

**BELGISCHE SENAAAT**

---

**ZITTING 1995-1996**

---

10 JULI 1996

---

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

---

**VERSLAG**  
NAMENS DE COMMISSIE  
VOOR DE JUSTITIE  
UITGEBRACHT  
DOOR DE HEREN **ERDMAN EN COVELIERS**

---

De commissie heeft dit voorstel onderzocht tijdens haar vergaderingen van 18 juni en 10 juli 1996.

**I. INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR DE HOOFDINDIENER VAN HET VOORSTEL**

Het opzet om een parlementaire onderzoekscommissie te belasten met een analyse van het fenomeen van de georganiseerde criminaliteit in België, is

---

Aan de werkzaamheden van de commissie hebben deelgenomen :

1. Vaste leden : de heren Lallemand, voorzitter; Bourgeois, mevr. de Bethune, de heren Desmedt, Goris, Hotyat, Mahoux, mevr. Maximus, de heren Raes, Vandenberghe en Coveliers en Erdman, rapporteurs.
2. Plaatsvervanger : de heer D'Hooghe.
3. Andere senator : de heer Boutmans.

*Zie :*

**Gedr. St. van de Senaat :**

**1-326 - 1995/1996 :**

- Nr. 1 : Voorstel.  
Nrs. 2 tot 4 : Amendementen.
- 

**De bijlagen zullen later worden rondgedeeld.**

**SÉNAT DE BELGIQUE**

---

**SESSION DE 1995-1996**

---

10 JUILLET 1996

---

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

---

**RAPPORT**  
FAIT AU NOM  
DE LA COMMISSION  
DE LA JUSTICE  
PAR MM. **ERDMAN ET COVELIERS**

---

La commission a examiné la présente proposition au cours de ses réunions du 18 juin et du 10 juillet 1996.

**I. EXPOSÉ INTRODUCTIF DE L'AUTEUR PRINCIPAL DE LA PROPOSITION**

Le projet de charger une commission parlementaire d'enquêter sur la criminalité organisée en Belgique est né de la constatation fâcheuse que les organisations

---

Ont participé aux travaux de la commission :

1. Membres effectifs : MM. Lallemand, président; Bourgeois, Mme de Bethune, MM. Desmedt, Goris, Hotyat, Mahoux, Mme Maximus, MM. Raes, Vandenberghe et Coveliers et Erdman, rapporteurs.
2. Membre suppléant : M. D'Hooghe.
3. Autre sénateur : M. Boutmans.

*Voir :*

**Documents du Sénat :**

**1-326 - 1995/1996 :**

- N° 1 : Proposition.  
N°s 2 à 4 : Amendements.
- 

**Les annexes seront distribuées ultérieurement.**

ingegeven door de spijtige vaststelling dat criminele organisaties niet langer genoeg nemen met een hoofdrol op het witte doek, maar erop uit zijn hun greep op onze samenleving te vergroten.

Om de politiediensten en de parketten in staat te stellen deze organisaties op afdoende wijze te bestrijden, zal de onderzoekscommissie een dubbel spoor volgen.

In de eerste plaats zal er onder meer ten behoeve van de publieke opinie een beeld worden geschetst van de aard, de omvang en de ernst van de georganiseerde criminaliteit in België. Het in kaart brengen van deze misdaadvorm moet verhinderen dat de discussie over deze problematiek in fraseologie vervalt.

Ten tweede zal vanuit de vaststelling dat de klasieke opsporings- en vervolgingsmethodes niet langer volstaan om dit misdaadfenomeen in te dijken, worden nagegaan op welke wijze misdaadorganisaties op een effectieve en rechtmatige wijze kunnen worden bestreden.

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

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

Indien men over een accuraat beeld van de georganiseerde criminaliteit beschikt, zullen de opsporingsmethodes van de politiediensten beter op hun efficiëntie en rechtmatigheid kunnen worden getoetst.

In de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit is er bij de parketten en de politiediensten namelijk een evolutie waar te nemen in het gebruik van bepaalde opsporingstechnieken. Het ontbreken van een wettelijke regeling en van controlemechanismen schept allerlei problemen en werkt misbruiken in de hand.

Een rechtsstaat is het zichzelf verschuldigd in deze aangelegenheid normerend op te treden zodat er zekerheid bestaat over de vraag welke opsporings-technieken al dan niet toegestaan en geoorloofd zijn. Politie en justitie moeten zich derhalve aan de regels van de rechtsstaat houden om te voorkomen dat zij tot het niveau vervallen dat zij wensen te bestrijden.

Om die redenen moet een juridisch kader worden uitgetekend om een aangepast opsporings- en vervolgingsbeleid tegen de georganiseerde criminaliteit te ontwikkelen.

criminelles ne se contentent plus désormais de tenir le rôle principal sur le grand écran, mais qu'elles tendent à renforcer leur emprise sur notre société.

Pour permettre aux services de police et aux parquets de lutter efficacement contre ces organisations, la commission d'enquête suivra une double piste.

Il s'agira tout d'abord de dresser, notamment à l'intention de l'opinion publique, le tableau de la nature, de l'ampleur et de la gravité de la criminalité organisée en Belgique. Un tel inventaire de cette forme de criminalité permettra d'éviter que la discussion relative à cette problématique ne verse dans la phraséologie.

En second lieu, après avoir constaté que les méthodes classiques de recherche et de poursuite ne suffisent plus à enrayer ce phénomène criminel, on devra déterminer comment il est possible de lutter contre les organisations criminelles avec efficacité et en toute légalité.

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

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

Si l'on parvient à se faire une idée précise de la criminalité organisée, il sera plus facile de contrôler l'efficacité et la régularité des méthodes de recherche utilisées par les services de police.

On peut en effet constater une évolution dans l'utilisation des techniques de recherche auxquelles recourent les parquets et les services de police pour lutter contre la criminalité organisée. L'absence de règles légales et de mécanismes de contrôle pose toutes sortes de problèmes et favorise les risques d'abus.

Un État de droit se doit de fixer des normes en la matière, afin que l'on sache avec certitude quelles sont les techniques de recherche autorisées et licites. La police et la justice doivent donc s'en tenir aux règles de l'État de droit pour éviter de tomber dans les travers de ceux qu'elles souhaitent combattre.

Pour toutes ces raisons, il importe d'élaborer un cadre juridique permettant de déployer une politique adaptée de recherche et de poursuite contre la criminalité organisée.

Dit stelt een hele rits problemen die niet uitputtend in de toelichting zijn opgesomd.

Bij wijze van voorbeeld kunnen worden geciteerd: de definitie van het begrip georganiseerde criminaliteit, de invoering van vermogenssancties, de strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen, de mogelijkheid van strafvermindering voor zij die in rechte getuigen tegen de misdaadorganisatie waarvan zij deel uitmaakten.

Indien er niet kordaat tegen de georganiseerde criminaliteit wordt opgetreden, dreigen misdaadondernemingen belangrijke segmenten van de samenleving in hun greep te krijgen. Een dergelijke evolutie, die de fundamenteën van de rechtsstaat bedreigt, vormt een meer dan voldoende rechtvaardiging voor de oprichting van een parlementaire onderzoekscommissie.

## II. STANDPUNT VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

De minister schaaft zich ten volle achter het voorstel tot instelling van een parlementaire commissie van onderzoek naar de georganiseerde criminaliteit in België.

Deze problematiek is echter geen onontgonnen terrein. De Regering heeft namelijk ter uitvoering van haar beleidsprogramma een actieplan tegen de georganiseerde criminaliteit uitgewerkt, dat ter bespreking aan de Senaat is voorgelegd (*cf.* bijlage).

In dit plan worden op grond van een strategische analyse van het fenomeen van de georganiseerde criminaliteit acht actieterreinen onderscheiden waarop de strijd met deze misdaadvorm kan worden aangeboden:

1. het materieel strafrecht, met onder andere de definitie van de georganiseerde criminaliteit, het probleem van de voorbereidende handelingen, de strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen, de bestraffing van de bestuurders van rechtspersonen, de casino's, de frauduleuze faillissementen enzovoort;
2. het opsporingsbeleid, met onder andere het proactieve onderzoek en de bijzondere opsporings technieken;
3. het vervolgingsbeleid;
4. de straftoemeting en de strafuitvoering;
5. preventieve maatregelen;
6. maatregelen in verband met corruptie;
7. maatregelen in verband met de telecommunicatiesector;

Cela pose toute une série de problèmes dont les développements donnent une énumération qui n'est pas exhaustive.

À titre d'exemple, on peut citer: la définition de la notion de criminalité organisée, l'instauration de sanctions frappant le patrimoine, la responsabilité pénale des personnes morales, la possibilité d'une remise de peine pour ceux qui témoignent en justice contre l'organisation criminelle dont ils ont fait partie.

Si l'on n'agit pas résolument contre le crime organisé, on risque d'assister à la mainmise d'entreprises criminelles sur d'importants segments de la collectivité. Une telle évolution, qui menace les fondements de l'État de droit, justifie amplement la création d'une commission d'enquête parlementaire.

## II. POINT DE VUE DU MINISTRE DE LA JUSTICE

Le ministre se rallie entièrement à la proposition d'instituer une commission parlementaire chargée d'enquêter sur la criminalité organisée en Belgique.

Cette question n'est toutefois plus un terrain en friche car, en exécution de son programme politique, le Gouvernement a élaboré un plan d'action contre la criminalité organisée, qui est soumis pour examen au Sénat (voir annexe).

Ce plan, basé sur une analyse stratégique du phénomène de la criminalité organisée, distingue huit terrains d'action sur lesquels la lutte contre cette forme de criminalité peut être engagée:

1. le droit pénal matériel, avec, entre autres, la définition de la criminalité organisée, le problème des actes préparatoires, la responsabilité pénale des personnes morales, la sanction pénale des administrateurs de personnes morales, les casinos, les faillites frauduleuses, etc.;
2. la politique de recherche, avec, notamment, la recherche proactive et les techniques spéciales de recherche;
3. la politique des poursuites;
4. l'application et l'exécution des peines;
5. mesures préventives;
6. mesures en matière de corruption;
7. mesures concernant le secteur des télécommunications;

8. maatregelen in verband met netwerken van illegale immigratie.

Het is een gelukkig toeval dat beide initiatieven vanwege hun samenhang terzelfder tijd in bespreking worden gebracht. Aldus kan naar een maximale synchronisatie worden gestreefd, waardoor het effect van het beleidsrelevant onderzoek en van de wettelijke maatregelen die op grond hiervan worden genomen, exponentieel wordt vergroot.

