

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

FEDERALE OVERHEIDSDIENST JUSTITIE

SERVICE PUBLIC FEDERAL JUSTICE

Voorontwerp van wet houdende wijziging van artikel 47octies van het Wetboek van Strafvordering betreffende de samenwerking met buitenlandse undercoveragenten

Avant-projet de loi modifiant l'article 47octies du Code d'Instruction criminelle concernant la collaboration avec des agents undercover étrangers

Memorie van toelichtingExposé des motifs

Op 19 november 2009 velde de Raad van State een arrest nr. 198.039 met betrekking tot het Koninklijk besluit van 9 april 2003 betreffende de politionele onderzoekstechnieken (B.S. 12 mei 2003).

Le Conseil d'Etat a rendu le 19 novembre 2009 l'arrêt n° 198.039 au sujet de l'arrêté royal du 9 avril 2003 relatif aux techniques d'enquête policières (M.B. du 12 mai 2003).

Huidig voorontwerp van wet heeft betrekking op artikel 2 van voormeld Koninklijk besluit.

Le présent avant-projet de loi vise l'article 2 de l'arrêté royal précité.

Dit artikel 2 luidt als volgt: *“De politionele onderzoekstechnieken kunnen slechts worden aangewend door leden van de directie van de speciale eenheden van de federale politie, en desgevallend, mits voorafgaand akkoord van de federale procureur, in samenwerking met buitenlandse speciaal daartoe opgeleide en bevoegde ambtenaren”.*

La teneur de cet article 2 est la suivante : *“Les techniques d'enquête policières ne peuvent être mises en oeuvre que par des membres de la direction des unités spéciales de la police fédérale, et le cas échéant, moyennant l'accord préalable du procureur fédéral, en collaboration avec des fonctionnaires compétents étrangers spécifiquement formés à cet effet.”*

Hierover maakt de Raad van State in zijn arrest van 19 november 2009 de volgende overwegingen:

C'est à ce sujet que le Conseil d'Etat dans son arrêt du 19 novembre 2009 fait les considérations suivantes :

“Overwegende dat de verzoekers in een tweede middel de schending aanvoeren van de artikelen 37, 105 en 108 van de Grondwet en van artikel 47octies van het Wetboek van Strafvordering;

«Considérant que les requérantes prennent un deuxième moyen de la violation “articles 37, 105 et 108 de la Constitution et de l'article 47octies du Code d'instruction criminelle “;

Dat zij doen gelden dat aangezien in artikel 2 van het bestreden koninklijk besluit is voorzien in het optreden van buitenlandse ambtenaren, terwijl die mogelijkheid niet is toegestaan op grond van voormeld artikel 47octies en aangezien in artikel 8 is voorzien in een voorafgaand akkoord van de federale procureur voor drie politionele onderzoekstechnieken – de gecontroleerde aflevering van personen, de gecontroleerde doorlevering en de frontstore -, terwijl in

Qu'elles font valoir qu'en ce que l'article 2 de l'arrêté royal attaqué prévoit l'intervention de fonctionnaires étrangers, alors que cette hypothèse n'est pas autorisée par l'article 47octies précité et que l'article 8 prévoit un accord préalable du procureur fédéral pour trois techniques policières – la livraison contrôlée de personnes, la livraison assistée et contrôlée et le frontstore-, alors que l'article 47octies, §2, prévoit que l'autorisation de recourir aux techniques policières dans la

artikel 47octies, § 2, is bepaald dat de machtiging om bepaalde politionele onderzoekstechnieken aan te wenden in het kader van een infiltratie bij de procureur des Konings berust, die bepalingen verder gaan dan het louter bepalen van politionele onderzoekstechnieken en de regels vastleggen voor de uitvoering van en het toezicht op die onderzoekstechnieken waarin niet is voorzien in de wet, waardoor de aan de Koning verleende machtiging dan ook wordt overschreden;

Overwegende dat met het middel wordt beoogd na te gaan of de Koning, door het bestreden besluit te nemen, de in artikel 47octies, §2, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering vervatte machtiging in acht heeft genomen; dat de eerste twee leden van die bepaling luiden als volgt:

“De procureur des Konings kan in het kader van het opsporingsonderzoek een infiltratie machtigen wanneer het onderzoek zulks vereist en de overige middelen van onderzoek niet lijken te volstaan om de waarheid aan de dag te brengen. Hij kan de politiedienst machtigen om, binnen het wettelijk kader van een infiltratie en met inachtneming van de finaliteit ervan, bepaalde politionele onderzoekstechnieken aan te wenden. De Koning bepaalt bij een in Ministerraad overlegd besluit, op voordracht van de minister van Justitie en na advies van het College van procureurs-generaal, deze politionele onderzoekstechnieken.”;

