



ministère
public

Rapport annuel 2016



COLLÈGE DES PROCUREURS GÉNÉRAUX

Préambule

L'année 2016 a été marquée par les tragiques événements qu'a connus la région bruxelloise lieu d'attentats meurtriers. Le phénomène jihadiste a aussi touché de nombreux parquets du pays et nécessité un engagement total des magistrats et des policiers du pays pour élucider les faits et éviter de nouveaux drames.

En marge de ces faits, le Collège a consacré beaucoup de temps et d'énergie pour les analyser et tirer des conséquences concrètes tant en matière législative qu'organisationnelle. Plusieurs membres ont témoigné devant la Commission d'enquête parlementaire et participé à des réunions de concertation avec les enquêteurs, les services de police et de renseignements, ainsi que les services concernés par l'accompagnement des victimes afin de rendre plus efficace l'action publique.

En parallèle, le Collège a poursuivi très activement son travail essentiel d'élaboration de la politique criminelle et d'actualisation des circulaires en vigueur. Son souhait est de développer d'avantage et de mieux coordonner encore les initiatives prises dans le cadre des réseaux d'expertise et groupes de travail qui assistent le Collège et qui se sont encore multipliés afin de rencontrer plus encore les impératifs de gestion du ministère public.

Le dossier de l'autonomie de gestion a fait l'objet d'un investissement très important du Collège qui a participé activement aux quatre groupes de travail institués par le Ministre de la justice. Des propositions concrètes ont été formulées par le Collège du ministère public afin de rencontrer les principales difficultés du projet. Le travail n'a pas pu aboutir durant l'année 2016 mais il se poursuivra avec détermination, en concertation avec le Ministre de la justice.

Cette année encore, l'informatique judiciaire a mobilisé le ministère public car il s'agit d'un outil de gestion essentiel sans lequel un travail de qualité ne peut être accompli. Le projet MaCH a commencé à être implanté dans plusieurs parquets et, même s'il présente des imperfections, il représente l'espoir que tous les parquets et auditorats travaillent dans un cadre informatique identique, ce qui permettra d'uniformiser les processus de travail et les statistiques judiciaires qui ont fait l'objet d'un suivi attentif.

Par ailleurs, le Collège du ministère public s'est attaché à développer d'autres outils de gestion tels que l'uniformisation des processus de travail, la mesure de la charge de travail et la statistique judiciaire, même si la coexistence de deux systèmes informatiques différents n'a pas permis de publier les statistiques 2016. Elles le seront dans le courant de 2018.

La gestion des ressources humaines et la répartition des effectifs de magistrats et du personnel judiciaire a été au centre des préoccupations du Collège du ministère public qui a contribué à transmettre à la DGOJ les informations les plus proches de la réalité afin de permettre une répartition la plus juste possible des moyens humains.

Le Service d'appui du ministère public a fait l'objet d'une restructuration profonde afin de créer une structure de gestion participative et regrouper des compétences de manière plus adéquate. Celui-ci devra encore être complété par des effectifs supplémentaires qui seront déterminés dans un plan de personnel qui sera rédigé en 2017 afin de répondre aux missions qui lui ont été assignées dans la loi de 2014.

Le Service d'appui a longuement préparé le déménagement de l'ensemble des services qui étaient répartis dans 4 localisations différentes, dans un seul bâtiment. L'installation a été réalisée en octobre 2017 et permet au Service d'appui, aux collèges et aux conseils de travailler dans de meilleures conditions.

Le Collège a aussi souhaité améliorer et moderniser la communication interne et externe du ministère public. L'engagement d'une professionnelle de la communication et de nouvelles initiatives, par exemple, pour créer un site internet à jour et une lettre d'information régulière ont contribué à ce résultat.

L'ensemble des initiatives prises en 2016 devront se poursuivre en 2017 et en 2018. La volonté des collèges des procureurs généraux et du ministère public est d'accomplir des pas décisifs en vue d'une plus grande autonomie de gestion, à la fois pour préciser les domaines dans lesquels celle-ci pourra être mise en œuvre, déterminer les règles de fonctionnement et développer les outils de gestion indispensables.

Cette ambition nécessitera toutefois des moyens supplémentaires pour développer le Service d'appui et les outils de gestion. Il conviendra aussi de rester attentif aux nécessités de disposer dans chaque entité du ministère public des effectifs suffisants pour permettre l'accomplissement des tâches légales confiées au ministère public, en dépit des économies que le gouvernement a décidé de réaliser.

Enfin, le Collège a souhaité assurer le suivi des nombreuses nouvelles législations en cours d'élaboration par le Ministre de la Justice et le Parlement. Certaines d'entre elles ont, en effet, des conséquences très importantes sur le travail du ministère public et doivent faire l'objet de directives explicatives, techniques et organisationnelles pour être mises en œuvre dans les meilleures conditions.

Ignacio de la Serna

Procureur général près la Cour d'appel de Mons

Président du Collège des procureurs généraux 2016-2017

Table des matières

Partie I Les priorités de la politique criminelle pour l'année 2017	5
Phénomènes prioritaires	7
Priorités transversales	13
Partie II Les statistiques annuelles du ministère public en 2016	16
Partie III Evaluations en application de la loi	18
CHAPITRE 1 – ÉVALUATION DU PROCUREUR FÉDÉRAL ET DU FONCTIONNEMENT DU PARQUET FÉDÉRAL	19
CHAPITRE 2 – ÉVALUATION DU MEMBRE BELGE D'EUROJUST	28
CHAPITRE 3 – RAPPORT ETABLI EN APPLICATION DE L'ARTICLE 47 <i>undecies</i> DU CIC	31

Partie I

Les priorités de la politique criminelle État des lieux – Projets pour l'avenir

En 2015-2016, il a été décidé, sur le plan de la politique, de se concentrer, d'une part, sur quelques thèmes transversaux susceptibles de concourir à une politique criminelle efficace, mieux coordonnée et cohérente. D'autre part, la priorité a également été donnée à un certain nombre de phénomènes criminels qui ont requis une attention particulière au cours de l'année judiciaire précédente.

Ainsi, le ministère public a choisi d'articuler ses thèmes de prédilection autour de deux axes. En effet, lors de la fixation de ses priorités, il a constaté qu'en vue de son bon fonctionnement, il était absolument indispensable de définir des projets qui permettent d'améliorer l'organisation de ses propres services. Les trois priorités transversales qu'il a établies sont les suivantes : produire des données chiffrées correctes et adéquates, intégrer les entités fédérées dans l'élaboration de la politique criminelle et contribuer à une administration de la justice optimale. En outre, le ministère public a décidé de sélectionner, durant la prochaine année civile, cinq phénomènes criminels importants, à savoir le terrorisme et, plus spécialement, l'approche judiciaire des *foreign fighters*, la cybercriminalité, la traite et le trafic des êtres humains, les violences intrafamiliales et sexuelles ainsi que la criminalité économique et financière, y compris la fraude fiscale.

Du reste, le Collège des procureurs généraux et le ministère public ont également accordé un vif intérêt aux points énumérés dans la note-cadre de sécurité intégrale (ci-après dénommée « note-cadre »), laquelle a conféré au ministère public et au Collège des procureurs généraux une mission spécifique. La présente contribution au rapport annuel y fera régulièrement référence. Aux yeux du Collège des procureurs généraux, la note-cadre est l'occasion d'assurer la cohérence et la coordination des moyens répartis entre l'État fédéral et les entités fédérées et/ou les différents départements. Le Collège des procureurs généraux souhaite en effet relever que les buts fixés dans la note-cadre ne peuvent être atteints que pour autant que les ressources matérielles et humaines nécessaires soient attribuées à l'ensemble des partenaires de la chaîne de sécurité et, plus particulièrement, à la police et au ministère public.

Le rapport annuel revient sur les progrès qui ont été accomplis l'année judiciaire dernière dans ces domaines et se penche sur le contenu de la politique future. Dans l'intervalle, le Service d'appui du Collège des procureurs généraux et du ministère public continue de développer l'instrument de travail devant permettre de mener une politique efficace et adéquate à long terme et de fixer des priorités pour une période plus large et d'évaluer celles-ci sur base annuelle. Grâce à cet outil, il sera également possible de remplir plus efficacement les tâches que la note-cadre assigne au ministère public ou au Collège des procureurs généraux.

Phénomènes prioritaires

Terrorisme

Un premier phénomène prioritaire pour le ministère public concerne le terrorisme et, plus singulièrement, la problématique des combattants étrangers (*foreign fighters*). Les attentats qui ont frappé notre pays le 22 mars 2016 et les premiers résultats des différentes enquêtes en cours montrent à quel point cette question requiert une mobilisation de premier plan. C'est la raison pour laquelle la lutte contre le terrorisme et le radicalisme et la prévention de ceux-ci méritent un suivi permanent à chaque niveau stratégique. Tant la note-cadre de sécurité intégrale que l'image policière nationale de sécurité érigent ces thèmes au rang de priorité. La note-cadre recommande de combiner la politique de prévention des entités fédérées, le plan d'action « Radicalisme » et les 12 mesures du gouvernement fédéral. Ces deux dernières initiatives mettent également l'accent sur les *foreign fighters*.

