, project en operatie (zie *supra*, titel II, 2.4.5.).

Verder raadt de commissie de oprichting aan van een operationele dienst die moet instaan voor de toepassing van de bijzondere opsporingsmethoden (zie *supra*, titel II, 2.5.2.). De commissie vindt weliswaar dat alle politiediensten bij de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit moeten worden betrokken, maar dat de toepassing van bijzondere opsporingsmethoden en de proactieve opsporingen opgedragen moeten worden aan een gespecialiseerde dienst. Deze dienst moet onder de controle van de magistratuur, op verzoek van de algemene politiediensten de bijzondere opsporingsmethoden in de praktijk brengen (*idem*). De commissie wijst erop dat personen die de bijzondere methoden gaan toepassen, met de grootste

tionnement de l'appareil policier à tous les niveaux et dans toutes ses composantes. Cette optimisation doit passer par une collaboration sans faille entre les différents acteurs policiers qui sont au service du citoyen et de la communauté et non de leur corps.

Une lutte plus efficace des services de police contre la criminalité organisée suppose également le développement d'une véritable politique criminelle, ce qui nécessite un «plan d'action pour la justice», mais aussi une définition précise du rôle exact des services de police dans l'exécution de cette politique et de ses limites. Il appartient en outre au ministre de la Justice et au collège des procureurs généraux d'élaborer la politique criminelle. Les services de police doivent faire cadrer leurs actions avec les priorités de la politique criminelle (voir *supra*, titre II, 2.4.3. et 2.4.4.).

En vue d'améliorer l'efficacité de la police dans la lutte contre la criminalité organisée, tout en garantissant le respect des droits et libertés fondamentaux, la commission recommande la création de deux services distincts, un service d'appui et un service opérationnel, spécialisés dans la lutte contre la criminalité organisée. Le service d'appui devrait être un service national chargé de centraliser et de traiter toute information utile à la lutte contre la criminalité organisée. Placé sous le contrôle de la magistrature, ce service devrait travailler au bénéfice de l'ensemble des services de police en étroite collaboration avec ces derniers. Ce service, indépendant des services de police, serait chargé de l'analyse criminelle à destination des services opérationnels (voir *supra*, titre II, 2.4.2 à 2.4.4. et 2.5.2.).

La commission relève que l'élaboration d'un cadre légal organisant le traitement et le contrôle de l'information devra immanquablement passer par une définition sans équivoque de la terminologie relative à cette matière. Il en est ainsi particulièrement pour les notions d'informations dures, douces, pertinentes, d'ordre administratif ou judiciaire, ou encore de proactivité, d'enquête proactive, d'approche proactive, de projet ou d'opération (voir *supra*, titre II, 2.4.5.).

La commission recommande également la création d'un service opérationnel chargé de la mise en œuvre des techniques spéciales (voir *supra*, titre II, 2.5.2.). La commission est d'avis que si tous les policiers doivent être associés à la lutte contre la criminalité organisée, l'utilisation des techniques spéciales et la recherche proactive doivent être réservées à un service spécialisé. Ce service opérationnel national, placé sous le contrôle de la magistrature, doit être chargé de l'opérationnalisation des techniques spéciales à la demande des services de police généraux (*idem*). La commission souligne l'importance à accorder à la sélection, la formation et l'encadrement des agents impliqués dans la mise en œuvre des techniques

zorg worden geselecteerd, opgeleid en omringd. De commissie wijst er verder op dat de structuur en de organisatie van deze dienst zo moet zijn opgevat dat een hoge graad van specialisatie samengaat met een voldoende vlotte doorstroming van de agenten (idem).

Naast het wettelijk kader in verband met bijzondere opsporingsmethoden, meent de commissie dat er voor de methoden die de fundamentele rechten en vrijheden ernstig kunnen schenden, een bijkomende gerechtelijke controle nodig is die eventueel kan worden uitgeoefend door een rechter van het onderzoek of een rechter van de bijzondere opsporingsmethoden (zie *supra*, titel II, 2.5.3.).