De door de Senaat op te richten onderzoekscommissie zou daarom moeten nagaan hoe zij de door de Regering gedane voorstellen ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit mee vorm kan geven.

### III. ALGEMENE BESPREKING

Een lid zegt zijn volle steun toe aan dit voorstel, vooral omdat het studiewerk van de onderzoekscommissie geen vrijblijvende academische oefening zal zijn, maar moet uitmonden in voorstellen over de wijze waarop de georganiseerde criminaliteit op een effectieve en rechtmatige wijze kan worden bestreden (*cf.* artikel 1).

Met betrekking tot de coördinatie tussen de werkzaamheden van de onderzoekscommissie en de uitvoering van het actieplan van de Regering, stelt het lid zich wel vragen omtrent de wijze waarop de in artikel 1 van het voorstel omschreven opdrachten van de commissie kaderen in het actieplan van de Regering.

In de eerste plaats zal het begrip georganiseerde criminaliteit moeten worden gedefinieerd.

Vervolgens zullen de terreinen moeten worden afgebakend waarop de strijd tegen dit misdaadfenomeen kan worden gevoerd. Zo zal bijvoorbeeld de faillissementswetgeving en inzonderheid de regeling inzake het bedrieglijk bankroet moeten worden gewijzigd.

Indien de onderzoekscommissie zich op een open veld begeeft zonder herkenningpunten, bestaat het gevaar dat zij niet gericht te werk gaat. De commissie zou zich hiervoor moeten hoeden.

Voorts is interveniënt de mening toegedaan dat de onderzoekscommissie en de Regering elkaar niet mogen afremmen. Het is derhalve uitgesloten dat eventuele regeringsinitiatieven, bijvoorbeeld inzake de strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen, zouden worden gehypothekeerd totdat de commissie haar onderzoek hieromtrent heeft afgerond. Anders dreigt de commissie als alibi te worden aangevoerd ter verklaring van het immobilisme van de overheid in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit.

8. mesures en matière de réseaux d'immigration clandestine.

Eu égard à leur connexité, il est heureux que ces deux initiatives soient mises en discussion simultanément. On pourra aussi tendre ainsi à une synchronisation maximale qui renforcera en termes exponentiels l'effet de l'enquête à mener sur la politique en la matière et celui des mesures légales prises sur cette base.

Aussi la commission d'enquête que le Sénat est appelé à créer devrait-elle examiner comment elle pourrait contribuer à la concrétisation des propositions gouvernementales visant à combattre la criminalité organisée.

### III. DISCUSSION GÉNÉRALE

Un membre déclare approuver entièrement la proposition de loi, et ce d'autant plus que le travail d'étude de la commission d'enquête n'aura rien d'académique, mais devra déboucher sur des propositions concernant la manière dont il serait possible de combattre efficacement et légitimement la criminalité organisée (*cf.* article 1<sup>er</sup>).

S'agissant de la coordination entre les travaux de la commission d'enquête et l'application du plan d'action du Gouvernement, le membre s'interroge cependant sur la manière dont les missions de la commission définies à l'article 1<sup>er</sup> de la proposition pourraient s'inscrire dans le cadre du plan d'action gouvernemental.

Il faudra d'abord définir la notion de criminalité organisée.

Ensuite, il y aura lieu de délimiter les terrains sur lesquels la lutte contre ce phénomène criminel pourra être menée. On devra par exemple modifier la législation sur les faillites et, en particulier, la réglementation relative à la banqueroute frauduleuse.

Si la commission s'engage en terrain ouvert, non balisé, elle risque de travailler de manière désordonnée, ce dont elle devrait se garder.

L'intervenant estime également que la commission d'enquête et le Gouvernement ne peuvent entraver mutuellement leur action. Il est dès lors exclu que d'éventuelles initiatives gouvernementales, par exemple dans le domaine de la responsabilité pénale des personnes morales, soient hypothéquées jusqu'à ce que la commission ait terminé son enquête sur le sujet. La commission risquerait sans cela de servir d'alibi pour justifier l'immobilisme des pouvoirs publics dans la lutte contre la criminalité organisée.

De hoofdindieners van het voorstel verklaart dat het actieplan van de Regering de werkzaamheden van de parlementaire onderzoekscommissie een grotere diepgang zal verlenen.

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

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

Verskillende leden betuigen hun instemming met deze zienswijze.

Ook de minister kan zich bij deze opvatting aansluiten. De onderzoekscommissie zal dus niet als sluis fungeren waarlangs alle wetsontwerpen moeten worden versast die uitvoering geven aan het actieplan.

Voorts verklaart hij bereid te zijn om ten overstaan van de onderzoekscommissie een geactualiseerde versie van het actieplan toe te lichten.

Dit plan is opgesteld na overleg met het College van procureurs-generaal, de politiediensten en verschillende andere instanties. Als zodanig kan dit plan als platform worden gebruikt voor de explicitering van de opdracht van de onderzoekscommissie en voor de verdere oriëntatie van haar werkzaamheden.

Een volgende spreker sluit zich eveneens ten volle aan bij het voorstel tot oprichting van een commissie van onderzoek naar de georganiseerde criminaliteit. Zij zal bij de uitvoering van haar opdracht moeten voortbouwen op het actieplan van de Regering en het studiewerk dat vanaf de jaren 70 onder meer in de Verenigde Staten is verricht.

Zijns inziens is de opmerking dat het door de commissie gevoerde onderzoek het overige parlementaire werk niet mag belemmeren, correct. Nochtans ligt de meerwaarde van een onderzoekscommissie hierin dat haar bevindingen een inspiratiebron kunnen zijn voor nieuwe wetgevende initiatieven.

L'auteur principal de la proposition déclare que le plan d'action du Gouvernement confèrera davantage de profondeur aux travaux de la commission d'enquête parlementaire.

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

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

Plusieurs membres souscrivent à ce point de vue.

Le ministre peut s'y rallier lui aussi. Par conséquent, la commission d'enquête ne sera pas un sas par lequel devront obligatoirement transiter tous les projets de loi qui seront déposés en exécution du plan d'action.

Il précise par ailleurs qu'il est disposé à commenter une version actualisée du plan d'action devant la commission d'enquête.

Ce plan a été élaboré après une concertation avec le Collège des procureurs généraux, les services de police et plusieurs autres instances. En tant que tel, il peut servir de plate-forme pour expliciter la mission de la commission d'enquête et orienter ses travaux.

Un autre intervenant déclare qu'il approuve entièrement la proposition visant à créer une commission d'enquête sur la criminalité organisée. Pour exécuter sa mission, cette commission devra se fonder sur le plan d'action du Gouvernement, d'une part, et les études qui ont été réalisées à partir des années 70, aux États-Unis notamment, d'autre part.

L'observation suivant laquelle l'enquête menée par la commission ne peut entraver les autres travaux parlementaires est, à son avis, judicieuse. Néanmoins, si une commission d'enquête apporte une certaine plus-value, c'est précisément parce que ses conclusions peuvent inspirer de nouvelles initiatives législatives.

Om die reden acht hij het onontbeerlijk dat de commissie eerst en vooral poogt tot een akkoord te komen over een omschrijving van het fenomeen van de georganiseerde criminaliteit.

Op grond van een dergelijke werkhypothese kan de commissie zich buigen over de essentiële kenmerken van deze misdadervorm in Europa en de wijze waarop hij moet worden aangepakt.

Uit de vakliteratuur (onder andere rechter Falcone) blijkt dat men in Europa nogal snel bepaalde misdaadfenomenen als maffia bestempelt (bijvoorbeeld de hormonenmaffia, de gokmaffia enz.) Aldus speelt men in de kaart van de georganiseerde criminaliteit. Men geeft immers de indruk dat er één overkoppelende structuur bestaat die alles beheerst.

Het is bijvoorbeeld niet omdat de criminaliteit in bepaalde stadswijken een zekere organisatie vertoont, dat men van georganiseerde criminaliteit gewag kan maken.

De georganiseerde criminaliteit zal wereldwijd wel een aantal gemeenschappelijke kenmerken vertonen, maar misdaadondernemingen zullen muteren naar gelang van de gemeenschap waarin zij opereren.

Zoals hiervoor al is aangestipt, zal de aandacht van de commissie zich niet specifiek op België moeten toespitsen, maar op Europa en de wijze waarop bepaalde misdrijven, zoals corruptie, door misdaadondernemingen worden gepleegd om hun macht en invloedssfeer zowel in de onder- als in de bovenwereld te vrijwaren of uit te breiden.

Deze problematiek vergt een snelle, diepgaande en alomvattende benadering.

Op dit ogenblik verrichten verschillende instanties, zonder enige coördinatie, onderzoek naar de georganiseerde criminaliteit: rijkswacht, gerechtelijke politie, bepaalde grootstedelijke polities, de Dienst Straffebeleid, de Algemene Politie-eenheden, de A.G.G.-A.I.G., de Staatsveiligheid, de militaire veiligheidsdienst, Europol, de *European Law Enforcement Committee*, enz.

Dit onderzoek valt toe te juichen omdat misdaadorganisaties onrechtvaardigheid creëren en burgers onrechtmatig benadelen. Probleem is dat men met de huidige opsporingsmethodes hierop geen vat heeft. In dat verband zal moeten worden nagegaan hoe de drie politiediensten hierin kunnen worden betrokken en of er tussen hen een taakverdeling of specialisatie moet worden doorgevoerd. De herstructurering van de politiediensten zal probleemgericht onderzoek mogelijk maken.

Tot slot mag men niet voorbijgaan aan het grensoverschrijdend karakter van de misdaadondernemingen. Naar analogie van de economie, be-

C'est pourquoi il juge indispensable que la commission s'efforce avant tout de s'accorder sur une définition du phénomène de la criminalité organisée.

Dans cette hypothèse de travail, elle pourra se pencher sur les caractéristiques essentielles que présente cette forme de criminalité en Europe, ainsi que sur la manière dont il y a lieu de la combattre.

Il ressort de la littérature spécialisée (*cf.* entre autres le juge Falcone) qu'en Europe, on est vite enclin à utiliser le mot « mafia » pour qualifier certains phénomènes criminels (par exemple, la mafia des hormones, la mafia du jeu, etc.). On entre ainsi dans le jeu de la criminalité organisée, car on donne l'impression qu'il existe une structure unique coordonnant et dirigeant l'ensemble.