Sur le plan de la politique, le ministère public doit concourir à la lutte contre cette problématique. Durant l'année judiciaire écoulée, le réseau d'expertise « Terrorisme » a œuvré d'arrache-pied en rédigeant diverses circulaires visant à déterminer l'approche judiciaire des multiples thèmes liés au terrorisme. Ses premiers efforts se sont concentrés sur la nouvelle circulaire du Collège des procureurs généraux relative à l'approche judiciaire des *foreign terrorist fighters* et la révision de la circulaire COL 9/2005 relative à l'approche judiciaire en matière de terrorisme, tel que préconisé dans la note-cadre de sécurité intégrale. Outre ces directives, bon nombre de nouvelles circulaires ont été élaborées en vue de renforcer la lutte contre le terrorisme (cf. *infra*). Le réseau d'expertise a également diffusé toutes les informations et la documentation pertinentes, telles que la jurisprudence et les modifications législatives.

De même, le réseau d'expertise et le Collège ont établi, au travers de la circulaire COL 14/2016, un plan d'urgence national relatif à l'approche d'une prise d'otage terroriste ou d'un attentat terroriste, sur la base de l'arrêté royal du 1^{er} mai 2016¹. À l'avenir, il sera continué dans cette voie et les directives seront, le cas échéant, adaptées ou étendues. Ainsi, le réseau d'expertise focalise actuellement son attention sur la thématique des mineurs radicalisés et des combattants revenus de Syrie (« *returnees* »).

En ce qui concerne la collaboration et l'échange d'informations quant aux mineurs radicalisés ou aux personnes radicalisées ou présentant un lien avec le terrorisme qui sont suivies par les maisons de justice, des concertations ont lieu pour l'instant entre le ministère public et les représentants des Communautés. Le Service d'appui du ministère public lancera aussi un projet dans le cadre des mesures de (dé)radicalisation adoptées par les maisons de justice, afin de favoriser la coopération dans ce domaine.

¹ Arrêté royal du 1^{er} mai 2016 portant fixation du plan d'urgence national relatif à l'approche d'une prise d'otages terroriste ou d'un attentat terroriste, *M.B.* du 18 mai 2016, p. 31981.

Le ministère public suit également les activités de la commission d'enquête parlementaire sur les attentats terroristes du 22 mars 2016 et attend les conclusions de celle-ci, certaines mesures devant éventuellement être exécutées par la suite.

Le manque de capacité d'enquête en matière de terrorisme et son incidence sur les autres domaines de la criminalité en raison du déplacement des effectifs au profit de l'antiterrorisme est un problème récurrent. Le ministère public cherche très activement une solution, que ce soit au sein de groupes de travail *ad hoc* internes ou en participant à un groupe de travail élargi, qui a été créé par le ministre de la Justice à la demande du Collège en vue d'étudier toutes les pistes législatives et pratiques possibles permettant de remédier à cette situation.

Le procureur général de Bruxelles et le procureur fédéral représentent le ministère public dans le Comité de coordination du renseignement et de la sécurité, le Comité stratégique du renseignement et de la sécurité et le Conseil national de sécurité. Le terrorisme occupe une première place constante dans l'ordre du jour des réunions mensuelles de ces forums.

Le ministère public pilote la sous-plate-forme « terrorisme » de la plate-forme « Lutte contre la radicalisation et le terrorisme », dont le but est d'harmoniser et de renforcer la collaboration entre les services publics et les autorités administratives et judiciaires impliquées dans la lutte contre le terrorisme, en actualisant la circulaire commune du ministre de la Justice et du Collège des procureurs généraux du 15 juillet 2005 relative à l'approche judiciaire en matière de terrorisme (COL 9/2005).

En outre, le ministère public a dû rendre un avis circonstancié sur les innombrables initiatives législatives, notamment envers la commission spéciale « Lutte contre le terrorisme ». Ces avis ont été préparés par le réseau d'expertise « Terrorisme ».

En fonction des besoins opérationnels, les circulaires COL du Collège des procureurs généraux suivantes ont, en 2016, été élaborées et diffusées en priorité :

- Refus de délivrance, retrait et invalidation de cartes d'identité de Belges impliqués dans des dossiers répressifs (circulaire COL 11/2016 du Collège des procureurs généraux)
- Refus de délivrance et retrait de documents de voyage (passeports) de personnes faisant l'objet de dossiers pénaux (circulaire COL 12/2016 du Collège des procureurs généraux et circulaire ministérielle relative au retrait de documents de voyage [passeports] du 29 avril 2016)
- Gel administratif des fonds et des ressources économiques de personnes et d'entités dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme – Listes nationales et internationales (circulaire COL 13/2016 du Collège des procureurs généraux)
- Approche judiciaire des prédicateurs de haine (circulaire COL 21/2016 du Collège des procureurs généraux et circulaire ministérielle relative aux prédicateurs de haine du 18 juillet 2016)
- Banque de données commune Foreign Terrorist Fighters (circulaire COL 22/2016 du Collège des procureurs généraux – cf. loi du 27 avril 2016 relative à des mesures complémentaires en matière de lutte contre le terrorisme et arrêté royal du 21 juillet 2016 relatif à la banque de données commune Foreign Terrorist Fighters) – Désignation du magistrat de sécurité du ministère public

Enfin, la diligence et le professionnalisme avec lesquels le parquet fédéral s'est acquitté de ses tâches en 2016 dans le cadre de la réaction judiciaire aux attentats terroristes du 22 mars 2016 et de la poursuite de la coordination et du traitement des nombreuses autres enquêtes de terrorisme méritent d'être tout particulièrement soulignés. Il va de soi que de tels résultats ont exigé un engagement intense et de longs efforts de la part de l'ensemble du parquet fédéral.

Cybercriminalité

L'accord de gouvernement fédéral, la note-cadre et l'exposé d'orientation politique du ministre de la Justice mentionnent que ce phénomène constitue une priorité, pour laquelle il convient de développer une approche intégrée et de faire évoluer le cadre législatif, dans le respect des droits fondamentaux et des valeurs d'une société moderne. Compte tenu de l'ampleur de ce type de criminalité et de la priorité à y accorder, le gouvernement fédéral souhaite que le ministre de la Justice et le Collège des procureurs généraux définissent une politique criminelle spécifique sur la cybercriminalité.² À cette fin, le Collège a créé un nouveau réseau chargé d'établir la politique criminelle en la matière.

L'une des priorités est de procurer à ce réseau les moyens de fonder les balises d'une véritable politique criminelle intégrée. Le réseau d'expertise s'emploie pleinement à accroître l'expertise du ministère public en ce qui concerne tant la recherche et la poursuite de la criminalité informatique au sens strict que les possibilités et les difficultés relatives à la recherche sur Internet ou d'autres réseaux de communication électronique, ainsi que les moyens ou les écueils liés à l'interception des télécommunications à la lumière de l'évolution constante des technologies. En outre, le réseau d'expertise entend apporter des réponses à des questions spécifiques posées par les acteurs de terrain en lien avec la cybercriminalité et assurer un flux d'informations rapide vers ceux-ci.

Dans le cadre d'une approche intégrée de la problématique de la cybercriminalité, le coordinateur principal du réseau d'expertise et un membre du parquet fédéral représentent le ministère public au sein de la plate-forme « Cybersécurité », et ce, sous la direction du Centre pour la cybersécurité Belgique, créé dans le giron du Conseil national de sécurité. Le Centre pour la cybersécurité est, à son tour, convié aux réunions du réseau d'expertise « Cybercriminalité ».

En 2016, ce dernier a institué deux groupes de travail, le premier étant dédié aux logiciels de rançon et le second, aux bitcoins. Le ministère public souhaite ainsi mieux cerner la problématique des logiciels de rançon et prendre des initiatives en vue d'une approche affinée et uniforme de cette forme spécifique de cybercriminalité. Par ailleurs, il est constaté que de plus en plus de transactions financières (criminelles) sont effectuées à

² DOC 54 0020/018, Chambre belge des représentants, Exposé d'orientation politique, 17 novembre 2014, p. 19. Accord de gouvernement, 9 octobre 2014, p. 120 et pp. 147 et suivantes.

l'aide de monnaies virtuelles (bitcoins, etc.). Le ministère public entend également s'armer contre ce phénomène.