Overwegende dat het krachtens artikel 2 van het bestreden koninklijk besluit is toegestaan dat de politionele onderzoekstechnieken worden aangewend “desgevallend, mits voorafgaand akkoord van de federale procureur, in samenwerking met buitenlandse speciaal daartoe opgeleide en bevoegde ambtenaren”; dat het bestreden besluit zich aldus niet beperkt tot het bepalen van een onderzoekstechniek, maar ook een specifieke wijze van uitvoering ervan toestaat; dat de door het Wetboek van Strafvordering aan de Koning toegekende bevoegdheid om de politionele onderzoekstechnieken te bepalen niet de bevoegdheid met zich brengt om een dergelijke machtiging te verlenen; dat in die mate het middel gegrond is; dat hetzelfde

cadre d'une infiltration appartient au procureur du Roi, ces dispositions vont au delà d'une simple détermination de techniques policières et fixent les modalités d'exécution et de contrôle des ces techniques non prévues par la loi, dépassant ainsi l'habilitation conférée au Roi ;

Considérant que le moyen tend à vérifier si le Roi a, en prenant l'arrêté attaqué, respecté l'habilitation contenue dans l'article 47octies, §2, alinéa 2, du Code d'instruction criminelle ; que cette disposition, dans ses deux premiers alinéas, se lit comme suit :

« Le procureur du Roi peut, dans le cadre de l'information, autoriser une infiltration si les nécessités de l'enquête l'exigent et si les autres moyens d'investigation ne semblent pas suffire à la manifestation de la vérité. Il peut autoriser le service de police à appliquer certaines techniques d'enquête policières dans le cadre légal d'une infiltration et compte tenu de la finalité de celle-ci. Le Roi détermine par arrêté délibéré en Conseil des Ministres ces techniques d'enquête policière, sur proposition du Ministre de la justice et sur avis du Collège des procureurs généraux » ;

Considérant que l'article 2 de l'arrêté royal attaqué permet que les techniques d'enquête policières soient menées « le cas échéant, moyennant l'accord préalable du procureur fédéral, en collaboration avec des fonctionnaires compétents étrangers spécifiquement formés à cet effet » ; que ce faisant, l'arrêté attaqué ne se borne pas à déterminer une technique d'enquête, mais autorise également une modalité spécifique de son exécution ; que le pouvoir reconnu au Roi, par le Code d'instruction criminelle, de déterminer les techniques d'enquête policières n'entraîne pas celui d'accorder une telle autorisation ; que dans cette mesure le moyen est fondé ; qu'il n'en est pas de même en ce qui concerne l'article 8 de l'arrêté royal attaqué ; que cette disposition a en effet pour

niet geldt met betrekking tot artikel 8 van het bestreden koninklijk besluit; dat die bepaling immers tot doel heeft, met betrekking tot de "politieele onderzoekstechnieken van de gecontroleerde aflevering van personen, van de gecontroleerde doorlevering en van de frontstore", een aanvullende controle in te voeren, het voorafgaand en schriftelijk akkoord van de federale procureur, die bovenop de machtiging van de procureur des Konings komt, zodat de verzoekers geen belang hebben bij hun kritiek."

De Raad van State beslist dienvolgens in zijn arrest van 19 november 2009:

"De woorden "en desgevallend, mits voorafgaand akkoord van de federale procureur, in samenwerking met buitenlandse speciaal daartoe opgeleide en bevoegde ambtenaren" in artikel 2 van het koninklijk besluit van 9 april 2003 betreffende de politieele onderzoekstechnieken worden geschrapt.

De gevolgen van de gedeeltelijk vernietigde bepaling worden gehandhaafd voor de afgesloten onderzoeken en voor de onderzoeken die aan de gang zijn op de datum van de betekening van dit arrest aan de tegenpartij."

Teneinde gevolg te geven aan dit arrest van de Raad van State worden de principes, tot op heden vastgelegd in artikel 2 van voormeld Koninklijk besluit van 9 april 2003, thans expliciet opgenomen in de wet.

Daarbij wordt er voor geopteerd de volledige tekst van het artikel 2 van het Koninklijk besluit van 9 april 2003 in de wet te hernemen, veeleer dan enkel het door de Raad van State vernietigde deel.