Ce n'est pas, par exemple, parce que, dans certains quartiers, la criminalité présente certains signes d'organisation que l'on peut parler de criminalité organisée.

La criminalité organisée présentera effectivement certaines caractéristiques communes à l'échelle mondiale, mais les entreprises criminelles se transformeront en fonction de la société au sein de laquelle elles opèrent.

Comme on l'a indiqué déjà, la commission ne devra pas focaliser son attention sur la Belgique, mais plutôt sur l'Europe et la manière dont les entreprises criminelles commettent certains délits, comme par exemple la corruption, pour préserver ou étendre leur pouvoir et leur domaine d'influence dans le « milieu » comme en dehors de celui-ci.

Cette problématique demande une approche à la fois rapide, approfondie et globale.

À l'heure actuelle, diverses instances étudient, sans aucune coordination, la criminalité organisée: la gendarmerie, la police judiciaire, certaines polices d'agglomération, le Service de la politique criminelle, le Service général d'appui policier, l'A.G.G.-A.I.G., la Sûreté de l'État, la sûreté militaire, Europol, le *European Law Enforcement Committee*, etc.

Comme les organisations criminelles sont source d'injustice et traitent les citoyens de manière inéquitable, on ne peut que se réjouir de ces activités. Le problème est que les techniques de recherche actuelles ne permettent pas d'avoir de prise sur le phénomène. Il faudra déterminer comment on peut associer les trois services de police à cette action et s'il y a lieu d'instaurer une répartition des tâches ou de spécialiser ces services. La restructuration des services de police permettra une recherche ciblée.

Enfin, on ne peut ignorer le caractère transfrontalier des entreprises criminelles. Comme dans l'économie, il existe, dans le monde de la pègre, des

staan er in de misdaadwereld ook K.M.O.'s en multinationals. Tussen deze groepen bestaan er interferenties waar de politiediensten bij gebreke van internationale samenwerking vaak machteloos tegenover staan. Hier zal op Europees en internationaal vlak aan moeten worden gesleuteld. Zo rijst de vraag welke rol er aan Europol zal worden toebedeeld. Zal deze dienst als een Europese F.B.I. fungeren of opteert men voor een strategie waarin elk land op zijn grondgebied orde op zaken stelt en samenwerkingsverbanden worden uitgebouwd?

De volgende spreker schaart zich eveneens achter het voorstel tot instelling van een parlementaire onderzoekscommissie omdat hiermee recht wordt gedaan aan de rol van de Senaat als reflectiekamer.

In dat opzicht verwacht hij vanwege de Regering een positiever en opener houding.

Hoewel het om een parlementair prerogatief gaat, sluit het recht van onderzoek geenszins uit dat de Regering deelneemt aan de werkzaamheden van de commissie. Zij moet zoals in de Verenigde Staten haar medewerking verlenen en niet trachten beperkingen op te leggen of zelfs hinderpalen op te werpen.

Wat het actieplan van de Regering tegen de georganiseerde criminaliteit betreft, begrijpt spreker niet in welk opzicht dit plan de werkzaamheden van de onderzoekscommissie moet beïnvloeden. Hij meent dat die commissie perfect in staat is om zelf een restrictieve omschrijving van de georganiseerde criminaliteit op te stellen, zonder bemoeienis van de Regering.

Deze werkwijze zal de efficiëntie van de commissie verhogen. Een te ruime omschrijving kan haar werking verzwakken en het onderzoek doen verwateren in nietszeggende dingen. Men heeft er dan ook belang bij zo nauwkeurig mogelijke doelstellingen te formuleren, zo niet bestaat het gevaar dat er niets positiefs tot stand komt.

Voorts betreurt spreker dat de Senaat of althans de meerderheid en de Regering een selectieve houding hebben ten aanzien van de onderzoekscommissies. Hij verwijst naar de verwerping van het voorstel tot instelling van een onderzoekscommissie voor de gebeurtenissen in Ruanda.

De wil om onderzoekscommissies in te stellen mag niet worden beïnvloed door politieke beschouwingen of door de vrees dat de conclusies van een dergelijke commissie onaangenaam zullen zijn voor een of andere fractie.

Ten slotte dringt spreker er bij de minister op aan dat het wetsontwerp tot wijziging van de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek zo vlug mogelijk wordt afgekondigd zodat de onderzoekscommissie over de georganiseerde criminaliteit in het nieuwe wettelijk kader kan werken.

P.M.E. et des multinationales. Il y a entre ces groupes des interactions face auxquelles, à défaut de collaboration internationale, les services de police sont souvent impuissants. Ce problème doit être réglé aux niveaux européen et international. On en vient ainsi au rôle qui sera réservé à Europol. Ce service deviendra-t-il une sorte de F.B.I. européen ou optera-t-on plutôt pour une stratégie d'accords de collaboration, chaque pays maintenant l'ordre sur son territoire ?

L'intervenant suivant souscrit également à la proposition instituant une commission parlementaire d'enquête, au motif qu'elle fait droit au rôle de chambre de réflexion réservé au Sénat.

À cet égard, il attend de la part du Gouvernement une attitude plus positive et plus ouverte.

Bien qu'il constitue une prérogative parlementaire, le droit d'enquête n'exclut nullement la participation du Gouvernement aux travaux de la commission. Il doit, comme aux États-Unis, lui prêter son concours et ne pas tenter d'apporter certaines restrictions, voire ériger des obstacles.

En ce qui concerne le plan d'action du Gouvernement contre la criminalité organisée, l'intervenant ne conçoit pas en quoi ce plan doit influencer les travaux de la commission d'enquête. Il estime que cette commission est parfaitement en mesure d'établir elle-même une définition restrictive de la criminalité organisée, sans intervention du Gouvernement.

Cette démarche accroîtra l'efficacité de la commission. Une définition trop large risque de l'affaiblir et d'embourber l'enquête dans l'insignifiant. Il y a, dès lors, un intérêt à avoir des objectifs les plus précis possibles, sous peine de ne rien produire de très positif.

Ensuite, l'intervenant déplore que le Sénat ou, à tout le moins, la majorité et le Gouvernement aient une approche sélective des commissions d'enquête. Il se réfère au rejet de la proposition d'instituer une commission d'enquête sur les événements au Rwanda.

La volonté d'instaurer des commissions d'enquête ne peut être influencée par des considérations politiques ou par la crainte que les conclusions d'une telle commission ne soient déplaisantes pour l'un ou l'autre groupe politique.

Enfin, l'intervenant insiste auprès du ministre pour que le projet de loi modifiant la loi du 3 mai 1880 sur l'enquête parlementaire soit promulgué le plus vite possible, de sorte que la commission d'enquête sur la criminalité organisée puisse travailler dans ce nouveau cadre légal.

Een volgende senator stelt met genoegen vast dat er een brede consensus bestaat over het voorstel tot instelling van een parlementaire onderzoekscommissie.

Het voorstel wordt wel bedreigd door de omvang van zijn opdracht. Vandaar de noodzaak om de onderzoeksopdracht nauwkeurig af te bakenen.

Hij suggereert daarom het onderzoek toe te spitsen op de invloed van de georganiseerde criminaliteit op de rechtsstaat en de handhaving van de rechtsstaat. Met andere woorden, in welke mate en op welke wijze neemt de georganiseerde misdaad de gewone economie in handen, wat is de weerslag daarvan op de Staat en welke middelen kan en mag de rechtsstaat daartegen aanwenden?

Het begrip rechtsstaat in zijn verhouding tot de georganiseerde criminaliteit zou derhalve centraal moeten staan.

De minister beklemtoont dat de problematiek van de georganiseerde criminaliteit een enorme omvang heeft.

De integratie van het actieplan van de Regering in het voorstel van de heer Vandenberghe c.s. verleent dit voorstel een meerwaarde en biedt de mogelijkheid dit plan onmiddellijk door het Parlement te laten toetsen.

Deze werkwijze kan de aanzet zijn tot een nieuwe vorm van politieke actie waarbij gebroken wordt met de traditie dat beleidsnota's in de schoot van de Regering eerst in wetsontwerpen worden vertaald die voor advies naar de Raad van State worden gezonden en pas daarna, meestal na enkele maanden, aan het Parlement worden voorgelegd.

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

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

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

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

De commissie zal zich over deze werkhypotheses kunnen uitspreken.

Un autre sénateur constate avec satisfaction que la proposition d'instaurer une commission parlementaire d'enquête recueille un large consensus.

L'efficacité de la proposition risque d'être mise en péril par l'ampleur de la mission. Dès lors, il est nécessaire de définir précisément l'objet de l'enquête.

Il suggère dès lors de concentrer celle-ci sur l'influence qu'exerce la criminalité organisée sur l'État de droit et sa survie. En d'autres termes, sur la question de savoir dans quelle mesure et de quelle manière la criminalité organisée étend son emprise sur l'économie ordinaire, quelles en sont les répercussions pour l'État et quels moyens l'État de droit peut utiliser pour la combattre.

La notion d'État de droit dans sa relation à la criminalité organisée devrait donc jouer un rôle central.

Le ministre souligne que la problématique de la criminalité organisée a pris une ampleur énorme.

L'intégration du plan d'action du Gouvernement dans la proposition de M. Vandenberghe et consorts donne une valeur ajoutée à cette proposition et permet au Parlement d'examiner immédiatement ce plan.

Cette méthode de travail pourrait constituer un premier pas vers une nouvelle forme d'action politique qui romprait avec la tradition selon laquelle les notes de politique sont tout d'abord traduites en propositions de loi au sein du Gouvernement, envoyées ensuite au Conseil d'État pour avis et, enfin, souvent après quelques mois, présentées au Parlement.

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

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

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

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

La commission devra se prononcer sur ces hypothèses de travail.



Tevens bevat het plan op het vlak van de methodologie tal van voorstellen wie voor wat verantwoordelijk is. In dat verband zal de discussie over de specialisatie van de drie politiediensten tot een einde moeten worden gebracht.

Ook wordt een stand van zaken gegeven over de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit op Europees en internationaal vlak.

Tot slot kondigt de minister aan dat de wet van 30 juni 1996 tot wijziging van de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek en van artikel 458 van het Strafwetboek, die de Senaat en de Kamer respectievelijk op 4 april en 13 juni 1996 hebben aangenomen, op 16 juli 1996 in het *Belgisch Staatsblad* bekend zal worden gemaakt.