10. Gezien het veelal grensoverschrijdende karakter van de georganiseerde criminaliteit is het van het grootste belang dat de internationale politiesamenwerking wordt verbeterd. De commissie vindt evenwel dat het versterken van die internationale politiesamenwerking moet gebeuren binnen een transparanter en beter controleerbaar wettelijk kader. De commissie wil de internationale politiesamenwerking centraliseren en tegelijk de opportuniteit en legaliteit ervan waarborgen (zie *supra*, titel II, 2.6.).

11. Voor de commissieleden is het parket de spil van de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit (zie *supra*, titel II, 3.5.).

De commissie stelt evenwel vast dat het gerechtelijk apparaat onvoldoende is uitgerust om de georganiseerde criminaliteit efficiënt te bestrijden. De voornaamste obstakels voor een grotere efficiëntie van het gerechtelijk apparaat heeft de commissie op alle niveaus in meerdere of mindere mate teruggevonden: structurele problemen, gebrek aan specifieke opleiding en specialisatie, gebrek aan logistieke middelen, onaangepaste manier van werken, enz. Het is duidelijk dat het gerechtelijk apparaat zich niet of niet voldoende heeft aangepast aan de snelle veranderingen en de groeiende complexiteit van het misdaadfenomeen (zie *supra*, titel II, 3.1. tot 3.4.).

De commissie hecht veel belang aan een globale aanpak van de problemen in verband met de efficiënte bestrijding van de georganiseerde criminaliteit. Hervormingen moeten in alle sectoren tegelijkertijd worden doorgevoerd. Het heeft bijvoorbeeld geen zin de magistraten te belasten met de leiding en de controle van de onderzoeken als men hun niet meteen ook de nodige mensen, tijd en materiële middelen ter beschikking stelt. De lineaire uitbreiding van het personeelsbestand en van de middelen zal overigens niet volstaan om de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit efficiënter te laten verlopen, als niet tegelijkertijd een degelijk strafrechtelijk beleid wordt gevoerd.

Met het oog op meer efficiëntie en optimale controlemogelijkheden vindt de commissie het wenselijk dat

spéciales. La commission attire également l'attention sur la nécessité d'adopter une structure et une organisation permettant de concilier un haut degré de spécialisation et une rotation suffisante des agents (idem).

Outre le cadre légal que la commission recommande de définir en matière de techniques spéciales, la commission est d'avis que pour les techniques qui portent gravement atteinte aux droits et libertés fondamentaux, un contrôle judiciaire spécial doit être exercé éventuellement par un juge de la recherche ou un juge des techniques spéciales (voir *supra*, titre II, 2.5.3.).

10. Devant le caractère généralement transfrontalier de la criminalité organisée, il importe de développer au mieux la coopération policière internationale. La commission estime cependant que si la coopération policière internationale doit être renforcée, celle-ci doit se faire dans un cadre légal plus transparent et mieux contrôlable. Pour la commission, il convient de centraliser la coopération policière internationale tout en garantissant l'opportunité et la légalité de celle-ci (voir *supra*, titre II, 2.6.).

11. Pour les membres de la commission, le parquet doit être au centre de la lutte contre la criminalité organisée (voir *supra*, titre II, 3.5.).

Cependant, la commission constate que l'appareil judiciaire est insuffisamment préparé pour mener une lutte efficace contre la criminalité organisée. Les principaux problèmes que la commission a relevés se retrouvent à des degrés divers à tous les niveaux: problèmes structurels, manque de formation spécifique et de spécialisation, manque de moyens logistique, logique de travail inadaptée. Force est de constater que face à une criminalité en constante évolution et de plus en plus complexe, l'appareil de justice a été insuffisamment restructuré (voir *supra*, titre II, 3.1. à 3.4.).

La commission considère qu'il importe d'avoir une approche non segmentée des problèmes relatifs à une lutte efficace contre la criminalité organisée. Il convient que les réformes soient menées conjointement dans l'ensemble des secteurs concernés. À titre d'exemple, il ne suffit pas de dire que la direction et le contrôle des enquêtes doivent être confiés aux magistrats si, parallèlement, rien n'est fait pour leur en donner les moyens humains, matériels et temporels. Par ailleurs, une augmentation linéaire du cadre et des moyens ne saurait suffire à améliorer la lutte contre la criminalité organisée, tant que n'est pas menée une politique criminelle adéquate.