Les membres du réseau d'expertise ont aussi pris part aux groupes de travail conduits par la cellule stratégique du ministre de la Justice afin d'adapter la législation relative à la conservation des données et d'élaborer la loi du 25 décembre 2016 portant des modifications diverses au Code d'instruction criminelle et au Code pénal, en vue d'améliorer les méthodes particulières de recherche et certaines mesures d'enquête concernant Internet, les communications électroniques et les télécommunications et créant une banque de données des empreintes vocales.

Cette nouvelle réglementation offre de nouvelles possibilités de recherche à la police et à la Justice et doit être mise en pratique. Pour ce faire, le réseau contribuera à l'établissement de directives uniformes (sous la forme d'un mémo ou d'une circulaire COL).

Enfin, ce nouveau réseau d'expertise s'intéresse à la cyberhaine et au blocage de sites Internet à caractère pédopornographique. Plusieurs membres des réseaux d'expertise « Cybercriminalité » et « Criminalité contre les personnes » se penchent sur les solutions éventuelles permettant de lutter contre l'incitation à la haine sur Internet.

Traite et trafic des êtres humains

La traite et le trafic des êtres humains, mais aussi, plus spécialement, l'immigration clandestine, figurent à la première place de l'agenda. L'année dernière, de nombreuses initiatives ont déjà été prises par le réseau d'expertise « Traite et trafic des êtres humains ». Ce travail se poursuivra également l'année prochaine, dans le but de continuer à contribuer à l'exécution du plan d'action³ « Lutte contre la traite des êtres humains 2015-2019 ».

Comme demandé dans la note-cadre, le réseau d'expertise et le Collège des procureurs généraux ont, en 2016, approuvé la nouvelle circulaire relative à la politique de recherche et de poursuites en matière d'exploitation de la mendicité. Par ailleurs, le réseau d'expertise « Protection de la jeunesse » a également apporté son concours dans cette matière. Le *vade-mecum* énonçant les mesures à prendre en cas d'interpellation d'un mineur non accompagné a été validé.

Au cours des prochaines années, le réseau d'expertise « Traite et trafic des êtres humains » examinera également le lien entre le phénomène criminel du trafic des êtres humains et la question actuelle des flux migratoires. Enfin, il s'attèlera aussi à l'évaluation de la circulaire COL 4/2011 en vue de la répression du trafic des êtres humains ainsi qu'à l'évaluation de la COL 1/2015 relative à la traite des êtres humains. La note-cadre a

³ X, Plan d'action « Lutte contre la traite des êtres humains 2015-2019 », http://www.dsb-spc.be/doc/pdf/ACTIEPLAN_MH_2015_2019-FRpr-13072015.pdf.

également épinglé cette tâche comme étant une responsabilité incombant au ministère public.

Violence intrafamiliale et violence sexuelle

La violence intrafamiliale et sexuelle constitue un autre phénomène identifié comme prioritaire par le Collège des procureurs généraux.

Cette thématique englobe les violences à l'encontre de l'intégrité physique, psychique et sexuelle des personnes. Aussi, ce choix rencontre l'objectif du « Plan Justice » du ministre de la Justice visant à ce que seuls les comportements devant être sanctionnés pénalement soient portés devant le juge répressif, et non ceux qui peuvent être traités par d'autres moyens disponibles.. À cet égard, les comportements violents à l'encontre d'une personne font partie du noyau dur des matières qui peuvent être poursuivies pénalement et relèvent de la compétence du ministère public. La violence intrafamiliale et sexuelle fait d'ailleurs partie des priorités politiques du gouvernement fédéral et des gouvernements des entités fédérées, pour lesquelles la note-cadre considère une approche intégrale et intégrée comme une nécessité absolue. À ce sujet, la « Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique » a été récemment ratifiée par la Belgique et est entrée en vigueur. Cette convention entraîne un certain nombre d'obligations en matière de politique criminelle.

L'année dernière, le Collège des procureurs généraux a approuvé un projet visant une évaluation qualitative, relative au dispositif d'interdiction de temporaire de résidence prévue par la loi du 15 mai 2012 en cas de violence domestique. En collaboration avec le réseau d'expertise « Criminalité contre les personnes », le Service d'appui analysera les données recueillies pour juin 2017. Les recommandations seront ensuite examinées en vue d'en assurer le suivi. De surcroît, le réseau « criminalité contre les personnes » s'est saisi de la question de l'approche en chaîne des violences intrafamiliales développée dans certaines villes de la Région flamande en vue de la développer au niveau national. À cet égard, la collaboration de l'ensemble des acteurs confrontés à ce type de violence est requise. Il conviendra également de définir clairement le cadre dans lequel le ministère public s'insère et le rôle qu'il y joue. Ces différents projets permettront à plus long terme de réfléchir à une refonte plus globale de politique criminelle en matière de violences intrafamiliales.

Le réseau « Criminalité contre les personnes » a par ailleurs rédigé une circulaire portant sur les violences liées à l'honneur, y compris les mariages forcés et les mutilations génitales féminines. Cette circulaire entrera en vigueur en 2017. Une journée d'étude sera organisée le 5 mai 2017 en vue de former les policiers et magistrats de terrain à ces problématiques et à la politique criminelle recommandée par la circulaire.

Enfin, la directive ministérielle relative au set d'agression sexuelle (SAS) a été actualisée. Ce document a été adapté et approuvé par le réseau d'expertise « criminalité contre les personnes », le Collège des procureurs généraux et le Ministre sur la base des recommandations formulées à la suite de l'évaluation réalisée en février 2014. La

nouvelle directive est entrée en vigueur le 1^{er} Mars 2017 . Il reste à organiser des formations en vue d'assurer la mise en œuvre effective de ces recommandations.

La criminalité économique et financière, y compris la fraude fiscale

Le cinquième phénomène auquel le Collège des procureurs généraux souhaite accorder la priorité est la criminalité économique et financière, y compris la fraude fiscale. En effet, les différentes infractions nuisent à l'égalité entre les citoyens et à la confiance qu'ils pourraient avoir dans l'appareil de l'État et portent atteinte à l'État de droit et au tissu économique de notre société. Par ailleurs, elles fournissent aux organisations criminelles une porte d'entrée vers le monde légal ainsi que des possibilités de financement. Partant, la lutte contre certains phénomènes énoncés plus haut (terrorisme, traite des êtres humains, cybercriminalité) perd de son sens si elle n'atteint pas le financement de ces formes de criminalité. Enfin, en ce qui concerne plus particulièrement la lutte contre le blanchiment, des organisations internationales (Conseil de l'Europe, GAFI⁴) lui accordent une importance considérable.

La principale priorité pour le réseau d'expertise « Droit et criminalité en matière économique, financière et fiscale et corruption » est de rédiger une nouvelle circulaire relative au blanchiment qui mette, à la disposition des magistrats, des informations et des conseils pratiques pour le traitement de ces dossiers dans le respect des recommandations internationales. Ce projet a déjà été lancé et la circulaire sera prête en 2017-2018.

⁴ Le GAFI est le groupe d'action financière, organisation intergouvernementale créée par ses États membres qui a élaboré une série de recommandations reconnues comme étant la norme internationale en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et la prolifération d'armes de destruction massives.

Priorités transversales

Ci-dessous sont exposées les matières transversales qui doivent permettre au ministère public de mener une politique criminelle efficace.

Impliquer les entités fédérées dans l'élaboration de la politique criminelle

Un défi majeur en vue de l'élaboration de la politique criminelle réside dans la sixième réforme de l'État, qui a transféré de nouvelles compétences dans les domaines de la sécurité routière, de l'emploi, de la santé, de la protection de la jeunesse et de l'exécution des peines. Afin de garantir la cohérence de son action, le ministère public associe les Communautés et les Régions au même titre que l'État fédéral à l'élaboration de sa politique criminelle, dans le cadre de leurs compétences respectives.

Différents réseaux (par exemple, « Environnement ») ont impliqué des représentants des entités fédérées dans leurs activités. Le réseau d'expertise « Sécurité routière » tient également des réunions avec les entités fédérées. Quelques réseaux ont donc déjà adapté leurs structures. Certains d'entre eux (par exemple, « Protection de la jeunesse ») s'efforcent, d'ailleurs, de tenir compte des moyens transférés à la suite de la sixième réforme de l'État.

La coopération avec les Communautés demeure une priorité essentielle aux yeux du ministère public. Elle aura une incidence notable sur les travaux que les divers réseaux mènent dans le domaine de la politique criminelle. L'approche de l'ensemble des phénomènes criminels en général et des phénomènes prioritaires en particulier requièrent une étroite collaboration avec les entités fédérées. Récemment, un certain nombre de groupes de travail ont également été créés en vue d'améliorer et d'optimiser ce partenariat dans des domaines déterminés. Ainsi, le groupe de travail permanent « Ministère public – Maisons de justice » a été institué, ainsi qu'un groupe de travail chargé d'étudier la formulation de conditions relatives à la (dé)radicalisation dans le cadre de l'exécution des peines.