Een lid wijst erop dat het reglement van de Senaat nog gewijzigd moet worden om de parlementsleden te kunnen straffen die de plicht tot geheimhouding schenden.

#### IV. ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING

##### 1. Artikel 1

— De opdrachten van de onderzoekscommissie

Een lid stelt voor de opdrachten van de onderzoekscommissie te omschrijven als volgt:

1) de omvang, de aard en de ernst bepalen van de gestructureerde organisaties in België die tot doel hebben misdaden en wanbedrijven te plegen met name door middel van vermoedelijk onwettige middelen, bestemd om produkten die rechtstreeks of zijdelings uit misdrijven verkregen worden te verbergen;

2) de tekortkomingen en de problemen optekenen van de tot op heden toegepaste beleidsmaatregelen in de strijd tegen deze criminaliteit;

3) de middelen beschrijven om op efficiënte en wettige wijze te strijden tegen deze criminaliteit;

4) eventueel voorstellen formuleren om deze doelstelling te bereiken.

Voorts pleit spreker voor een omschrijving van de georganiseerde criminaliteit door met name te verwijzen naar die welke in het actieplan van de Regering voorkomt.

Een lid verzet zich tegen dit laatste voorstel omdat aldus wordt vooruitgelopen op de werkzaamheden van de onderzoekscommissie.

In het actieplan van de Regering komen er immers twee definities voor (*cf.* bijlage).

In de eerste plaats is er de operationele omschrijving die met het oog op beleidsrelevant onderzoek als werkhypothese is gebruikt.

En outre, le plan contient, dans le domaine de la méthodologie, de nombreuses propositions de répartition des responsabilités. À ce propos, il faudra mener à terme la discussion concernant la spécialisation des trois services de police.

Le plan fait également le point sur la lutte contre la criminalité organisée au niveau européen et international.

Enfin, le ministre annonce que la loi du 30 juin 1996 modifiant la loi du 3 mai 1980 sur les enquêtes parlementaires et l'article 458 du Code pénal, adoptée par le Sénat et par la Chambre, respectivement les 4 avril et 3 juin 1996, sera publiée au *Moniteur belge* le 16 juillet 1996.

Un membre rappelle que le Règlement du Sénat doit encore être modifié pour pouvoir sanctionner les parlementaires qui ont violé l'obligation de secret.

#### IV. DISCUSSION DES ARTICLES

##### 1. Article premier

— Les missions de la commission d'enquête

Un membre propose de préciser les missions de la commission d'enquête comme suit:

1) déterminer l'étendue, la nature et l'importance en Belgique des organisations structurées en vue de commettre des crimes et des délits à l'aide notamment de moyens apparemment illicites, destinés à dissimuler les produits tirés directement ou indirectement des infractions;

2) relever les insuffisances et les problèmes des politiques jusqu'ici mises en œuvre pour lutter contre cette criminalité;

3) identifier les moyens de lutter efficacement et légalement contre cette criminalité;

4) formuler éventuellement des propositions en vue d'atteindre cet objectif.

Ensuite, l'intervenant plaide en faveur d'une définition de la criminalité organisée en se référant notamment à celle reprise dans le plan d'action du Gouvernement.

Un commissaire s'oppose à cette dernière proposition, parce que l'on anticiperait ainsi sur les travaux de la commission d'enquête.

En effet, deux définitions figurent dans le plan d'action du Gouvernement (voir annexe).

Il y a d'abord la définition opérationnelle utilisée comme hypothèse de travail en vue d'une enquête sur la politique suivie en la matière.

Ten tweede is er de strafrechtelijke kwalificatie die het voorwerp uitmaakt van een voorontwerp van wet dat voor advies naar de Raad van State is overgezonden.

Gelet op het grensoverschrijdend karakter van de georganiseerde criminaliteit, zal de onderzoekscommissie moeten nagaan:

— in welke mate de door de Regering voorgestelde definities al dan niet overeenstemmen met die welke door supranationale instellingen worden gehanteerd of met die welke in de strafwetgeving van andere Europese staten voorkomen;

— op welke wijze op internationaal vlak, met name binnen de Europese Unie en de Raad van Europa, een harmonisatie kan worden gerealiseerd.

Spreker verklaart niet te kunnen aanvaarden dat de onderzoeksvrijheid van de commissie van meet af aan aan banden wordt gelegd door haar een *a priori* op te dringen waarbij de georganiseerde criminaliteit slechts kan worden beschouwd binnen het kader dat de Regering in haar actieplan aangeeft.

De vorige spreker stelt dat de bevoegdheden waarover een parlementaire onderzoekscommissie beschikt, dermate verregaand zijn dat een omschrijving van de georganiseerde criminaliteit gewenst is, zonder dat daarbij op exhaustiviteit en volledigheid aanspraak wordt gemaakt.

Daartoe volstaat het om naar de operationele definitie te verwijzen die de Regering in haar actieplan in aanmerking heeft genomen.

Volgens een andere spreker draait de discussie rond de vraag welk doel men met een definitie nastreeft.

Indien men de georganiseerde criminaliteit strafbaar wil stellen, zal de delictomschrijving een strikt juridisch karakter hebben.

Het opzet van de parlementaire onderzoekscommissie is echter ruimer omdat ze het fenomeen van deze criminaliteit uit verschillende invalshoeken zal benaderen. Het voorwerp van haar onderzoek kan derhalve niet binnen een nauwkeurig afgelijnd kader worden teruggedrongen.

Het lid maakt in dit verband de vergelijking met de politiediensten die vanuit dezelfde finaliteit, te weten het beheersen van de georganiseerde criminaliteit, elk een eigen definitie van dit fenomeen hanteren. Deze definities zijn in hoofdorde descriptief en niet normatief in de juridische zin van het woord.

Om de hiervoor aangehaalde redenen stelt interveniënt voor om in de context van dit debat nog geen definitie van de georganiseerde criminaliteit naar voor te schuiven, maar dit aan de onderzoekscommissie zelf over te laten.

Il y a ensuite la qualification pénale qui fait l'objet d'un avant-projet de loi qui a été transmis pour avis au Conseil d'État.

Compte tenu du caractère transfrontalier de la criminalité organisée, la commission d'enquête devra examiner:

— dans quelle mesure les définitions proposées par le Gouvernement sont conformes ou non à celles qu'utilisent les institutions supranationales ou à celles qui figurent dans la législation pénale d'autres États européens;

— comment une harmonisation pourra être réalisée à l'échelon international, notamment au sein de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe.

L'intervenant dit ne pas pouvoir accepter que l'on restreigne d'emblée la liberté d'enquête de la commission en lui imposant comme *a priori* que la criminalité organisée ne pourra être envisagée que dans le cadre défini par le Gouvernement dans son plan d'action.

Selon le préopinant, les pouvoirs dont dispose une commission parlementaire d'enquête sont à ce point étendus qu'il est souhaitable de définir la criminalité organisée sans prétendre être exhaustif et complet.

Il suffit pour cela de se référer à la définition opérationnelle retenue par le Gouvernement dans son plan d'action.

Selon un autre intervenant, la discussion se ramène à la question de savoir quel objectif on poursuit en donnant une définition.

S'il s'agit de qualifier pénalement la criminalité organisée, la définition du délit aura un caractère strictement juridique.

Or, le propos de la commission parlementaire est plus large, parce qu'elle appréhendera le phénomène de cette criminalité sous différents angles. L'objet de son enquête ne peut donc être confiné dans un cadre rigoureusement délimité.

À cet égard, l'intervenant fait une comparaison avec les services de police qui, au départ de la même finalité, qui est de maîtriser la criminalité organisée, utilisent chacun leur propre définition du phénomène. Ces définitions sont principalement descriptives, et non normatives au sens juridique du terme.

Pour les raisons évoquées ci-dessus, l'intervenant propose, dans le contexte du présent débat, de ne pas encore avancer de définition de la criminalité organisée, mais de laisser ce soin à la commission d'enquête elle-même.

De minister verklaart dat bij de voorbereiding van het actieplan twee operationele definities van de georganiseerde criminaliteit werden onderzocht. Uiteindelijk werd de voorkeur gegeven aan de omschrijving die gebaseerd is op die van het Duitse *Bundeskriminalamt*.

De tweede definitie, die niet in aanmerking is genomen, had een ruimer toepassingsgebied en is opgesteld op grond van de conclusies van een Europees onderzoek naar de omvang van het fenomeen van de georganiseerde criminaliteit (cf. Europese Unie, werkgroep «drugs en georganiseerde criminaliteit», doc. nr. 12467/95 ENFOPOL 161, 10506/95 ENFOPOL 108, 8840/95 ENFOPOL 72 — zie bijlage).

Zoals reeds is aangestipt, bevat het actieplan van de Regering eveneens een voorstel van strafrechtelijke kwalificatie.

\*  
\* \*

Op grond van de voorgaande gedachtenwisseling acht de commissie het onontbeerlijk dat de onderzoekscommissie bij het begin van haar werkzaamheden niet in discussies verstrikt geraakt omtrent de inhoud van het begrip georganiseerde criminaliteit en het voorwerp van haar opdracht.

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

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

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

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

Het lijkt alleszins voorbarig de door de Regering voorgestelde incriminatie van de georganiseerde criminaliteit als definitie te hanteren.

\*  
\* \*

Met betrekking tot de tweede fase van de opdracht van de onderzoekscommissie, beklemtonen verschillende leden dat het onderzoek naar «de wijze waarop de georganiseerde criminaliteit op een effectieve en rechtmatige wijze kan worden bestreden», vanzelfsprekend impliceert dat de commissie de onvolkomenheden en problemen opspoorde welke de

Le ministre déclare que, lors de la préparation du plan d'action, deux définitions opérationnelles de la criminalité organisée ont été envisagées. Finalement, on a donné la préférence à la définition basée sur celle du «*Bundeskriminalamt*» allemand.

La seconde définition, qui n'a pas été retenue, avait un champ d'application plus large et reposait sur les conclusions d'une enquête européenne consacrée à l'ampleur du phénomène de la criminalité organisée (cf. Union européenne, groupe de travail «drogue et criminalité organisée», doc. n° 12467/95 ENFOPOL 161, 10506/95 ENFOPOL 108, 8840/95 ENFOPOL 72 — voir annexe).

Comme indiqué déjà, le plan d'action gouvernemental comporte également une proposition de qualification pénale.