De wetswijziging gebeurt in het artikel 47octies, §2, tweede lid van het Wetboek van Strafvordering, waar sprake is van de infiltratie en in het bijzonder van de politieele onderzoekstechnieken.

Op die wijze bepaalt het nieuwe wetsartikel dat enkel de leden van de directie van de speciale eenheden van de federale politie (CG/CGSU) de politieele onderzoekstechnieken kunnen toepassen.

objet d'instaurer, en ce qui concerne les « techniques d'enquête policières de livraison contrôlée de personnes, de livraison assistée contrôlée et de frontstore », un contrôle supplémentaire, l'accord préalable et écrit du procureur fédéral, qui vient s'ajouter à l'autorisation du procureur du Roi, de sorte que les requérantes n'ont pas d'intérêt à leur critique. »

Le Conseil d'Etat, par conséquent, décide dans son arrêt du 19 novembre 2009 :

« Les mots « et les cas échéant, moyennant l'accord préalable du procureur fédéral, en collaboration avec des fonctionnaires compétents étrangers spécifiquement formés à cet effet », qui figurent à l'article 2 de l'arrêté royal du 9 avril 2003 relatif aux techniques d'enquête policières, sont annulés.

Les effets de la disposition partiellement annulée sont maintenus à l'égard des enquêtes clôturées et des enquêtes en cours à la date de la notification du présent arrêt à la partie adverse. »

Pour donner suite audit arrêt du Conseil d'Etat, les principes, jusqu'à ce jour fixés à l'article 2 de l'arrêté royal précité du 9 avril 2003, seront dès à présent repris explicitement dans la loi.

Il est à cet effet opté pour la reprise dans la loi du texte intégral de l'article 2 de l'arrêté royal du 9 avril 2003, plutôt que seule la partie annulée par le Conseil d'Etat.

La modification de la loi se fait à l'article 47octies, §2, deuxième alinéa du Code d'instruction criminelle, où il est question d'infiltration et, notamment, de techniques d'enquête policières.

Ainsi le nouvel article de loi dispose-t-il que seuls les membres de la direction des unités spéciales de la police fédérale (CG/CGSU) sont autorisés à mettre en œuvre les techniques d'enquête policières. Il faut noter

Vermeldenswaard is dat, waar de operationele uitvoering aan CG/CGSU toekomt, de directie van de operaties inzake gerechtelijke politie van de federale politie (DGJ/DJO) belast is met het beheer van de bijzondere operaties en het informantenbeheer met inbegrip van de sturing, controle en de coördinatie van de interventies van de speciale eenheden (artikel 15/2° van het Koninklijk besluit van 14 november 2006 betreffende de organisatie en bevoegdheden van de federale politie).

Het nieuwe artikel sluit nauw aan bij de memorie van toelichting van de wet van 6 januari 2003 betreffende de bijzondere opsporingsmethoden en enige andere onderzoeksmethoden, de zogenaamde BOM-wet, waar eveneens te lezen valt dat het uitermate delicaat karakter van de infiltratie en het enorm belang van een juiste sturing en strikte controle van de betrokken politieambtenaren vanuit hun eigen politionele hiërarchie niet toelaten dat om het even welke politieambtenaar in dergelijke operaties zou worden ingezet (MvT, Parl.St.Kamer 2001-02, nr.1688/001, 10-11). Ook tijdens de parlementaire bespreking van de BOM-wet antwoordde de minister van Justitie op de vraag welke politiedienst infiltraties kan uitvoeren, dat zulks voorbehouden is aan de speciale eenheden van de federale politie (Verslag namens de Commissie voor de Justitie, Parl. St., Kamer 2001-02, nr. 1688/013, 72).

Het voorontwerp van wet voorziet dat, mits bijkomend voorafgaand akkoord van de federale procureur, zulks desgevallend in samenwerking kan gebeuren met buitenlandse speciaal daartoe opgeleide en bevoegde ambtenaren.

Het artikel in ontwerp spreekt duidelijk van “samen werken”. Zo kan een buitenlandse infiltrant in België zelf politionele onderzoekstechnieken aanwenden, maar dienen de daden die hij stelt zich steeds te situeren in een infiltratieoperatie die wordt uitgevoerd door de speciale eenheden van de Belgische federale politie.

Bedoeld wordt ook niet alleen buitenlandse politieambtenaren, maar om het even welke

ici que, si la mise en oeuvre opérationnelle revient à CG/CGSU, la direction des opérations en matière de police judiciaire de la police fédérale (DGJ/DJO) est chargée de la gestion des opérations spéciales et du recours aux informateurs, y compris la direction, le contrôle et la coordination des interventions des unités spéciales (l'article 15/2° de l'Arrêté Royal du 14 novembre 2006 relatif à l'organisation et aux compétences de la police fédérale).