Dans un souci d'efficacité et de contrôle optimal, la commission relève qu'il serait souhaitable qu'une

de organisatie van de politiediensten en die van het parket in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit, op elkaar worden afgestemd. In dit verband zijn twee denkpistes voorgesteld: een specialisatie op het niveau van de parketten en van de rechtsgebieden van de hoven van beroep enerzijds en de oprichting van een federaal parket anderzijds (zie *supra*, titel II, 3.5.1. en 3.5.2.).

De commissie stelt voor dat binnen de parketten en de parketten-generaal cellen worden opgericht die gespecialiseerd zijn in het bestrijden van de georganiseerde criminaliteit. Daarnaast kan per rechtsgebied een advocaat-generaal worden belast met de coördinatie van het strafrechtelijk beleid inzake georganiseerde criminaliteit, onder de algemene leiding van een nationaal magistraat of een nationaal procureur met bijzondere bevoegdheden (zie *supra*, titel II, 3.5.1.).

Het nieuw op te richten federaal parket kan nood hebben aan een operationeel orgaan voor de vervolgingen inzake georganiseerde criminaliteit. Uitsluitend bevoegd voor de georganiseerde criminaliteit, zou dit federaal parket belast worden met het coördineren van de strafvordering (zie *supra*, titel II, 3.5.2.).

similitude existe entre l'organisation policière et l'organisation du parquet dans la lutte contre la criminalité organisée. Deux pistes de réflexion ont ainsi été proposées: une spécialisation au niveau des parquets et des ressorts des cours d'appel, d'une part, et la création d'un parquet fédéral, d'autre part (voir *supra*, titre II, 3.5.1. et 3.5.2.).

La commission recommande la création de cellules spécialisées dans la criminalité organisée au sein des parquets et des parquets généraux. En outre, il est suggéré qu'un avocat général par ressort soit désigné pour coordonner la politique criminelle en matière de criminalité organisée, chapeauté par un magistrat national ou un procureur national aux compétences spécifiques (voir *supra*, titre II, 3.5.1.).

La création d'un parquet fédéral pourrait conduire à se doter d'un organe opérationnel des poursuites en matière de criminalité organisée. Doté d'une compétence limitée à la criminalité organisée, le rôle de ce parquet fédéral serait un rôle de coordination de l'action publique (voir *supra*, titre II, 3.5.2.).



**STEMMING**

Dit verslag werd goedgekeurd bij eenparigheid van de 8 aanwezige leden.

*De Rapporteurs,*

Hugo COVELIERS.

Claude DESMEDT.

*De Voorzitters,*

Hugo VANDENBERGHE.

Roger LALLEMAND.

**VOTE**

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité des 8 membres présents.

*Les Rapporteurs,*

Hugo COVELIERS.

Claude DESMEDT.

*Les Présidents,*

Hugo VANDENBERGHE.

Roger LALLEMAND.