\*  
\* \*

Au vu de l'échange de vues qui précède, la commission estime indispensable que, au début de ses travaux, la commission d'enquête ne se perde pas en discussions concernant le contenu de la notion de criminalité organisée et l'objet de sa mission.

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

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

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

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

Il paraît en tout cas prématuré de prendre comme définition l'incrimination de la criminalité organisée telle que proposée par le Gouvernement.

\*  
\* \*

Concernant la deuxième phase du mandat de la commission d'enquête, plusieurs membres soulignent qu'étudier comment «il serait possible de combattre efficacement et légitimement» la criminalité organisée implique nécessairement que la commission recherche les imperfections et les problèmes qui ont caractérisé jusqu'à présent la législation ainsi que la

wetgeving en het beleid inzake de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit tot op heden kenmerken. Een gepaste remedie vergt immers een accurate diagnose.

Een lid stelt voor in de Franstalige tekst het woord «légitimement» te vervangen door het woord «légalement».

Hij acht de term «légitimement» te vaag (cf. *Le Petit Robert*: «qui est fondé en droit, en équité. Qui est juridiquement fondé, consacré par la loi ou reconnu conforme au droit»). Ook het woord «régulièrement» voldoet zijns inziens niet.

Verskillende leden werpen op dat de term «légalement» niet de draagwijdte heeft van de Nederlandse uitdrukking «op rechtmatige wijze» die in deze context volkomen op haar plaats is. Zij geeft immers aan dat de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit niet alleen conform de wetgeving moet verlopen maar ook met eerbiediging van de in een rechtsstaat algemeen aanvaarde normen en fundamentele rechten (*the rule of law*). Dit betekent dat onder meer bij de evaluatie van het gebruik van bijzondere opsporingsmethodes, het principe moet vooropstaan dat het doel de middelen niet heiligt. In die optiek is het woord «légalement» te restrictief.

Het voorstel om het woord «légitimement» te vervangen door de uitdrukking «de manière conforme au droit» stuit eveneens op verzet, omdat zij een statische benadering van het recht inhoudt en toegespitst is op het vigerende recht, hetgeen juist niet de bedoeling is. De opdracht van de onderzoekscommissie bestaat erin het recht aan te passen om de georganiseerde criminaliteit met inachtneming van de grondslagen van de rechtsstaat op een efficiënte wijze te bekampen.

Op grond hiervan dient de heer Lallemand een amendement in houdende vervanging van artikel 1 door wat volgt (Gedr. St., Senaat, nr. 1-326/4, amendement nr. 3):

«Dit artikel vervangen als volgt:

«Artikel 1. — Er wordt een parlementaire onderzoekscommissie ingesteld met als opdracht:

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

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

— nadat een analyse is gemaakt van de bestaande toestand, conclusies te trekken en aanbevelingen en voorstellen te formuleren teneinde deze doelstelling te bereiken.»

Het amendement van de heer Lallemand wordt als artikel 1 aangenomen bij eenparigheid van de 9 aanwezige leden.

politique en matière de lutte contre la criminalité organisée. Un remède approprié suppose en effet un diagnostic précis.

Un membre propose de remplacer, dans le texte français, le mot «légitimement» par le mot «légalement».

Il estime que le terme «légitimement» est trop vague (*Le Petit Robert*: «qui est fondé en droit, en équité. Qui est juridiquement fondé, consacré par la loi ou reconnu conforme au droit»). Le mot «régulièrement» ne convient pas non plus selon lui.

Plusieurs membres objectent que le terme «légalement» n'a pas la même portée que l'expression «op rechtmatige wijze» en néerlandais, qui, dans ce contexte, convient parfaitement. Elle indique, en effet, que la lutte contre la criminalité organisée doit se faire non seulement dans le respect de la législation, mais aussi dans celui des normes et des droits fondamentaux généralement admis dans un État de droit (*the rule of law*). Cela signifie que, notamment pour évaluer l'utilisation des méthodes particulières de recherche, il faut partir du principe que la fin ne justifie pas les moyens. Dans cette optique, le terme «légalement» est trop restrictif.

La proposition de remplacer le mot «légitimement» par l'expression «de manière conforme au droit» se heurte également à des réticences, car elle implique une approche statique du droit et s'inscrit dans l'optique du droit actuellement en vigueur, ce qui n'est justement pas le but. La mission de la commission d'enquête consiste à adapter le droit de manière que l'on puisse lutter efficacement contre la criminalité organisée en respectant les fondements de l'État de droit.

Eu égard à ces considérations, M. Lallemand dépose un amendement visant à remplacer l'article 1<sup>er</sup> par ce qui suit (doc. Sénat, n° 1-326/4, amendement n° 3):

«Remplacer cet article par ce qui suit:

«Article premier. — Il est institué une commission d'enquête parlementaire ayant pour missions:

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

— de déterminer comment il serait possible de combattre efficacement et dans le cadre d'un ordre juridique cette criminalité organisée;

— après avoir fait l'analyse de la situation existante, d'en tirer des conclusions et de formuler des recommandations et des propositions en vue d'atteindre cet objectif.»

L'amendement de M. Lallemand est adopté en tant qu'article 1<sup>er</sup> à l'unanimité des 9 membres présents.

## 2. Artikel 2

## — Bevoegdheden van de onderzoekscommissie

De heer Erdman dient een amendement in tot schrapping van het tweede lid. De bevoegdheden waarover de onderzoekscommissie beschikt overeenkomstig artikel 56 van de Grondwet en de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek, zijn ruimer dan het tweede lid bepaalt. Zo kan de commissie niet alleen personen horen, maar ook om de inzage van stukken uit een gerechtelijk dossier verzoeken. Tevens kan zij onderzoeksverrichtingen laten uitvoeren door een magistraat (Gedr. St., Senaat, nr. 1-326/4, amendement nr. 5).

Om elk misverstand uit de weg te ruimen, lijkt het raadzaam het tweede lid te doen vervallen.

De heer Vandenberghe gaat hiermee akkoord, maar oordeelt dat het eerste lid dan moet worden gepreciseerd. Daartoe dient hij het volgende amendement in (Gedr. St., Senaat, nr. 1-326/4, amendement nr. 4):

*«Het eerste lid van dit artikel aanvullen met de woorden «en oefent deze uit volgens de noodwendigheden van haar opdrachten.»*

Tevens wordt besloten het derde lid wegens zijn financiële implicaties te behouden. Aangezien het leggen van de nodige internationale contacten noodzakelijk is voor het vervullen van de taak van de onderzoekscommissie, zijn de instanties van de Senaat er krachtens artikel 12 van de wet van 3 mei 1880 toe verplicht haar de daarvoor vereiste middelen ter beschikking te stellen.

De amendementen van de heren Erdman (nr. 5) en Vandenberghe (nr. 4) worden aangenomen bij eenparigheid van de 10 aanwezige leden.

Het aldus geamendeerde artikel wordt met dezelfde eenparigheid aangenomen.

## 3. Artikel 3

## — Samenstelling van de onderzoekscommissie

Een lid verklaart geen voorstander te zijn van de aanwijzing van plaatsvervangende leden.

De kracht van een onderzoekscommissie ligt hierin dat een beperkte groep parlementsleden een bepaalde problematiek aan een hoog werkritme uitspit. De cohesie die tussen de leden van een dergelijke commissie groeit, overstijgt gaandeweg de traditionele partijpolitieke tegenstellingen.

Spreker vreest dat de occasionele deelname van plaatsvervangers aan de werkzaamheden van de onderzoekscommissie de communicatie zal verstoren en stremmend zal werken, onder andere omdat de plaatsvervangers niet (noodzakelijk) op de hoogte zullen zijn van alle anteceden ten van de door de commissie genomen beslissingen.

## 2. Article 2

## — Pouvoirs de la commission d'enquête

M. Erdman dépose un amendement visant à supprimer le deuxième alinéa. Les pouvoirs dont dispose la commission d'enquête en vertu de l'article 56 de la Constitution et de la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires, sont plus étendus que ce qui est prévu au deuxième alinéa. Ainsi la commission peut-elle non seulement entendre des personnes, mais aussi requérir la consultation de pièces d'un dossier judiciaire. Elle peut en outre faire exécuter des actes d'instruction par un magistrat (doc. Sénat, n° 1-326/4, amendement n° 5).

Pour éviter tout malentendu, il semble prudent de supprimer le deuxième alinéa.

M. Vandenberghe se rallie à cette proposition, mais estime qu'alors le deuxième alinéa doit être précisé. Il dépose à cet effet l'amendement suivant (doc. Sénat, n° 1-326/4, amendement n° 4):

*« Compléter le premier alinéa de cet article par les mots « et les exerce selon les besoins de ses missions. »*

Il est également décidé de maintenir le troisième alinéa, en raison de ses implications financières. Étant donné qu'il est indispensable de prendre les contacts internationaux nécessaires à l'accomplissement de la mission de la commission d'enquête, les instances du Sénat sont tenues, en vertu de l'article 12 de la loi du 3 mai 1880, d'y affecter les moyens requis.

Les amendements de MM. Erdman (n° 5) et Vandenberghe (n° 4) sont adoptés à l'unanimité des 10 membres présents.

L'article ainsi amendé est adopté à la même unanimité.

## 3. Article 3

## — Composition de la commission d'enquête

Un membre déclare n'être pas partisan de la désignation de membres suppléants.

La force d'une commission d'enquête réside dans le fait qu'un groupe limité de parlementaires s'investit à un rythme de travail soutenu dans un problème déterminé. La cohésion qui grandit entre les membres d'une telle commission dépasse progressivement les oppositions partisans traditionnelles.

L'intervenant craint que la participation occasionnelle de suppléants ne perturbe la communication et ne freine les travaux de la commission d'enquête, notamment parce que les suppléants ne seront pas (nécessairement) au courant de tous les antécédents des décisions prises par la commission.

Dit kan ertoe leiden dat discussies steeds opnieuw worden gevoerd, hetgeen een eventuele consensus op de helling zet.

Bovendien is het niet zeker dat de plaatsvervangers bij de verhinderings van de vaste leden aanwezig zullen zijn en met kennis van zaken aan het onderzoek zullen deelnemen.

Het bezwaar dat de commissie bij ontstentenis van plaatsvervangers, soms maar met vier of vijf van de elf vaste leden zal vergaderen, kan worden ondervangen indien de vaste leden hun lidmaatschap van de onderzoekscommissie als prioritair beschouwen en zich in de vaste commissies laten vervangen.