Le nouvel article suit dès lors étroitement l'exposé des motifs de la loi du 6 janvier 2003 concernant les méthodes particulières de recherche et quelques autres méthodes d'enquête, la loi dite MPR, où l'on peut lire également que le caractère extrêmement délicat de l'infiltration et l'importance considérable d'une bonne direction et d'un contrôle strict des activités des fonctionnaires de police concernés par leurs supérieurs hiérarchiques, ne permettent pas de faire appel à n'importe quel fonctionnaire de police pour effectuer de telles opérations (EdM, Doc.parl., Chambre, 2001-02, n° 1688/001, 10-11). De même lors de la discussion parlementaire de la loi MPR, le ministre de la justice a répondu à la question de savoir quel service de police peut mettre en oeuvre des infiltrations, que c'est réservé aux unités spéciales de la police fédérale (Rapport fait au nom de la Commission de la justice, Doc. Parl., Chambre, 2001-02 n° 1688/013, 72).

L'avant-projet de loi prévoit que, moyennant l'accord préalable supplémentaire du procureur fédéral, ceci peut se faire, le cas échéant, en collaboration avec des fonctionnaires compétents étrangers spécifiquement formés à cet effet.

L'article projeté parle clairement de « collaboration ». Si un agent infiltré étranger peut lui-même mettre en oeuvre des techniques d'enquête policières, les actes qu'il pose devront toujours cadrer dans une opération d'infiltration exécutée par les unités spéciales de la police fédérale belge.

On ne vise pas non plus que des policiers étrangers, mais n'importe quels

buitenlandse ambtenaren (bijvoorbeeld van de douane) op voorwaarde dat zij daartoe speciaal zijn opgeleid en terzake bevoegd zijn.

Het spreekt voor zich dat deze buitenlandse rechtshandhavingdiensten op dat ogenblik onder het gezag, de leiding en het toezicht van de bevoegde Belgische autoriteiten optreden en dat alle vigerende wetsbepalingen en regelgevingen, waardoor ook de Belgische politiediensten gebonden zijn, ook op hen van toepassing zijn (MvT, Parl.St.kamer 2001-02, nr. 1688/001, 10).

De behandeling van dit voorontwerp is absoluut dringend in het belang van een efficiënte en daadkrachtige aanpak van de internationale georganiseerde criminaliteit. Tussen 1 januari 2006 en 15 juli 2009 werden 110 infiltraties begonnen in Belgische dossiers. In 14 van deze infiltraties werd een buitenlandse infiltrant ingezet.

Ingevolge en sinds het tussengekomen arrest van de Raad van State worden geen buitenlandse infiltranten meer ingezet in Belgische strafonderzoeken. Dit laat zich merkbaar voelen op het terrein. De Belgische federale politie beschikt immers maar over een beperkt aantal infiltranten, die bovendien maar in een beperkt aantal zaken kunnen worden ingezet.

Het garanderen van de veiligheid van de infiltrant is immers van primordiaal belang. Te vaak dient te worden vastgesteld dat het criminele milieu contrastrategieën ontwikkelt om infiltranten te ontmaskeren of hun werkelijke identiteit te onthullen. Zo werd bijvoorbeeld recent nog in een belangrijk internationaal drugdossier, waarin Belgische infiltranten langdurig waren ingezet, de foto's van deze agenten wereldwijd op het internet geplaatst. Onderzoek wees uit dat dit gebeurde door de entourage van de aangehouden verdachten en er onder meer toe strekte te voorkomen dat deze agenten nog ooit als infiltranten zouden kunnen worden ingezet.

Daarnaast geldt ook de vaststelling dat het beperkt aantal infiltranten, waarover de Belgische federale politie beschikt, niet inzetbaar is in om het even welk crimineel

fonctionnaires étrangers (par exemple de la douane), à la seule condition qu'ils soient spécifiquement formés à cet effet et compétents en la matière.

Il est évident que ces services de maintien de l'ordre étrangers interviennent à ce moment sous l'autorité, la direction et le contrôle des autorités belges compétentes et que toutes les dispositions légales et tous les règlements applicables aux services de police belges sont également applicables à eux (EdM, Doc. Parl., Chambre, 2001-02, n°1688/001, 10).