Au cours de l'année écoulée, le ministère public s'est aussi attelé à évaluer cette collaboration entre les entités fédérées et les différents réseaux d'expertise du Collège des procureurs généraux. Il en ressort que les entités fédérées sont déjà très bien impliquées dans certains d'entre eux. Les représentants des entités fédérées sont invités et assistent aux réunions des réseaux d'expertise, qu'ils soient systématiquement présents en tant que membres ou qu'ils y participent de façon plutôt ponctuelle lorsque des thèmes qui les concernent sont traités. Cette action commune est évaluée comme très positive par les coordinateurs principaux, d'autant plus que ce genre d'association n'existait pas avant la sixième réforme de l'État. De manière générale, il peut être affirmé que cette coopération au niveau de la préparation de la politique est considérée comme effective et constructive.

Contribution à une administration optimale de la justice

Le ministère public se concentre sur l'administration de la justice. Dans un certain nombre de domaines, il contribue à un traitement plus efficace des dossiers.

Pour l'instant, le Service d'appui du ministère public s'attèle à l'évaluation de la circulaire COL 11/2013 concernant l'échange d'informations quant à l'exécution de peines et mesures. Cet exercice est l'une des priorités absolues du Collège des procureurs généraux. Aussi sera-t-il clôturé à très brève échéance, de manière à ce que des initiatives appropriées puissent être prises en vue d'améliorer l'échange d'informations en 2017. Pour le reste, une grande importance est attachée à une politique criminelle cohérente, qui privilégierait plus souvent les solutions alternatives aux poursuites. La promotion des modes de règlement alternatifs y contribue directement.

Enfin, la dernière main a été mise au projet intitulé « Plan d'action "Exécution des amendes pécuniaires" », prévu sur deux ans. En étroite concertation avec le réseau d'expertise « Exécution des peines » et l'« Organe de concertation pour la coordination du recouvrement des créances non fiscales en matière pénale », le Service d'appui du ministère public a recensé les meilleures pratiques en matière de perception des peines pécuniaires appliquées par les membres du ministère public (magistrats de parquet et secrétaires) et les greffiers près les cours d'appel, les tribunaux de première instance et les tribunaux de police. De plus, il est vérifié de quelle façon la collaboration avec les receveurs du SPF Finances et les services de police peut être améliorée. Un rapport d'analyse¹ décrit et analyse les résultats de cette étude. Le chapitre « Recommandations et discussion » renferme quelques constatations notables et cite les meilleures pratiques permettant d'affiner le processus d'exécution des peines pécuniaires. L'intégralité de ce rapport a été approuvée par le Collège des procureurs généraux le 17 mars 2016. Sur la base des résultats obtenus, l'on planche à présent sur la description du processus le plus efficace à court et à long terme. Par ailleurs, une solution est recherchée afin de résoudre les problèmes se posant au niveau de l'ICT. Enfin, la circulaire commune relative à une exécution plus efficace des peines pécuniaires sera également adaptée.

Une autre préoccupation majeure demeure la poursuite de l'informatisation du ministère public. Il va de soi qu'il conviendra d'investir en premier lieu dans le développement d'un équipement informatique performant. À cet effet, les services du ministère public se consacrent pleinement au déploiement du nouveau système informatique MaCH. Pour l'instant, trois parquets disposent de la nouvelle application TPI/MaCH. À partir de 2017, le service d'encadrement ICT du SPF Justice équipera progressivement tous les parquets de ce nouveau programme. Ce projet est étroitement lié au troisième thème transversal du ministère public, à savoir la production de données chiffrées adéquates et correctes.

Production de données chiffrées correctes et adéquates

La note d'orientation stratégique 2014-2021 intitulée « Un ministère public performant en perpétuelle évolution » exprime le souhait de mener une politique davantage fondée sur des données concrètes. Afin de parvenir à une telle politique criminelle, des statistiques correctes sont requises.

Dans l'optique de la gestion autonome, l'exactitude des chiffres revêtira une importance croissante. Faute de données concrètes et fiables, il sera très difficile pour le Collège du ministère public et les entités locales d'établir des plans et contrats de gestion convenables. En d'autres termes, il est nécessaire de mettre en place un enregistrement électronique idoine ainsi que des projets visant à accroître la fiabilité des données. C'est la raison pour laquelle un projet comme celui de la nouvelle application MaCH est aussi essentiel pour l'organisation du ministère public. À terme, il contribuera également à de meilleures statistiques. Dans ce cadre, les analystes statistiques du Service d'appui mais aussi ceux des parquets généraux pourront également suivre des formations. De surcroît, l'Institut de formation judiciaire (IFJ) organisera, dans le courant de l'année 2017, une formation destinée à l'ensemble des magistrats du ministère public, afin que le nouveau système puisse être employé correctement et efficacement dès le premier jour.

Partie II
Les statistiques annuelles
du ministère public
en 2016

Dans le courant de l'année 2016, le ministère public a lancé l'installation progressive d'une nouvelle application professionnelle (MaCH) dans les parquets correctionnels. Toutefois, ce déploiement ayant rencontré des difficultés et des retards inattendus, les analystes statistiques n'étaient plus en mesure de produire des statistiques nationales fiables.

Exceptionnellement, le Collège des procureurs généraux a de ce fait décidé de ne pas publier immédiatement les statistiques annuelles 2016 des parquets correctionnels, du parquet fédéral et des parquets de la jeunesse. Ces statistiques ne seront publiées que l'année prochaine (au printemps 2018) en même temps que les statistiques annuelles 2017.

Partie III

Evaluations en application de la loi

CHAPITRE 1 – ÉVALUATION DU PROCUREUR FÉDÉRAL ET DU FONCTIONNEMENT DU PARQUET FÉDÉRAL

1. INTRODUCTION

En vertu de l'article 143*bis*, § 3, alinéa 3, du Code judiciaire, le Collège des procureurs généraux évalue, sur la base notamment des rapports du procureur fédéral et après avoir entendu ce dernier, la manière dont le procureur fédéral met en œuvre les directives de la politique criminelle, la manière dont il exerce ses compétences et le fonctionnement du parquet fédéral.

Il convient de signaler qu'il s'agit uniquement d'une évaluation globale, puisque le Collège n'est pas habilité à intervenir dans les dossiers individuels du procureur fédéral et qu'il ne dispose d'aucun contrôle dans ce cadre.

Le Collège a pris connaissance du dernier rapport annuel du procureur fédéral (rapport sur l'année civile 2015).

Le Collège a entendu Frédéric Van Leeuw lors de la réunion du 11 mai 2017. Il tient également compte des expériences personnelles des procureurs généraux concernant la bonne marche du parquet fédéral. Enfin, l'ensemble des procureurs du Roi ont été invités à exprimer leurs impressions quant à la collaboration avec cette instance pour les années civiles 2015-2016.

Dans le cadre du présent rapport d'évaluation, le Collège suit le canevas du rapport annuel du procureur fédéral.

2. STRATEGIE ET VISION DU PARQUET FEDERAL

En 2015, le parquet fédéral est demeuré actif dans sa lutte contre divers phénomènes criminels, en ancrant les priorités qu'il a fixées à cet égard dans la politique criminelle générale, notamment à l'occasion de la note-cadre de sécurité intégrale, du plan national de sécurité et des directives du ministre de la Justice et du Collège des procureurs généraux, mais aussi, bien entendu, en fonction de sa spécificité.

Le Collège des procureurs généraux approuve pleinement les dix priorités mentionnées aux pages 33 à 37 du rapport annuel, d'autant plus qu'un certain nombre de circulaires confèrent au parquet fédéral un rôle particulier, notamment en ce qui concerne le terrorisme, les groupes d'auteurs itinérants, les bandes criminelles de motards et les infractions pour lesquelles le parquet fédéral est exclusivement compétent, telles la piraterie maritime.

Le Collège adhère également aux nouvelles actions que le parquet fédéral a développées en matière de criminalité informatique, de criminalité économique et financière, de corruption et en matière de fraude sociale (pages 38 à 40 du rapport annuel).

Eu égard, en particulier, à la hausse substantielle du nombre de dossiers fédéraux de terrorisme (cf. chiffres à la page 19 du rapport annuel) et à la charge de travail considérable qui en découle, le Collège des procureurs généraux salue le fait que le cadre des magistrats fédéraux ait été porté de 28 à 32 (modification de l'article 2 de la loi du 3 avril 1953 d'organisation judiciaire) et qu'il ait été donné suite à la demande visant à pouvoir renouveler les mandats des magistrats fédéraux après une deuxième prolongation moyennant un avis positif du Collège, et ce, afin d'endiguer la perte d'expertise (adaptation de l'article 259sexies, § 2, du Code judiciaire).