Een volgende interveniënt schaart zich achter deze opmerkingen. Hij merkt op dat de aanwijzing van plaatsvervangers in de vaste commissies noodzakelijk is omdat voor de goedkeuring van wetsvoorstellen en wetsontwerpen bijna dagelijks de aanwezigheids- en beslissingsquora moeten worden gehaald.

Deze verantwoording geldt in veel mindere mate ten aanzien van onderzoekscommissies waar er slechts bij de regeling van de werkzaamheden en bij het einde ervan stemmingen plaatshebben. Bovendien worden veel beslissingen bij consensus genomen.

Voorts heeft de ervaring geleerd dat het de vaste leden zijn die de continuïteit en de samenhang binnen de onderzoekscommissie verzekeren.

Om deze redenen deelt hij de opvatting van de vorige spreker dat er geen plaatsvervangende leden hoeven te worden aangesteld. Dit schakelt trouwens problemen uit bij de inzage van vertrouwelijke stukken.

Volgens een andere spreker moet de onderzoekscommissie er bij de regeling van haar werkzaamheden op toezien dat zij de werking van de vaste commissies zo weinig mogelijk verstoort. Gelet op het beperkt aantal senatoren en het stijgend aantal commissievergaderingen bestaat er een reële kans dat de werkzaamheden van de onderzoekscommissie die van de vaste commissies gaan doorkruisen en zelfs ontwrichten.

Om dit gevaar te bezweren lijkt het verantwoord om ook voor de onderzoekscommissie plaatsvervangende leden te benoemen.

Met betrekking tot de aanwezigheid van de plaatsvervangers op de vergaderingen van de onderzoekscommissie, bepaalt artikel 3, eerste tot en met derde lid, van de wet van 3 mei 1880, zoals gewijzigd door de wet van 30 juni 1996, het volgende:

«De commissie wordt samengesteld en beraadslaagt met inachtneming van de regels die de Kamer bepaalt.

Ieder lid van de Kamer heeft het recht om het onderzoek van de commissie bij te wonen, tenzij de Kamer of de commissie anders beslist.

Cela peut entraîner une répétition des discussions et corollairement la remise en cause d'un éventuel consensus.

En outre, en cas d'empêchement des membres en titre, il n'est pas certain que les suppléants seront présents et participeront à l'enquête en connaissance de cause.

L'objection selon laquelle, à défaut de suppléants, la commission ne se réunira parfois qu'avec quatre ou cinq des 11 membres en titre peut être surmontée si ces derniers considèrent leur participation à la commission d'enquête comme prioritaire et se font remplacer au sein des commissions permanentes.

L'intervenant suivant se rallie à ces observations. Il fait remarquer que la désignation de suppléants est nécessaire dans les commissions permanentes parce que, pour l'adoption des propositions et des projets de loi, le quorum des présences pour décider doit être atteint presque quotidiennement.

Cette motivation n'existe que dans une bien moindre mesure pour les commissions d'enquête, au sein desquelles des votes n'ont lieu que lors du règlement des travaux et à la fin de ceux-ci. En outre, beaucoup de décisions se prennent en consensus.

Par ailleurs, l'expérience a démontré que ce sont les membres en titre qui assurent la continuité et la cohérence au sein de la commission d'enquête.

Il partage donc l'avis du préopinant selon lequel il n'y a pas lieu de désigner des suppléants, ce qui évite par ailleurs des problèmes au niveau de la consultation des pièces confidentielles.

Selon un autre intervenant, lorsqu'elle règle ses travaux, la commission d'enquête doit veiller à perturber le moins possible le fonctionnement des commissions permanentes. Vu le nombre restreint de sénateurs et la multiplication des réunions de commission, il y a un risque réel que les travaux de la commission d'enquête viennent contrarier, voire désorganiser ceux des commissions permanentes.

Pour conjurer ce danger, il semble justifié de nommer aussi des membres suppléants à la commission d'enquête.

En ce qui concerne la présence des suppléants aux réunions de la commission d'enquête, la loi du 3 mai 1880, modifiée par la loi du 30 juin 1996, dispose, en son article 3, alinéas 1<sup>er</sup> à 3 :

«La commission est constituée et elle délibère conformément aux règles établies par la Chambre.

Tout membre de la Chambre a le droit d'assister à l'enquête de la commission, à moins que la Chambre ou la commission ne décide le contraire.

De commissievergaderingen zijn openbaar. De commissie kan echter op ieder tijdstip anders beslissen.»

Indien de onderzoekscommissie beslist met gesloten deuren te vergaderen, zijn enkel de effectieve leden ertoe gerechtigd de vergaderingen bij te wonen. Indien deze verhinderd zijn, mogen de plaatsvervangers zitting nemen. De onderzoekscommissie beschikt in dezen wel over een appreciatiebevoegdheid en kan beslissen dat ook de plaatsvervangers de besloten vergaderingen mogen bijwonen.

Er kan een parallel worden getrokken met de vergaderingen die de Commissie voor de Justitie heeft gewijd aan het onderzoek van de verzoeken om opheffing van de parlementaire onschendbaarheid. Met het oog op de geheimhouding waren alleen de effectieve leden gerechtigd ze bij te wonen, tenzij ze verhinderd waren, in welk geval de plaatsvervangers toegelaten werden.

Een ander lid stipt aan dat er geen plaatsvervangende leden zijn aangewezen voor de bijzondere commissies die door de Kamer van volksvertegenwoordigers zijn opgericht in het kader van artikel 103 van de Grondwet [in staat van beschuldigingstelling van federale regeringsleden].

Een lid vestigt de aandacht op de moeilijkheden die een onderzoekscommissie kan ondervinden om een beslissing te nemen wanneer er te weinig leden aanwezig zijn.

Hoewel er in een dergelijke commissie doorgaans niet frequent gestemd wordt, zullen de behandelde onderwerpen en de spanningen die tijdens de werkzaamheden kunnen opduiken, determinerend zijn of er al dan niet stemmingen plaatsvinden.

De afwezigheid van een plaatsvervanger kan dan voor bepaalde fracties zware moeilijkheden veroorzaken. Daarom zou het de regel moeten zijn dat uitsluitend de vaste leden de vergaderingen met gesloten deuren mogen bijwonen, met dien verstande dat ze bij afwezigheid mogen worden vervangen door de plaatsvervangers.

Een ander lid vraagt wat er met de confidentiële stukken gebeurt.

De vorige interveniënt antwoordt dat zij aan de vaste leden zullen worden bezorgd, alsook op het ogenblik van de vervanging, aan de plaatsvervangers die een vast lid vervangen.

De heren Boutmans en Jonckheer dienen het volgende amendement in (Gedr. St., Senaat, nr. 1-326/2, amendement nr. 1):

*Dit artikel aanvullen met een tweede lid, luidende :*

*«Bovendien kan iedere fractie, die er niet in vertegenwoordigd is, één lid aanwijzen, dat aan de*

Les réunions de la commission sont publiques. La commission peut cependant à tout moment décider le contraire.»

Si la commission d'enquête décide de siéger à huis clos, seuls les membres effectifs sont habilités à assister aux réunions. S'ils sont empêchés, les suppléants peuvent siéger. La commission dispose toutefois à cet égard d'un pouvoir d'appréciation, et elle peut décider d'admettre également les suppléants à ces réunions à huis clos.

On peut établir un parallèle avec les réunions que la Commission de la Justice a consacrées à l'examen des demandes de levée de l'immunité parlementaire. Afin de préserver le secret, seuls les membres effectifs étaient habilités à assister aux réunions et un suppléant n'était admis qu'en cas d'empêchement du membre effectif.

Un autre commissaire souligne que la Chambre des représentants n'a pas désigné de membres suppléants pour les commissions spéciales qu'elle a créés dans le cadre de l'article 103 de la Constitution (mise en accusation des membres du Gouvernement fédéral).

Un membre attire l'attention sur les difficultés qu'une commission d'enquête peut avoir à prendre une décision, parce que ses membres ne sont pas en nombre.

S'il est vrai que les votes ne sont généralement pas fréquents dans une telle commission, cela dépend néanmoins des matières traitées et de tensions qui peuvent se manifester au cours des travaux.

L'absence d'un suppléant peut alors, pour certains groupes politiques, susciter de réelles difficultés. La règle devrait être que seuls les membres effectifs siègent dans les réunions à huis-clos, mais que les membres suppléants peuvent y prendre part pour remplacer des membres effectifs absents.

Un autre membre demande ce qu'il en est des pièces confidentielles.

Le précédent intervenant répond qu'elles sont distribuées aux membres effectifs, et aux membres suppléants qui remplacent un membre effectif, au moment de ce remplacement.

MM. Boutmans et Jonckheer déposent l'amendement suivant (doc. Sénat, n° 1-386/2, amendement n° 1).

*Compléter cet article par un second alinéa, rédigé comme suit :*

*«En outre, tout groupe qui n'y est pas représenté peut désigner un membre, qui pourra participer sans*

*werkzaamheden van de commissie mag deelnemen zonder stemrecht; dit lid heeft voor het overige alle rechten en verplichtingen van de andere leden. »*

#### Verantwoording

*Het is wenselijk dat alle fracties, indien zij het wensen, bij de werkzaamheden vertegenwoordigd kunnen zijn.*

*Nu door het amendement aan de kleine fracties geen stemrecht wordt toegekend, kan dit de verhoudingen binnen de enquêtecommissie niet vervalsen, maar de werking wel versterken.*

Een lid onderstreept dat het amendement de niet-vertegenwoordigde fracties een recht verleent om de vergaderingen effectief bij te wonen zonder stemrecht. De leden die eventueel in die hoedanigheid zitting zullen nemen, zijn dus meer dan loutere waarnemers.

Hoewel het amendement volgens hem eigenlijk afbreuk doet aan het idee van een onderzoekscommissie, heeft een ander lid er geen bezwaar tegen, voor zover men een bepaalde persoon aanwijst, die het geheel van de werkzaamheden zal volgen.

Het lid kan aannemen dat de aangewezen persoon in bepaalde omstandigheden (ziekte, verlies van zijn zetel) door een andere wordt vervangen, doch niet dat men in de context beschreven door het amendement met plaatsvervangers werkt.

Er wordt opgemerkt dat de formulering van het amendement aan deze visie beantwoordt.

De commissie sluit zich bij het amendement aan. Er wordt evenwel onderstreept dat deze werkwijze verantwoord wordt door de aard van de opdracht van de onderzoekscommissie en dus niet als precedent kan gelden.