Le traitement du présent avant-projet est absolument urgent dans l'intérêt d'une approche efficace et énergique de la criminalité organisée internationale. Entre le 1^{er} janvier 2006 et le 15 juillet 2009, 110 infiltrations ont été initiées dans des dossiers belges et dans 14 de ces infiltrations, un agent infiltré étranger a été déployé.

Suite à et depuis l'arrêt du Conseil d'Etat, aucun agent infiltré étranger n'a plus été engagé dans des enquêtes pénales belges. Ceci est ressenti fortement sur le terrain. La police fédérale belge ne dispose en effet que d'un nombre réduit d'agents infiltrés qui, en plus, ne peuvent être déployés que dans un nombre restreint d'affaires.

Garantir la sécurité de l'infiltrant est effectivement d'importance primordiale. Il faut trop souvent constater que le milieu criminel élabore des stratégies de contre-attaque en vue de démasquer des infiltrants ou de rendre publique leur véritable identité. Ainsi, récemment, dans un important dossier international de drogues, dans lequel étaient engagés des agents sous couverture belges, des photos de ceux-ci ont été publiées sur l'internet. L'enquête a démontré que cela a été fait par l'entourage des suspects arrêtés et visait, entre autres, à prévenir que ces agents ne pourraient plus jamais être déployés à l'avenir.

Force est également de constater que le nombre limité d'infiltrants dont dispose la police fédérale belge fait qu'on ne peut les engager dans n'importe quel milieu criminel.

milieu. De Belgische infiltranten beschikken immers niet steeds over het juiste profiel en over een adequate coveropbouw die strookt met het criminele milieu waarin zij zich dienen te integreren en op te treden. Financiële en economische criminaliteit, eigendomsriminaliteit, drugscriminaliteit, gewapende overvallen, extreemlinks of extreemrechts terrorisme, moslimfundamentalisme, milieucriminaliteit, hormonencriminaliteit, corruptie, enz.: elk criminaliteitsdomein heeft uiteraard zijn eigen specificiteiten en gewoonten, die een infiltrant zich dient eigen te maken, wat soms jaren kan duren.

Om al deze redenen is de internationale samenwerking tussen de gespecialiseerde eenheden in dit domein van het grootste belang. Op dit ogenblik kan in een aantal zwaarwichtige strafonderzoeken, waar de nood nochtans hoog is, niet tot een infiltratie worden overgegaan, precies omdat het onmogelijk is een beroep te doen op buitenlandse infiltranten met het juiste profiel en de juiste background. Deze zijn binnen de Belgische federale politie niet of niet onmiddellijk beschikbaar.

Deze bescheiden wetswijziging heeft dus een zuiver technisch karakter en bepaalt de juiste rechtsgrond om samen te werken met buitenlandse undercoveragenten.

Om tegemoet te komen aan de terechte opmerkingen van de Raad van State in haar advies nr. 47.998 van 14 april 2010, werd het woord "bijkomend" ingevoegd in artikel 2 van het ontwerp, en werd een artikel 3 toegevoegd om interpretatiemoeilijkheden te voorkomen.

De Minister van Justitie,

Les agents infiltrés belges ne disposent en effet pas toujours du profil adéquat et de la couverture adaptée au milieu criminel dans lequel ils doivent s'intégrer et intervenir. Criminalité financière et économique, criminalité contre les biens, criminalité en matière de drogues, vols à main armée, terrorisme d'extrême droite ou d'extrême gauche, fondamentalisme islamique, criminalité de l'environnement, criminalité des hormones, corruption, etc : chaque domaine de la criminalité a évidemment ses propres spécificités et habitudes, qu'un agent infiltré doit s'approprier, ce qui peut prendre des années.

Par tous ces motifs, la coopération internationale entre les unités spécialisées dans ce domaine est d'une importance capitale. À ce moment, dans un certain nombre d'enquêtes pénales, où cela s'imposerait pourtant, il ne peut être procédé à une infiltration, précisément parce qu'il n'est pas possible de faire appel à des agents infiltrés étrangers présentant le profil et le background adéquats dont ne dispose pas ou pas immédiatement, la police fédérale belge.

Cette modeste modification de loi est donc de nature purement technique et détermine la base juridique exacte pour la collaboration avec des agents étrangers undercover.

Afin de tenir compte des remarques pertinentes du Conseil d'Etat dans son avis n° 47.998 du 14 avril 2010, le mot « supplémentaire » a été ajouté à l'article 2 du projet, et un article 3 a été ajouté afin d'éviter toute difficulté d'interprétation.

Le Ministre de la Justice,

Stefaan DE CLERCK