3. ORGANISATION ET STRUCTURE DU PARQUET FEDERAL

Le parquet fédéral dispose d'une structure efficace, qui prévoit une répartition correcte des tâches entre le comité de direction, la cellule stratégique et les cinq magistrats conceptuels – parmi lesquels figurent les deux procureurs fédéraux adjoints – qui dirigent tous une section, d'une part, et une répartition des tâches entre les 5 sections, d'autre part : les sections exerçant l'action publique, à savoir les sections « Criminalité organisée », « Terrorisme » et « Droit international humanitaire et compétences militaires », et les sections opérationnelles d'appui et de contrôle, à savoir les sections « Coopération internationale » et « Missions particulières » (cf. pages 42 à 53 du rapport annuel).

Le Collège approuve la politique du parquet fédéral concernant la délégation et le détachement telle que dépeinte aux pages 69 à 72 du rapport annuel.

4. EXERCICE DE L'ACTION PUBLIQUE

Au cours de l'année 2015, le procureur fédéral a décidé d'exercer l'action publique dans 265 dossiers répressifs (ce chiffre ne tient pas compte des 55 dossiers répressifs qui ont été joints aux dossiers répressifs fédéraux déjà existants, ce qui représente au total 320 dossiers).

Il s'agit d'une baisse substantielle (673 en 2014), mais elle est tout à fait compréhensible et acceptable eu égard au renforcement requis de la section « Terrorisme » du parquet fédéral, qui a fait chuter la fédéralisation des dossiers de criminalité organisée. De même, quelques procureurs ont indiqué qu'en raison des efforts supplémentaires ayant été consentis dans la lutte contre le terrorisme, le parquet fédéral fédéralise moins d'affaires de criminalité organisée qu'auparavant.

À l'instar des années précédentes, le rapport annuel 2015 du parquet fédéral donne également un aperçu clair de l'ensemble des dossiers fédéraux, suivi d'un état des enquêtes, du nombre de personnes en détention préventive, de la répartition selon l'origine des dossiers, de la ventilation selon le critère de compétence, du nombre de dossiers d'informations générales et particulières et des jugements et arrêts intervenus. Quoi qu'il en soit, lorsque cela s'imposait, le parquet fédéral est resté actif dans certains domaines de la criminalité tels que la fraude sociale, la cybercriminalité et les dossiers transmis par l'OLAF.

Il ressort du rapport annuel (page 94) que le procureur fédéral a fait un usage très restreint des délégations prévues à l'article 144*bis*, § 3, alinéa 1^{er}, du Code judiciaire : en 2015, seules 25 délégations ont été autorisées, contre 40 en 2014 (à l'exception de celles données dans le cadre de dossiers de terrorisme fédéraux). Ces délégations ont toujours fait l'objet d'une concertation préalable avec les chefs de corps et n'ont donné lieu à aucun problème spécifique.

Enfin, en 2015, le procureur fédéral a recouru à la possibilité (en application de l'article 144*bis*, § 3, alinéa 2, du Code judiciaire) de détacher un magistrat au parquet fédéral (cf. explication aux pages 98 à 99 du rapport annuel). Le Collège juge l'application de ce système non excessive et acceptable.

5. COORDINATION DE L'ACTION PUBLIQUE

Par rapport à l'année 2014, le procureur fédéral a, en 2015, de nouveau été sollicité davantage afin de coordonner l'exercice de l'action publique, et ce, y compris dans des domaines très spécifiques tels que les matches truqués, la cybercriminalité et le trafic de bitcoins.

Cette coordination ne se limite pas à garantir l'échange d'informations, elle peut aussi conduire à la centralisation de différents dossiers répressifs et à l'exercice de l'action publique par le procureur fédéral.

Plusieurs procureurs ont qualifié de constructive la collaboration avec le parquet fédéral en matière de coordination de l'action publique.

6. COOPERATION INTERNATIONALE

Comme en témoignent les données chiffrées du rapport annuel (pages 103 et suivantes), en 2015, l'appui du parquet fédéral a été sollicité bien plus qu'auparavant : 163 demandes de la part d'autorités judiciaires belges, 654 demandes de la part d'autorités judiciaires étrangères et 102 demandes d'opérations transfrontalières. À cet égard, le parquet fédéral a acquis des connaissances et une expérience indéniables et représente certainement une valeur ajoutée. De nombreux

procureurs ont dès lors déclaré qu'ils appréciaient tout particulièrement l'appui remarquable et efficace fourni en matière de coopération internationale.

Au niveau conceptuel, le parquet fédéral apporte également une large contribution, notamment au sein du groupe de concertation « Coopération judiciaire internationale » et des organes de concertation avec les pays membres et non-membres de l'Union européenne, ainsi que dans le cadre de ses relations avec des institutions internationales telles que le Réseau judiciaire européen, Eurojust, Europol et Interpol.

En 2015, le parquet fédéral a aussi joué un rôle essentiel à l'égard du MAE (mandat d'arrêt européen), du SNCE (système national de coordination d'Eurojust), des officiers de liaison nationaux ou internationaux, des vidéoconférences (52 se sont déroulées au parquet fédéral) et des ECE (équipes communes d'enquête – avec lesquelles 16 protocoles ont été conclus).

Le procureur général de Gand salue plus singulièrement le concours que le parquet fédéral a prêté à la formation annuelle de base en matière de coopération internationale et aux formations spécialisées, ainsi qu'à la rédaction de diverses circulaires.

7. COMMISSION DE PROTECTION DES TEMOINS (CPT)

En 2015, la Commission de protection des témoins a tenu deux réunions. Le procureur général de Gand, qui y siège, qualifie de positive la manière dont le procureur fédéral prépare et préside les rencontres et félicite celui-ci pour le contrôle annuel des provisions D (protection opérationnelle des témoins menacés) et E (fonds de fonctionnement du Service de protection des témoins) attribuées et le rapport y afférent.

Le procureur du Roi de Bruxelles, également membre de cette commission, a confié que le procureur fédéral assurait une bonne coordination de la CPT.

8. METHODES PARTICULIERES DE RECHERCHE (MPR)

Le rapport annuel (pages 143-144) donne un aperçu clair du nombre d'observations et d'infiltrations signalées par les parquets et de celles requises par le parquet fédéral même.

Par ailleurs, le parquet fédéral a, conformément aux directives, rigoureusement exécuté son devoir de contrôle et de rapport à l'égard de l'évaluation annuelle en vertu de l'article 90*decies* du Code d'instruction criminelle, et concernant l'usage de fonds spéciaux et l'utilisation d'identités fictives.

En 2015 encore, le parquet fédéral s'est grandement impliqué dans le séminaire annuel dédié aux MPR et dans les réunions de la commission « Millenium » qui se penche en particulier sur la préservation de l'anonymat et la sécurité des agents infiltrés.

Divers procureurs ont souligné qu'ils avaient vivement apprécié la formation annuelle destinée aux magistrats de référence MPR et saluent l'appui solide et le transfert du savoir-faire du parquet fédéral.

9. SURVEILLANCE DU FONCTIONNEMENT DE LA DGJ

En 2015, le procureur fédéral a donné valablement suite à ses missions de surveillance du fonctionnement général et particulier de la police fédérale et a dûment rempli ses tâches dans les procédures d'arbitrage et d'embargo. Au cours de la période considérée, seuls 60 nouveaux dossiers d'embargo ont été enregistrés, ce qui s'explique certainement par le fait que le procureur fédéral continue, à juste titre, d'insister pour que la procédure d'embargo reste l'exception et pour que les parquets motivent la nécessité de maintenir une telle mesure.

En 2015 également, le procureur fédéral a collaboré de façon constructive aux activités du réseau d'expertise « Police » et du Conseil fédéral de police, ainsi qu'aux réunions avec le directeur général de la DGJ et les directeurs centraux et judiciaires.

10. VIOLATIONS GRAVES DU DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE

En vertu de l'article 144^{quater} du Code judiciaire, le procureur fédéral a la compétence exclusive d'exercer l'action publique à l'égard des violations graves du droit international humanitaire.

Vu la quantité de ces dossiers complexes (94 dossiers en cours au 31 décembre 2015) et le nombre limité d'enquêteurs spécialisés, le parquet fédéral a, à juste raison, établi des priorités. Après de multiples rappels du procureur fédéral, le président du tribunal francophone de Bruxelles a désigné quatre juges d'instruction pour traiter ces affaires.

Le Collège se félicite également de la contribution que la section « Droit international humanitaire » du parquet fédéral apporte aux formations spécialisées, aux activités du groupe de travail « Législation » de la commission interministérielle de droit humanitaire et de la Belgian Task Force for International Criminal Justice (BTF-ICJ).