Een vorige interveniënt heeft vragen bij de juiste draagwijdte van de woorden «aan de werkzaamheden ... mag deelnemen».

Wordt daarmee ook de mededeling van documenten bedoeld die aan de leden worden bezorgd?

Dit is niet zonder belang, rekening houdend met het feit dat het amendement tot gevolg zou kunnen hebben dat het aantal leden van de commissie tot 14 wordt verruimd.

Bovendien vraagt hetzelfde lid zich af of men geen termijn moet vaststellen voor het indienen van het verzoek om aan de werkzaamheden van de onderzoekscommissie te mogen deelnemen.

Het is bij het opstarten van de commissie dat men moet weten of de niet-vertegenwoordigde fracties al dan niet gebruik willen maken van de mogelijkheid bedoeld in het amendement (zie *infra* - subamendement nr. 6).

*droit de vote aux travaux de la commission; pour le surplus, ce membre a tous les droits et obligations des autres membres. »*

#### Justification

*Il est souhaitable que tous les groupes puissent être représentés à la commission d'enquête s'ils le désirent.*

*Comme le présent amendement n'accorde pas le droit de vote aux petits groupes, il ne risque pas de fausser les rapports au sein de la commission, mais en renforcera le fonctionnement.*

Un membre souligne que l'amendement propose pour les groupes non représentés un droit de représentation véritable, sans droit de vote. Les membres qui siégeront éventuellement à ce titre seront donc plus que de simples observateurs.

Bien que d'après lui, à proprement parler, l'amendement porte atteinte à l'idée d'une commission d'enquête, un autre commissaire ne s'y oppose pas, pour autant que l'on désigne une personne déterminée qui suivra l'ensemble des travaux.

Il peut admettre que la personne désignée soit remplacée par une autre dans certaines circonstances (maladie, perte de son siège), mais pas que l'on associe des suppléants aux travaux dans le contexte défini par l'amendement.

On fait observer que la formulation de l'amendement correspond à cette vision des choses.

La commission se rallie à l'amendement. On souligne toutefois que cette manière de faire est justifiée par la nature du mandat de la commission d'enquête et qu'elle ne peut donc acquérir valeur de précédent.

L'un des intervenants précédents s'interroge sur la portée exacte des mots «pourra participer ... aux travaux».

Entend-on également par là la communication de documents qui sont remis aux membres?

Cette question n'est pas dépourvue d'importance, compte tenu du fait que l'amendement pourrait entraîner un élargissement à 14 du nombre des membres de la commission.

Le même commissaire se demande, en outre, s'il ne faudrait pas fixer un délai pour l'introduction de la demande de participation aux travaux de la commission d'enquête.

C'est au moment de l'installation de la commission que l'on doit savoir si les groupes non représentés veulent faire usage ou non de la possibilité visée par l'amendement (voir *infra* - sous-amendement n° 6).



Een lid verklaart enig voorbehoud te maken bij het voorgestelde amendement, hoewel hij met de inhoud ervan wel kan meegaan.

Een lid vindt het eigenaardig om bepaalde leden aan de bespreking te laten deelnemen en ze uit te sluiten op het ogenblik dat de commissie conclusies opstelt.

Het lid merkt op dat die parlementsleden in openbare vergadering — waar de conclusies van de commissie zullen worden besproken — toch het woord zullen kunnen voeren en die conclusies kunnen trachten te beïnvloeden.

Persoonlijk ziet het lid geen reden om de draagwijdte van het amendement te beperken, op voorwaarde dat de commissie op een bepaald ogenblik tot de stemming zal moeten kunnen overgaan, zonder te worden geremd door de leden die aan die stemming niet kunnen deelnemen.

De vorige interveniënt is van oordeel dat men dan logischerwijs in de richting moet gaan waarbij aan deze leden een stemrecht wordt toegekend.

Een andere spreker deelt deze mening niet. Het stemrecht in de onderzoekscommissie wordt immers bepaald op grond van de zetelverdeling in de Senaat.

Een lid wijst erop dat een onderzoekscommissie zich vaak moet beraden bijvoorbeeld over de waarde van een getuigenis. Indien een lid dat het getuigenis heeft bijgewoond, zich hiervoor moet terugtrekken, wordt hij een gewone waarnemer, hetgeen indruist tegen het doel dat in het amendement wordt beoogd.

Spreker acht het dus beter de draagwijdte hiervan niet te beperken.

Een vorige spreker merkt op dat de beperking die hij voorstelde, alleen betrekking had op de conclusies van de onderzoekscommissie.

Hij verklaart zich te verlaten op de beslissing van de commissie dienaangaande.

De heer Erdman dient het volgende subamendement in op het amendement van de heren Boutmans en Jonckheer (Gedr. St., Senaat, nr. 1-326/4, amendement nr. 6):

*« In het voorgestelde tweede lid de woorden « bij de samenstelling van de commissie » invoegen tussen de woorden « die er niet in vertegenwoordigd is » en de woorden « één lid aanwijzen. »*

Er wordt duidelijk bepaald dat de betrokken fractie bij de samenstelling van de commissie in voorkomend geval officieel de naam van het lid moet mededelen dat zij aanwijst om deel te nemen aan de werkzaamheden.

Un membre se dit très sensible à l'amendement déposé, sous une réserve toutefois.

Un membre trouve singulier de permettre à certains membres de participer à la discussion et de les exclure au moment où la commission rédige ses conclusions.

Il fait observer que, en séance publique — là où les conclusions de la commission seront discutées — ces parlementaires pourront quand même prendre la parole et tenter d'influencer ces conclusions.

Personnellement, l'intervenant ne voit aucune raison de limiter la portée de l'amendement étant entendu qu'à un moment donné, la commission devra pouvoir procéder au vote sans être freinée par les membres qui ne peuvent y participer.

Le précédent intervenant estime que, si l'on veut rester logique, il faut alors aller jusqu'à accorder le droit de vote aux membres en question.

Un autre intervenant ne partage pas cet avis. En effet, le droit de vote en commission d'enquête est déterminé sur la base de la répartition des sièges au Sénat.

Un membre souligne qu'une commission d'enquête est fréquemment amenée à délibérer, par exemple, sur la portée d'un témoignage. Si un membre qui a assisté au témoignage doit se retirer pour ce type de délibération, il devient un simple observateur, ce qui est contraire au but poursuivi par l'amendement.

L'intervenant estime donc préférable de ne pas restreindre la portée de celui-ci.

Un précédent orateur précise que la restriction qu'il proposait ne visait que les conclusions de la commission d'enquête.

Il déclare s'en remettre à la décision de la commission sur ce point.

M. Erdman dépose le sous-amendement suivant à l'amendement de MM. Boutmans et Jonckheer (doc. Sénat, n° 1-326/4, amendement n° 6):

*« Au deuxième alinéa proposé, insérer les mots, « lors de la composition de la commission » entre les mots « tout groupe qui n'y est pas représenté peut » et les mots « désigner un membre. »*

Il est précisé qu'au moment de la composition de la commission, le groupe concerné devra, le cas échéant, notifier officiellement le nom du membre qu'il désigne pour participer aux travaux.

Het amendement nr. 1 van de heren Boutmans en Jonckheer, het subamendement nr. 6 van de heer Erdman en het aldus geamendeerde artikel worden aangenomen met 8 stemmen bij 1 onthouding.

4. Artikel 3bis (nieuw) (artikel 4 van de aangenomen tekst)

— Medewerking van externe deskundigen

De heer Vandenberghe dient het volgende amendement in (Gedr. St., Senaat, nr. 1-326/3, amendement nr. 2):

« Een artikel 5 (nieuw) toevoegen, luidende :

« Art. 5. — De commissie kan, binnen de budgettaire beperkingen door het bureau van de Senaat gesteld, alle nodige maatregelen treffen teneinde het onderzoek met de nodige deskundigheid uit te voeren. Ze kan daartoe, desgevallend via een arbeidsovereenkomst, een beroep doen op specialisten. »

#### Verantwoording

Het amendement strekt ertoe, gelet op de complexiteit van de te onderzoeken materie, de commissie van onderzoek de mogelijkheid te bieden om, mocht zij dit nuttig achten, een beroep te doen op personen met een bijzondere kennis ten aanzien van deze materie.

Een lid merkt op dat het woord « deskundigheid » niet adequaat is. Het amendement betekent dat de commissie in staat moet zijn haar werkzaamheden efficiënt te vervullen.

Er wordt opgemerkt dat de formulering van het amendement overgenomen is uit een tekst die opgesteld is in de Kamer, waar sprake is van de nodige « nauwkeurigheid ».

Om de strekking van de tekst duidelijk te stellen dient de heer Lallemand het volgende subamendement in (Gedr. St., Senaat, nr. 1-326/4, amendement nr. 7):

« Artikel 5bis (nieuw)

Dit artikel wijzigen als volgt:

« A. Dit artikel invoegen na artikel 3 van het voorstel.

B. De woorden « teneinde het onderzoek met de nodige deskundigheid uit te voeren » vervangen door de woorden « teneinde haar opdracht op efficiënte wijze te vervullen. »

L'amendement n° 1 de MM. Boutmans et Jonckheer, le sous-amendement n° 6 de M. Erdman et l'article ainsi amendé sont adoptés par 8 voix et 1 abstention.

4. Article 3bis (nouveau) (article 4 du texte adopté)

— Collaboration d'experts extérieurs

M. Vandenberghe dépose l'amendement suivant (doc. Sénat, n° 1-326/3, amendement n° 2):

« Insérer un article 5 (nouveau), rédigé comme suit :

« Art. 5. — La commission peut, dans les limites budgétaires fixées par le bureau du Sénat, prendre toute mesure nécessaire pour réaliser l'enquête avec la compétence voulue. À cette fin, elle peut faire appel à des spécialistes et, le cas échéant, les engager dans les liens d'un contrat de travail. »

#### Justification

Étant donné la complexité des matières à examiner, l'amendement tend à fournir à la commission d'enquête la possibilité de faire appel, au cas où elle le jugerait utile, à des personnes qui disposent de connaissances particulières dans ces matières.

Un membre observe que le mot « compétence » n'est pas adéquat. L'amendement signifie que la commission doit être à même de réaliser efficacement ses travaux.

Il est fait observer que la formule de l'amendement est reprise d'un texte élaboré à la Chambre, où il est question de la « rigueur » voulue.