## INHOUD

## SOMMAIRE

	Blz.		Pages
	—		—
Ten geleide . . . . .	2	Avant-propos . . . . .	2
Titel I. — Bijzondere opsporingsmethoden en proactieve recherche. — Toestand en vooruitzichten . . . . .	4	Titre I <sup>er</sup> . — Techniques spéciales d'enquête et recherche proactive. — Situation et perspectives . . . . .	4
Hoofdstuk I: Inleiding . . . . .	4	Chapitre I <sup>er</sup> : Introduction . . . . .	4
Hoofdstuk II: De bijzondere opsporingsmethoden . . . . .	7	Chapitre II: Les techniques spéciales d'enquête . . . . .	7
Afdeling 1: Het begrip bijzondere opsporingsmethode . . . . .	7	Section 1 <sup>ère</sup> : La notion de technique spéciale d'enquête . . . . .	7
Afdeling 2: Onderzoek van de bijzondere opsporingsmethoden in België . . . . .	10	Section 2: Examen des techniques spéciales d'enquête en Belgique . . . . .	10
1. Undercover-methoden (dekmantelmethoden) . . . . .	13	1. Méthodes <i>undercover</i> (les méthodes sous-couverture) . . . . .	13
2. Observatiemethoden . . . . .	25	2. Méthodes d'observation . . . . .	25
3. Inschakelen van informanten . . . . .	41	3. Recours aux informateurs . . . . .	41
4. Methoden van misdaadanalyse (sensu lato) . . . . .	47	4. Méthodes d'analyse criminelle (sensu lato) . . . . .	47
Afdeling 3: Juridische context — wettelijke grondslagen . . . . .	49	Section 3: Contexte juridique — bases légales . . . . .	49
Afdeling 4: Principes die de grondslag moeten vormen voor de wetgeving betreffende de bijzondere opsporingsmethoden en het toezicht erop . . . . .	52	Section 4: Principes qui doivent guider l'élaboration de la législation sur les techniques spéciales d'enquête et leur contrôle . . . . .	52
1. Inleiding . . . . .	52	1. Introduction . . . . .	52
2. Voorwaarden verbonden aan de uitvoering van de bijzondere opsporingsmethoden . . . . .	53	2. Conditions liées à la mise en œuvre des techniques spéciales d'enquête . . . . .	53
a) Het legaliteitsbeginsel . . . . .	53	a) Le principe de légalité . . . . .	53
b) Het proportionaliteitsbeginsel . . . . .	53	b) Le principe de proportionnalité . . . . .	53
c) Het subsidiariteitsbeginsel . . . . .	55	c) Le principe de subsidiarité . . . . .	55
3. Voorwaarden die in acht moeten worden genomen bij de toepassing van bijzondere opsporingsmethoden . . . . .	55	3. Conditions à respecter lors de l'application des techniques spéciales d'enquête . . . . .	55
a) Verbod van provocatie door de politie . . . . .	55	a) L'interdiction de la provocation policière . . . . .	55
b) Verbod voor de opsporingsambtenaar (of voor de derde die onder zijn gezag werkt) om misdrijven te plegen . . . . .	57	b) L'interdiction pour l'officier de police judiciaire (ou pour le tiers qui travaille sous son contrôle) de commettre des infractions . . . . .	57
4. Toestemming, leiding en controle over de bijzondere opsporingsmethoden . . . . .	59	4. Autorisation, direction et contrôle des techniques spéciales d'enquête . . . . .	59
5. Het gebruik van de verzamelde informatie in het strafproces: de bewijswaarde van de met bijzondere opsporingsmethoden verzamelde gegevens . . . . .	62	5. L'utilisation dans le procès pénal des informations récoltées: la valeur probante des informations recueillies par des techniques spéciales d'enquête . . . . .	62
a) Inleiding . . . . .	62	a) Introduction . . . . .	62