Le procureur du Roi de Bruxelles a fait observer qu'il entretenait depuis des années déjà une communication saine et efficace avec le parquet fédéral en la matière.

11. COMPETENCES MILITAIRES

Dans son rapport annuel (pages 177 et suivantes), le procureur fédéral donne un aperçu clair de ses compétences à l'égard des infractions commises à l'étranger par les membres des forces armées belges et fournit également des statistiques fiables du nombre de dossiers ouverts par le parquet fédéral (75 en 2015), ventilées par matière et par pays où l'infraction a été perpétrée.

Le parquet fédéral a aussi organisé des formations à ce sujet, que le procureur du Roi de Bruxelles dit certainement apprécier.

Enfin, le Collège partage le point de vue du procureur fédéral selon lequel il est nécessaire de conserver le service spécialisé de la police fédérale (cf. section 3, point 1, page 181 du rapport annuel).

12. TERRORISME

Bien qu'il ne s'agisse pas d'une compétence uniquement réservée au parquet fédéral, le procureur fédéral exerce *de facto* l'action publique de manière exclusive en matière d'infractions terroristes, conformément à la circulaire COL 9/2005. Le rapport annuel (Aperçu statistique, pages 195 à 207) fournit un inventaire clair du nombre de dossiers qui sont ventilés, entre autres, selon l'origine et le critère de compétence. Comme en attestent les chiffres, le volume des dossiers a connu une nouvelle hausse en 2015 : 313 nouveaux dossiers fédéraux (195 en 2014) et 975 dossiers généraux (678 en 2014). En outre, le rapport annuel énumère les principaux procès et toutes les condamnations prononcées sont systématiquement notifiées au procureur général de Gand en vue de diffuser la jurisprudence pertinente aux membres du réseau d'expertise « Terrorisme ». Le parquet fédéral communique également les données relatives à l'ensemble des demandes d'entraide judiciaire et aux mandats d'arrêt internationaux dont il est chargé dans le cadre des dossiers fédéraux.

Le parquet fédéral coopère étroitement avec toutes les autres institutions et services impliqués dans la lutte contre le terrorisme, tels que le Conseil national de sécurité, le Comité stratégique et le Comité de coordination du renseignement et de la sécurité, Eurojust, les services de renseignement, l'OCAM, l'administration des établissements pénitentiaires et le SPF Affaires étrangères.

Il apporte une contribution majeure aux activités du réseau d'expertise, notamment dans le cadre de la rédaction et de la mise en œuvre des circulaires, des initiatives de modifications législatives et des réponses aux nombreuses questions parlementaires. En 2015, le parquet fédéral a aussi concouru au partage efficace des informations pertinentes, plus particulièrement par la diffusion du moniteur « terrorisme ».

Tel qu'il ressort du rapport annuel (Fixation des priorités, pages 223 à 226), le parquet fédéral a dû, au cours de cette même année, fixer un ordre de priorité dans le traitement des enquêtes pénales fédérales, en appliquant des critères corrects lors de la subdivision en catégories déterminées et en attribuant, en concertation avec la police fédérale, plusieurs dossiers aux unités antiterrorisme spécialisées des PJF de Flandre orientale, d'Anvers, de Liège et de Charleroi.

Le Collège fait l'éloge de la section « Terrorisme » du parquet fédéral qui, de par son expertise et son engagement, constitue la pierre angulaire de l'approche judiciaire du terrorisme. De nombreux procureurs et procureurs généraux expriment une reconnaissance toute particulière au parquet fédéral, qui est très rapidement joignable, exerce ses missions de manière optimale et assure un support et une collaboration sans faille.

En tant que détenteur du portefeuille « terrorisme », le procureur général de Bruxelles souligne l'excellente collaboration stratégique avec la section « Terrorisme » du parquet fédéral dans le domaine du terrorisme et la précieuse contribution que le magistrat conceptuel/chef de section et ses membres fournissent dans les travaux du réseau d'expertise « Terrorisme et sectes ».

13. POSITION DU PARQUET FEDERAL AU SEIN DU MINISTERE PUBLIC

En 2015, le procureur fédéral a pris part à 10 réunions du Collège des procureurs généraux, à 4 réunions du Collège du ministère public et, ensuite, à 36 réunions du COMPG (Collège des procureurs généraux et Collège du ministère public) sous sa nouvelle configuration. De plus, le procureur fédéral a pris part à 5 réunions du Conseil des procureurs du Roi et à 1 réunion du Conseil des auditeurs du travail. Il est également représenté dans la plupart des réseaux d'expertise.

Ces multiples participations du procureur fédéral représentent certainement une plus-value et garantissent l'intégration du parquet fédéral dans l'ensemble du ministère public.

14. CELLULE NATIONALE ADN

Le parquet fédéral a joué un rôle crucial dans l'élaboration de la circulaire COL 7/2015 relative à l'échange international de données ADN et assure, par le biais de la cellule ADN provisoirement hébergée au parquet fédéral, une gestion, un traitement et une communication adéquats des informations. Par rapport à l'année dernière, les chiffres de 2015 ont sensiblement augmenté (cf. page 240 du rapport annuel).

Le Collège soutient pleinement le plaidoyer du procureur fédéral visant à rattacher définitivement la cellule nationale ADN au parquet fédéral.

15. CONCLUSION

Le procureur fédéral a mené à bien les multiples objectifs fixés, et ce, tant en ce qui concerne les dossiers concrets que les dossiers conceptuels. Les magistrats fédéraux accomplissent efficacement leurs diverses tâches. Le parquet fédéral répond dès lors aux attentes ambitieuses qui lui ont été imposées et veille à une synergie fructueuse et à une bonne cohérence entre les différentes composantes du ministère public.

L'ensemble des procureurs interrogés signalent la plus-value pertinente du parquet fédéral, en mettant l'accent sur son soutien efficace, sa collaboration constructive dans moult matières très complexes et sa communication transparente.

Le Collège constate que la charge de travail s'est une nouvelle fois intensifiée en 2015, plus singulièrement pour la section « Terrorisme », mais se réjouit du nouvel élargissement du cadre du personnel du parquet fédéral.

En application de l'article 143*bis*, § 3, alinéa 3, du Code judiciaire, le Collège rend dès lors un avis favorable (sur une échelle allant de « favorable » à « insuffisant »).

Le Collège souhaite examiner et discuter des initiatives législatives que le procureur fédéral propose dans son rapport (section 5, point 4, pages 61 à 64) d'abord dans la sphère interne du ministère public.

En effet, en vertu de la loi, le Collège des procureurs généraux est responsable non seulement de la mise en œuvre cohérente et de la coordination de la politique criminelle, mais aussi du *bon fonctionnement général et de la coordination du ministère public*. Si le Collège comprend, bien entendu, la position particulière du parquet fédéral en cette période de menaces et d'attentats terroristes, il doit également veiller à ce que les maigres moyens mis à la disposition du ministère public ne soient pas alloués dans une mesure excessive au parquet fédéral. Maintes propositions du procureur fédéral sont de nature purement budgétaire et statutaire (prime linguistique, port de la toge de tissu rouge, désignation de deux procureurs fédéraux adjoints bénéficiant du traitement de premier avocat général, cadre de juristes propre, etc.) ou délicates d'un point de vue légistique (modification de la loi du 15 juin 1935 concernant l'emploi des langues en matière judiciaire). Quoi qu'il en soit, toutes ont un impact significatif sur de nombreuses autres entités du ministère public. Dans un effort commun, il a toujours été possible, durant ces 15 dernières années, de maintenir l'équilibre entre la spécificité du parquet fédéral et les missions et compétences tout aussi importantes des autres composantes du ministère public. Les réformes législatives actuellement escomptées ne peuvent pas avoir pour effet de compromettre cet équilibre.

Dès lors, le Collège des procureurs généraux désire d'abord analyser en profondeur ces propositions au sein même du ministère public, en concertation avec le procureur fédéral et le Collège du ministère public, tant sur le plan juridique qu'en termes d'opportunité. Un avis distinct à ce sujet sera ensuite adressé à court terme au ministre de la Justice.

CHAPITRE 2 – ÉVALUATION DU MEMBRE BELGE D'EUROJUST

1 Par la décision 2002/187/JAI du Conseil de l'Union européenne du 28 février 2002 – modifiée par la décision 2009/426/JAI du 16 décembre 2008 –, l'unité « Eurojust » a été instituée, en tant qu'organe de l'Union, afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité. Cette norme européenne a ensuite été transposée en droit belge par la loi du 21 juin 2004, amendée par les lois du 25 avril 2014 et du 5 février 2016. En vertu de l'article 9 de la première loi, le Collège des procureurs généraux évalue le membre belge d'Eurojust. Cette évaluation, qui est notamment réalisée sur la base des rapports du membre belge et après l'avoir entendu, est intégrée au rapport annuel du Collège des procureurs généraux.