b) Gebruik van de door informanten aan de politiediensten geleverde informatie als inlichting . . . . .	63	b) L'utilisation, à titre de renseignements des informations fournies par les informateurs aux services de police . . . . .	63
c) Gebruik van onregelmatige processen-verbaal . . . . .	64	c) L'utilisation de procès-verbaux irréguliers . . . . .	64
d) Verhoor voor het gerecht van informanten of undercoveragenten die anoniem willen blijven . . . . .	64	d) L'audition en justice des informateurs ou des agents undercover désirant garder l'anonymat . . . . .	64
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 . . . . .	70	e) Admissibilité de la preuve résultant d'infractions commises par l'agent secret ou par un tiers soumis à son contrôle lors de l'exécution de la technique spéciale d'enquête . . . . .	70
Hoofdstuk III: De medewerkers van het gerecht . . . . .	70	Chapitre III: Les collaborateurs de justice . . . . .	70
Inleiding . . . . .	70	Introduction . . . . .	70
1. Medewerking van het publiek . . . . .	71	1. Coopération du public . . . . .	71
a) Oproep tot het publiek . . . . .	71	a) Appel au public . . . . .	71
b) Uitloving van premies . . . . .	71	b) Promesse de récompense . . . . .	71
c) Verplichte aangifte . . . . .	71	c) Dénonciation obligatoire . . . . .	71
2. Medewerking van medeplegers . . . . .	73	2. Coopération de coauteurs ou de complices . . . . .	73
a) Afsluiten van deals . . . . .	73	a) Conclusion d'accords . . . . .	73
b) Aanpassing van de bestraffing . . . . .	73	b) Adaptation de la peine . . . . .	73
c) Wettelijke gronden voor strafuitsluiting . . . . .	74	c) Excuses absolutoires légales . . . . .	74
d) Voorwaarden voor strafvermindering en strafuitsluiting . . . . .	75	d) Conditions pour obtenir une réduction ou une exemption de peine . . . . .	75
e) Nederlands ontwerp van strafvermindering . . . . .	76	e) Projet de réduction de peine aux Pays-Bas . . . . .	76
f) Wetsvoorstel van de heer Boutmans . . . . .	77	f) Proposition de loi de M. Boutmans . . . . .	77
Hoofdstuk IV: Proactieve recherche . . . . .	78	Chapitre IV: La recherche proactive . . . . .	78
Afdeling 1: Inleiding: voorgeschiedenis en doel van de proactieve recherche . . . . .	78	Section 1 <sup>ère</sup> : Introduction: l'origine et les enjeux de la recherche proactive . . . . .	78
Afdeling 2: Naar een wettelijke bekrachtiging van de proactieve recherche . . . . .	80	Section 2: Vers une consécration légale de la recherche proactive . . . . .	80
Afdeling 3: Principes die de grondslag moeten vormen voor het opstellen van de wetgeving op de proactieve recherche en de controle daarop . . . . .	83	Section 3: Principes qui doivent guider l'élaboration de la législation sur la recherche proactive et son contrôle . . . . .	83
1. Naleving van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens . . . . .	83	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 . . . . .	83
2. Transparantie ten aanzien van de controle-instantie . . . . .	83	2. La transparence vis-à-vis de l'autorité de contrôle . . . . .	83
3. Reikwijdte van de controle op de proactieve recherche . . . . .	84	3. La portée du contrôle de la recherche proactive . . . . .	84
Afdeling 4: Proactieve recherche en bijzondere opsporingsmethoden . . . . .	85	Section 4: La recherche proactive et les techniques spéciales d'enquête . . . . .	85
Titel II. — Het politieapparaat en het gerechtelijk apparaat in België . . . . .	87	Titre II. — Paysage policier et judiciaire belge . . . . .	87