La membre belge, Madame Michèle Coninsx, a été entendue lors de la réunion du Collège des procureurs généraux du 4 mai 2017, à l'occasion de laquelle elle a donné une présentation pertinente de ses multiples activités.

2 Conformément à la loi précitée et aux directives contenues dans la circulaire COL 6/2015, le membre belge d'Eurojust doit :

- transmettre au ministre de la Justice, au procureur fédéral et au procureur général de Gand, un rapport bimestriel circonstancié sur ses activités au sein d'Eurojust ;
- informer le procureur général de Gand de tout avis ou demande émanant d'Eurojust ;
- transmettre au procureur fédéral toute information qui revêt un intérêt pour des enquêtes ou des poursuites menées en Belgique.

Madame Coninsx satisfait à toutes ces obligations d'échange de l'information.

En outre, le procureur général de Gand, compétent en matière de coopération internationale, est correctement et rapidement avisé de tous les nouveaux dossiers Eurojust ouverts dans lesquels la Belgique est impliquée, et ce, au moyen de rapports transmis par courriel.

Madame Coninsx entretient également des contacts réguliers avec le parquet fédéral et participe également aux réunions trimestrielles du groupe de concertation « Coopération internationale en matière pénale » organisées à Bruxelles.

- 3** Dans la lignée des évaluations précédentes, le Collège des procureurs généraux considère comme très positive la manière dont Madame Coninsx exécute, en tant que membre belge, les directives de politique criminelle et exerce ses compétences, compte tenu des missions et des objectifs d'Eurojust.

L'accent est particulièrement mis sur les éléments suivants :

- elle fait preuve d'un vif engagement ;
 - elle a acquis des connaissances et une expérience très larges dans le domaine de la coopération internationale en matière pénale ;
 - elle maîtrise parfaitement plusieurs langues ;
 - chaque année, elle contribue à la formation de base relative à la coopération internationale dispensée à l'Institut de formation judiciaire. Ainsi, le 25 janvier 2016, elle a donné, en français et en néerlandais, un exposé très utile sur les missions, l'organisation et le fonctionnement d'Eurojust ;
 - elle exerce le rôle important et apprécié de présidente d'Eurojust et de présidente de la « Counter – Terrorism Team » et communique toujours au procureur général l'ensemble des documents pertinents relatifs à Eurojust, tels que le rapport annuel et les conclusions/recommandations des séminaires stratégiques ;
 - elle préside en outre de façon adéquate le groupe de réflexion chargé de préparer l'avenir d'Eurojust, en tenant compte, entre autres, des organes tels que le Comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure (COSI), le Forum consultatif des procureurs généraux des États de l'Union européenne et le futur Parquet européen (EPPO).
- 4** Le Collège des procureurs généraux constate que le nombre d'affaires traitées par Eurojust ne cesse de croître. Dans le dernier rapport annuel publié, les chiffres montrent que 2.214 nouveaux dossiers ont été ouverts en 2015 (soit une augmentation de près de 23 % par rapport à 2014), la Belgique ayant été impliquée dans 191 affaires.

Eu égard à cette hausse constante du nombre de dossiers opérationnels et aux activités que Madame Michèle Coninsx exécute dans le cadre de sa présidence, le Collège des procureurs généraux a, par le passé, rappelé à maintes reprises la nécessité d'étendre la représentation belge au sein d'Eurojust et d'attribuer à celle-ci la qualité de magistrat fédéral.

Aussi, le Collège des procureurs généraux apprécie les modifications qui ont été apportées par la loi « pot-pourri II » du 5 février 2016 (*M.B.* du 19 février 2016), à la suite desquelles :

- le ministre de la Justice désigne, parmi les magistrats fédéraux, le membre belge et un adjoint à celui-ci et nomme, parmi les juristes de parquet, le collaborateur du membre belge au sein du parquet fédéral ;
- le cadre des magistrats fédéraux (hormis le procureur fédéral) est porté de 24 à 28 membres, dont deux supplémentaires ont été prévus pour répondre aux exigences d'Eurojust.

Entre-temps, Madame Michèle Coninx a déjà prêté serment en tant que magistrat fédéral et conformément au nouveau cadre, l'adjoint a été désigné par l'arrêté royal du 20 février 2017, entrée en vigueur le 1 avril 2017.

CHAPITRE 3 – RAPPORT ETABLI EN APPLICATION DE L'ARTICLE 47 *undecies* DU CIC

Article 47 *undecies*, alinéa 1^{er}, du Code d'instruction criminelle : dossiers classés sans suite – point VII.5.1 de la COL 13/2006 – Aperçu pour l'année civile 2016

Conformément au point VII.5.1 de la circulaire COL 13/2006, les procureurs du Roi doivent, après chaque trimestre, transmettre les dossiers classés sans suite dans lesquels application a été faite de l'observation et/ou de l'infiltration au procureur général pour vérification. Si tel n'a pas été le cas, il y a lieu de confirmer qu'aucun de ces dossiers n'a été classé sans suite.

Sur la base des rapports remis, les données suivantes peuvent être communiquées :

▪ **Ressort d'Anvers :**

En ce qui concerne l'arrondissement judiciaire d'Anvers :

▪ **Divisions Anvers, Malines et Turnhout :**

12 dossiers dans le cadre desquels l'observation et/ou l'infiltration ont été appliquées ont été classés sans suite :

- 2 dossiers de participation à l'importation, au trafic et à la détention de stupéfiants ;
- 1 dossier de prise d'otages ;
- 2 dossiers de participation à des vols avec effraction, escalade et/ou à l'aide de fausses clés ;
- 4 dossiers de A) vol simple – B) association de malfaiteurs ;
- 2 dossiers relatifs A) à l'importation, au trafic et à la détention de stupéfiants (en association) – B) participation à une organisation criminelle ;
- 1 dossier de A) traite des êtres humains en vue de l'exploitation sexuelle – B) séquestration.

En ce qui concerne l'arrondissement judiciaire du Limbourg :

▪ **Divisions Hasselt et Tongres :**

5 dossiers dans le cadre desquels l'observation et/ou l'infiltration ont été appliquées ont été classés sans suite :

- 1 dossier d'infractions à la législation sur les stupéfiants et les substances psychotropes, en association ;
- 1 dossier d'association de malfaiteurs, vols avec violence, vols avec effraction et extorsion ;
- 2 dossiers de vols avec effraction et association de malfaiteurs ;
- 1 dossier de vol avec effraction.

En outre, un dossier de l'Administration des douanes et accises du SPF Finances, dans lequel celle-ci a décidé de ne pas engager de poursuites pénales, mais de proposer une transaction, a également été transmis aux fins du contrôle de la légalité.

Cet dossier a porté sur :

- l'importation frauduleuse et la détention illégale de cigarettes.

Dans les deux arrondissements, la plupart des enquêtes concernent des faits de vol, commis essentiellement à l'aide d'effraction, avec ou sans association de malfaiteurs, ainsi que des faits de stupéfiants. La majeure partie des affaires y ont été classées sans suite pour des raisons techniques, que ce soit par manque de preuves ou parce que l'auteur était inconnu. De manière générale, il peut être affirmé que le contrôle montre que les diverses dispositions légales applicables ont été respectées. Dans un dossier, l'autorisation d'observation ne spécifiait pas, au point 4 (mode d'exécution), si la permission d'utiliser des moyens techniques avait été accordée. L'attention du procureur du Roi a été attirée sur l'article 47sexies, § 3, 4°, CIC et il lui a été demandé de bien vouloir tenir compte à l'avenir du fait qu'il doit, dans tous les cas, être précisé dans l'autorisation que des moyens techniques peuvent être employés ou non.

▪ **Ressort de Bruxelles :**

En ce qui concerne l'arrondissement judiciaire du Brabant wallon :

Aucun dossier n'a été classé sans suite durant la période observée.

En ce qui concerne l'arrondissement judiciaire de Louvain :

Trois dossiers ont été classés sans suite au cours de la période visée, chacun d'entre eux ayant eu trait à des infractions à la législation sur les stupéfiants. Dans chacun de ces dossiers, une autorisation de procéder à des observations a été donnée.

En ce qui concerne l'arrondissement judiciaire de Hal-Vilvorde :

Un dossier d'association de malfaiteurs a été classé sans suite pendant la période de référence. Dans ce cadre, il a été recouru à la méthode particulière de recherche d'observation.