1. Inleiding . . . . .	87	1. Préambule . . . . .	87
2. De politiediensten in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit . . . . .	87	2. Les services de police dans la lutte contre la criminalité organisée . . . . .	87
2.1. Rijkswacht . . . . .	87	2.1. Gendarmerie . . . . .	87
2.2. Gerechtelijke politie bij de parketten . . . . .	89	2.2. Les polices judiciaires près les parquets . . . . .	89
2.3. De gemeentepolitie . . . . .	91	2.3. Les polices communales . . . . .	91
2.4. Problematiek van de informatie . . . . .	92	2.4. La problématique de l'information . . . . .	92
2.4.1. Doorstroming van informatie . . . . .	92	2.4.1. Circulation de l'information . . . . .	92
2.4.2. Steundienst inzake georganiseerde criminaliteit . . . . .	93	2.4.2. Service d'appui en matière de criminalité organisée . . . . .	93
2.4.3. Behandeling van de informatie . . . . .	94	2.4.3. Traitement de l'information . . . . .	94
2.4.4. Opvatting van de commissie . . . . .	97	2.4.4. Opinion de la commission . . . . .	97
2.4.5. Aard van de informatie . . . . .	98	2.4.5. Nature de l'information . . . . .	98
2.5. Gebruik van en toezicht op bijzondere opsporingsmethoden . . . . .	100	2.5. Usage et contrôle des techniques spéciales d'enquête . . . . .	100
2.5.1. Gebruik van bijzondere opsporingsmethoden . . . . .	100	2.5.1. Usage des techniques spéciales d'enquête . . . . .	100
2.5.2. Opvatting van de commissie . . . . .	102	2.5.2. Opinion de la commission . . . . .	102
2.5.3. Bijzonder gerechtelijk toezicht op de bijzondere opsporingsmethoden . . . . .	103	2.5.3. Contrôle judiciaire spécial des techniques spéciales d'enquête . . . . .	103
2.6. Internationale politie samenwerking: organisatorische consequenties voor het Belgische politielandschap . . . . .	104	2.6. Coopération policière internationale: conséquences pour le paysage policier belge en matière d'organisation . . . . .	104
A. Inleiding . . . . .	104	A. Introduction . . . . .	104
B. Een centraal invalspunt en verschillende politiediensten . . . . .	105	B. Un point de contact central et différents services de police . . . . .	105
1. De algemene politiesteundienst . . . . .	105	1. Le service général d'appui policier . . . . .	105
2. Vaststellingen . . . . .	107	2. Constatations . . . . .	107
3. Opvatting van de commissie . . . . .	109	3. Opinion de la commission . . . . .	109
3. Het openbaar ministerie . . . . .	110	3. Le ministère public . . . . .	110
3.1. Het lokale niveau: de gerechtelijke arrondissementen . . . . .	110	3.1. Le niveau local: les arrondissements judiciaires . . . . .	110
3.1.1. Organisatie . . . . .	110	3.1.1. Organisation . . . . .	110
3.1.2. Chronisch personeelstekort . . . . .	112	3.1.2. Déficit chronique d'effectifs . . . . .	112
3.1.3. Opleiding . . . . .	112	3.1.3. Formation . . . . .	112
3.1.4. Een al te «receptieve» werkmethode . . . . .	114	3.1.4. Une méthode de travail trop «passive» . . . . .	114
3.1.5. Gebrek aan middelen . . . . .	116	3.1.5. Manque de moyens . . . . .	116
3.1.6. Specialisatie . . . . .	116	3.1.6. Spécialisation . . . . .	116
3.2. Het bovenlokaal niveau: de ressorten . . . . .	118	3.2. Le niveau supralocal: les ressorts . . . . .	118
3.2.1. Opleiding . . . . .	118	3.2.1. Formation . . . . .	118
3.2.2. Werkmethode . . . . .	118	3.2.2. Méthode de travail . . . . .	118
3.2.3. Specifiek ten aanzien van de georganiseerde criminaliteit . . . . .	120	3.2.3. En ce qui concerne la criminalité organisée proprement dite . . . . .	120
3.2.4. Middelen . . . . .	121	3.2.4. Moyens . . . . .	121
3.2.5. Specialisatie . . . . .	121	3.2.5. Spécialisation . . . . .	121
3.3. Het college van procureurs-generaal . . . . .	121	3.3. Le collège des procureurs généraux . . . . .	121

3.3.1. Formatie . . . . .	121	3.3.1. Cadre . . . . .	121
3.3.2. Werkmethode . . . . .	122	3.3.2. Méthode de travail . . . . .	122
3.3.3. Middelen . . . . .	123	3.3.3. Moyens . . . . .	123
3.3.4. Specialisatie . . . . .	123	3.3.4. Spécialisation . . . . .	123
3.4. De nationaal magistraten . . . . .	123	3.4. Les magistrats nationaux . . . . .	123
3.4.1. Formatie . . . . .	123	3.4.1. Cadre . . . . .	123
3.4.2. Werkmethode . . . . .	124	3.4.2. Méthode de travail . . . . .	124
3.4.3. Middelen . . . . .	125	3.4.3. Moyens . . . . .	125
3.4.4. Specialisatie . . . . .	126	3.4.4. Spécialisation . . . . .	126
3.5. Opvatting van de commissie . . . . .	126	3.5. Opinion de la commission . . . . .	126
3.5.1. Specialisatie van de functies . . . . .	126	3.5.1. Spécialisation des fonctions . . . . .	126
3.5.2. Het federaal parket . . . . .	127	3.5.2. Le parquet fédéral . . . . .	127
3.5.3. Nationaal magistraten . . . . .	128	3.5.3. Les magistrats nationaux . . . . .	128
Titel III. — Conclusies . . . . .	129	Titre III. — Conclusions . . . . .	129
Stemming . . . . .	137	Vote . . . . .	137