En ce qui concerne l'arrondissement judiciaire de Bruxelles :

Cinq dossiers ont été classés sans suite respectivement dans le cadre d'infractions à la législation sur les stupéfiants (deux dossiers), de la traite des êtres humains avec circonstances aggravantes et de l'exploitation de la prostitution, d'une association de malfaiteurs et de recel et, enfin, d'une organisation criminelle et d'infractions à la législation sur les armes. Dans chacune de ces affaires, il a été procédé à une observation et, dans une seule d'entre elles, à une infiltration.

Dans la plupart des dossiers visés, les méthodes particulières de recherche mises en œuvre n'ont donné aucun résultat ou pas de résultats utiles. Dans un seul cas, les observations ont porté leurs fruits, mais la mesure a dû être interrompue en raison de problèmes de capacité. Cependant, la cible a été arrêtée pour les mêmes faits dans un autre dossier. Dans le dossier pour lequel une infiltration a été organisée, cette méthode n'ayant pas atteint ses objectifs, il a été décidé d'y mettre fin.

Le contrôle montre que, généralement, les diverses dispositions légales applicables sont respectées et que, plus particulièrement, le dossier ouvert et le dossier confidentiel sont complétés correctement. Dès lors, il est globalement satisfait aux directives en vigueur.

Toutefois, un dossier fait figure d'exception, à savoir celui dans le cadre duquel une infiltration a été instaurée. Le procureur du Roi concerné a mentionné d'office que diverses pièces devant être établies par la police manquaient dans ce dossier et que toutes les tentatives visant à compléter ce dernier ont été infructueuses. L'absence de l'officier BTS de l'époque en est la cause.

La rédaction de l'autorisation d'observation a donné lieu à des remarques pour deux dossiers.

Dans un seul dossier, une autorisation verbale d'observation a été accordée, laquelle a, manifestement, encore été prolongée avant la confirmation écrite. Toutefois, la date de prolongation n'ayant pas été indiquée sur la confirmation écrite, un doute a pesé quant à la date exacte de la prise d'effet de la prolongation de l'autorisation, à savoir uniquement à partir de la date de l'autorisation écrite ou avant. Une telle situation a des répercussions sur la légalité des observations moyennant le recours à des outils techniques (objet de la prolongation). En effet, il ne peut pas être déduit avec certitude que cette mesure aurait déjà été expressément autorisée avant la date de la confirmation écrite de la prolongation.

Dans deux dossiers, la reprise, par la police, des éléments de l'autorisation a posé problème. Le procureur du Roi a, dans la partie introductive précédant le point 1 de l'autorisation, exposé en détail la raison pour laquelle l'observation s'imposait avant de ne confirmer que formellement au point 1 que cette mesure était nécessaire. La police n'a pas repris cette formulation introductive du principe de proportionnalité dans les procès-verbaux faisant référence à l'autorisation délivrée ainsi qu'au contenu de celle-ci. Dès lors, des informations essentielles ont été dissimulées à la défense, qui en a pourtant besoin pour pouvoir évaluer la légalité de l'autorisation MPR délivrée. Le procureur du Roi concerné sera informé de ces constatations et invité à prendre les mesures adéquates.

▪ **Ressort de Gand** :

En ce qui concerne l'arrondissement judiciaire de Flandre orientale :

▪ **Divisions de Gand, Termonde et Audenarde** :

Sept dossiers avec observation ont été classés sans suite (un de recel – un de participation à des activités d'un groupe terroriste – un de vente de stupéfiants en association – un de traite des êtres humains – un d'organisation criminelle et de blanchiment – deux de vols avec effraction).

En ce qui concerne l'arrondissement judiciaire de Flandre occidentale :

▪ **Division de Bruges** : aucun dossier n'a été classé sans suite.

▪ **Division de Courtrai** : 4 dossiers avec observation ont été classés sans suite (un de vente de stupéfiants en association – deux de production/vente de stupéfiants – un de harcèlement).

▪ **Division d'Ypres** : un dossier avec observation a été classé sans suite (vente de stupéfiants).

- Division de Furnes : un dossier avec observation a été classé sans suite (vente de stupéfiants en association).

Les classements sans suite s'expliquent toujours par le fait que les enquêtes n'ont mené à aucun résultat ou à des résultats insuffisants.

Le contrôle a permis de constater que la législation a été correctement respectée et que la mesure d'observation n'a pas été appliquée à la légère. En particulier, il est souligné :

- que les demandes, les autorisations et les procès-verbaux d'exécution ont été correctement décrits ;
- que les délais légaux ont été respectés et confirmés à temps en cas d'autorisation verbale ;
- que, le cas échéant, une autorisation a été accordée en vue de la commission d'infractions ;
- que les autorisations d'observation ont été correctement motivées, en spécifiant les personnes, les véhicules et les lieux ;
- qu'une distinction adéquate a été opérée entre le dossier ouvert et le dossier confidentiel.

Le contrôle des 13 dossiers classés sans suite n'a mis en évidence que deux manquements, qui ont été signalés au parquet concerné :

- l'absence, dans le dossier ouvert, de la confirmation de l'autorisation ;
- l'absence, dans le dossier ouvert, de la confirmation de la prolongation de l'autorisation initiale.

- Ressort de Liège :

En ce qui concerne l'arrondissement judiciaire de Liège :

- Division Liège :

Trois dossiers ont été communiqués pour des faits de :

- Recel d'objets volés (observation).
Motif de classement sans suite : charges insuffisantes.
- Vols dans des habitations (observation).
Motif de classement sans suite : charges insuffisantes – déménagement d'un suspect en Allemagne.
- Vol à main armée – car-jacking (observation – système unités spéciales).
Motif de classement sans suite : auteur inconnu : surveillance d'un véhicule volé par un groupe de braqueurs – suspicion d'utilisation du véhicule pour d'autres faits de home-invasion – analyse ADN négative – personne n'est venu chercher le véhicule pendant la période d'observation.

- Division Huy :

Aucun dossier n'a été communiqué.

- Division Verviers :

Deux dossiers ont été communiqués pour des faits de :

- Vols de remorques (observation – utilisation de balises).
Motif de classement sans suite : charges insuffisantes.

- Trafic de stupéfiants – culture de cannabis (observation).
Motif de classement sans suite : charges insuffisantes.

En ce qui concerne l'arrondissement judiciaire de Namur :

- Divisions Namur et Dinant :

Un dossier a été communiqué pour des faits de vols de véhicules « à la chignole » (observation).

Motif de classement sans suite : absence d'infraction.

En ce qui concerne l'arrondissement judiciaire du Luxembourg :

- Divisions Arlon et Neufchâteau :

Aucun dossier n'a été communiqué.

- Division Marche-en-Famenne :

Un dossier a été communiqué pour des faits de trafic de stupéfiants – plantation (observation : utilisation de balises et de caméra).

Motif de classement sans suite : charges insuffisantes.

En ce qui concerne l'arrondissement judiciaire d'Eupen :

Aucun dossier n'a été communiqué.

- Ressort de Mons :

En ce qui concerne l'arrondissement judiciaire du Hainaut :

- Division Tournai : un dossier a été communiqué, dans lequel des observations ont été effectuées. Ces observations ont été réalisées dans le cadre d'une série d'incendies volontaires la nuit (motif du classement sans suite : auteur inconnu). L'analyse de ce dossier n'appelle pas de commentaires de la part du procureur général.
- Division Charleroi : six dossiers ont été communiqués dans lesquels des observations ont été effectuées. L'analyse de ces dossiers appelle un seul commentaire de la part du procureur général : un dossier, qui a fait l'objet d'un classement sans suite le 17 décembre 2015, n'a été porté à la connaissance du procureur général que le 4 avril 2016, alors que le rapport du ressort pour l'année civile 2015 devait être transmis pour le 1^{er} mars 2016 au plus tard ; les remarques qui s'imposaient ont dès lors été adressées au procureur du Roi de Charleroi.

Les six dossiers communiqués concernaient :

- une tentative d'assassinat sur la personne d'un policier (motif du classement sans suite : pas d'infraction) ;
- un vol avec violences ou menaces au cours duquel des armes ont été montrées ou utilisées (motif du classement sans suite : aucun élément objectif à charge du suspect) ;
- une participation à une association de malfaiteurs (motif du classement sans suite : charges insuffisantes) ;

- une exploitation de la débauche et de la prostitution d'un majeur (motif du classement sans suite : charges insuffisantes) ;
 - des crimes et délits contre la Sûreté de l'État (motif du classement sans suite : charges insuffisantes) ;
 - un commerce illégal d'armes à feu soumise à autorisation et commerce illégal de munition (motif du classement sans suite : charges insuffisantes).
- Division Mons : aucun dossier n'a fait l'objet d'une décision de ne pas engager de poursuites après avoir eu recours à une méthode particulière de recherche.



ministère
public

Collège des procureurs
généraux

Boulevard de Waterloo, 76

B – 1000 Bruxelles

T 02/557.42.00.

www.om-mp.be