Dans le but de clarifier la portée du texte, M. Lallemand dépose le sous-amendement suivant (doc. Sénat, n° 1-326/4, amendement n° 7):

« Article 5bis (nouveau)

Apporter à l'article proposé les modifications suivantes :

« A. Insérer cet article après l'article 3 de la proposition de loi.

B. Remplacer les mots « pour réaliser l'enquête avec la compétence voulue » par les mots « pour assurer l'efficacité de sa démarche. »

Het amendement nr. 2 van de heer Vandenberghe, aldus gesubamendeerd, wordt aangenomen met 8 stemmen bij 1 onthouding.

#### 5. Artikel 4 (artikel 5 van de aangenomen tekst)

— Tijdstip van het verslag

Gelet op de omvang van de opdracht van de commissie, staat een lid erg sceptisch ten aanzien van artikel 4 luidens hetwelk de commissie binnen zes maanden na haar installatie verslag uitbrengt aan de Senaat.

Het zal reeds heel wat tijd vergen om de basisgegevens over de georganiseerde criminaliteit in te zame-len en te verwerken. Dit veronderstelt het organiseren van hoorzittingen, het bezoeken van bepaalde instanties enz.

Spreker staat derhalve huiverachtig ten opzichte van de verplichting om uiterlijk na zes maanden met een eindverslag voor de dag te komen. Zelfs met een constante bezetting van de commissie en een strikt werkschema acht hij deze termijn niet haalbaar.

Om die reden stelt hij voor dat de commissie om de zes maanden aan de Senaat een tussentijds verslag zou uitbrengen, met een eindverslag binnen één, maximaal twee jaar.

De heer Coveliers sluit zich hierbij aan en dient daarom het volgende amendement in (Gedr. St., Senaat, nr. 1-326/4, amendement nr. 8):

*« De woorden « binnen zes maanden » vervangen door de woorden « binnen een jaar. »*

Eventueel kan worden overwogen dat de commissie om de zes maanden verslag uitbrengt, zonder dat er een einddatum wordt vooropgesteld.

Sommige leden verdedigen de stelling dat aan een onderzoekscommissie altijd een tijdslimiet moet worden opgelegd.

Er wordt opgemerkt dat er altijd een mogelijkheid bestaat om een verlenging van de vastgestelde termijn te vragen.

Het amendement nr. 8 van de heer Coveliers en het aldus geamendeerde artikel worden aangenomen bij eenparigheid van de 9 aanwezige leden.

### V. EINDSTEMMING

Het geamendeerde voorstel wordt in zijn geheel aangenomen door de 9 aanwezige leden.

Bij dezelfde eenparigheid wordt vertrouwen geschonken aan de rapporteurs voor het opstellen van het verslag.

*De Rapporteurs,*  
Frederik ERDMAN.  
Hugo COVELIERS.

*De Voorzitter,*  
Roger LALLEMAND.

L'amendement n° 2 de M. Vandenberghe, ainsi sous-amendé, est adopté par 8 voix et 1 abstention.

#### 5. Article 4 (article 5 du texte adopté)

— Date du rapport

Étant donné l'étendue du mandat de la commission, un membre se dit très sceptique quant à la faisabilité de l'article 4, en vertu duquel la commission fait rapport au Sénat dans les six mois de son installation.

Collecter et traiter les informations de base sur la criminalité organisée prendra déjà pas mal de temps. Cela suppose l'organisation d'auditions, la visite de certaines instances, etc.

L'intervenant a donc de sérieux doutes quant à la possibilité de respecter l'obligation de présenter un rapport après, au plus tard, six mois. Il estime que même en travaillant sans relâche et avec un calendrier serré, la commission ne pourra tenir ces délais.

C'est pourquoi il propose que la commission fasse provisoirement rapport au Sénat tous les six mois, et qu'elle lui soumette un rapport final dans un délai d'un ou de deux ans au maximum.

M. Coveliers se rallie à cette suggestion et dépose dès lors l'amendement suivant (doc. Sénat, n° 1-326/4, amendement n° 8):

*« Remplacer les mots « dans les six mois » par les mots « dans l'année. »*

On pourrait éventuellement envisager que la commission fasse rapport tous les six mois, sans prévoir d'échéance finale.

Certains membres estiment qu'il faut toujours imposer une limite de temps à une commission d'enquête.

On fait remarquer qu'il est toujours possible de demander une prolongation du délai fixé.

L'amendement n° 8 de M. Coveliers et l'article ainsi amendé sont adoptés à l'unanimité des 9 membres présents.

### V. VOTE FINAL

L'ensemble de la proposition amendée a été adopté à l'unanimité des 9 membres présents.

À la même unanimité, confiance a été faite aux rapporteurs pour la rédaction du présent rapport.

*Les Rapporteurs,*  
Frederik ERDMAN.  
Hugo COVELIERS.

*Le Président,*  
Roger LALLEMAND.

**TEKST AANGENOMEN DOOR DE COMMISSIE****Artikel 1**

Er wordt een parlementaire onderzoekscommissie ingesteld met als opdracht:

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

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

— nadat een analyse is gemaakt van de bestaande toestand, conclusies te trekken en aanbevelingen en voorstellen te formuleren teneinde deze doelstelling te bereiken.

**Art. 2**

De commissie heeft alle rechten en bevoegdheden overeenkomstig artikel 56 van de Grondwet en de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek, en oefent deze uit volgens de noodwendigheden van haar opdrachten.

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

**Art. 3**

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

Bovendien kan iedere fractie die er niet in vertegenwoordigd is, bij de samenstelling van de commissie één lid aanwijzen, dat aan de werkzaamheden van de commissie mag deelnemen zonder stemrecht; dit lid heeft voor het overige alle rechten en verplichtingen van de andere leden.

**Art. 4 (nieuw)**

De commissie kan, binnen de budgettaire beperkingen door het bureau van de Senaat gesteld, alle nodige maatregelen treffen teneinde haar opdracht op efficiënte wijze te vervullen. Ze kan daartoe, eventueel via een arbeidsovereenkomst, een beroep doen op specialisten.

**Art. 5 (oud artikel 4)**

De commissie brengt binnen een jaar na haar installatie verslag uit aan de Senaat.

**TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION****Article premier**

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

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

— de déterminer comment il serait possible de combattre efficacement et dans le cadre d'un ordre juridique cette criminalité organisée;

— après avoir fait l'analyse de la situation existante, d'en tirer des conclusions et de formuler des recommandations et des propositions en vue d'atteindre cet objectif.

**Art. 2**

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

La commission prend les contacts internationaux nécessaires à l'accomplissement de ses missions.

**Art. 3**

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

En outre, tout groupe qui n'y est pas représenté peut, lors de la composition de la commission, désigner un membre, qui pourra participer sans droit de vote aux travaux de la commission; pour le surplus, ce membre a tous les droits et obligations des autres membres.

**Art. 4 (nouveau)**

La commission peut, dans les limites budgétaires fixées par le bureau du Sénat, prendre toute mesure nécessaire pour assurer l'efficacité de sa démarche. À cette fin, elle peut faire appel à des spécialistes et, le cas échéant, les engager dans les liens d'un contrat de travail.

**Art. 5 (ancien article 4)**

La commission fait rapport au Sénat dans l'année de son installation.

**BIJLAGE 1**

\_\_\_\_\_

Deze bijlage is uitsluitend gedrukt beschikbaar

**ANNEXE 1**

\_\_\_\_\_

Cette Annexe est uniquement disponible sur support papier

**BIJLAGE 2****EUROPESE UNIE  
DE RAAD**

Brussel, 4 januari 1996

**Nota van het Italiaans voorzitterschap aan de Werkgroep  
« Drugs en georganiseerde criminaliteit ».**

Betreft: Jaarrapport over de georganiseerde criminaliteit in de Europese Unie — Werkdocument.

**3.1. E.N.F.O.P.O.L. 161 Bijlage C: « Kenmerken van de georganiseerde criminaliteit ».**

De lijst van de kenmerken van de georganiseerde criminaliteit hieronder kan de Lid-Staten helpen bij de voorbereiding van hun rapport over de stand van de georganiseerde criminaliteit op het nationale vlak.

Een misdadige bende valt onder het begrip georganiseerde criminaliteit indien die ten minste zes van de hieronder opgesomde kenmerken vertoont, waaronder die van de punten 1, 3, 5 en 11.

1. Samenwerking van meer dan twee personen;
2. Specifieke opdrachten gegeven aan ieder van hen;
3. Over een vrij lange of onbeperkte periode;
4. Met een vorm van tucht en toezicht;
5. Ervan verdacht zijn ernstige misdrijven te hebben gepleegd;
6. Op het internationale vlak optreden;
7. Gebruik maken van geweld of van andere vormen van intimidatie;
8. Werken met commerciële structuren of bedrijven;
9. Geld witwassen;
10. Pressie uitoefenen op politieke kringen, de media, de openbare besturen, de rechterlijke macht of het bedrijfsleven;
11. Voor het gewin of voor de macht handelen.

**ANNEXE 2****UNION EUROPEENNE  
LE CONSEIL**

Bruxelles, le 4 janvier 1996

**Note de la présidence italienne au Groupe « Drogue et criminalité organisée ».**

Objet: Rapport annuel sur la criminalité organisée dans l'Union européenne — Document de réflexion.

**3.1. E.N.F.O.P.O.L. 161 Annexe C: « Caractéristiques de la criminalité organisée ».**

La liste des caractéristiques de la criminalité organisée qui figure ci-dessous peut aider les États membres à préparer leurs rapports sur l'état de la criminalité organisée au niveau national.

Pour qu'un groupe criminel ressortisse à la criminalité organisée, six des caractéristiques énumérées ci-dessous au moins doivent être présentes, dont celles des quatre points 1, 3, 5 et 11.

1. Collaboration entre plus de deux personnes;
2. Des tâches spécifiques étant attribuées à chacune d'elles;
3. Sur une période de temps assez longue ou indéterminée;
4. Avec une forme de discipline et de contrôle;
5. Suspectées d'avoir commis des infractions graves;
6. Agissant au niveau international;
7. Recourant à la violence ou à d'autres formes d'intimidation;
8. Utilisant des structures commerciales ou des entreprises;
9. Se livrant au blanchiment de l'argent;
10. Exerçant des pressions sur les milieux politiques, les médias, l'administration publique, le pouvoir judiciaire ou l'économie;
11. Agissant pour le profit ou le pouvoir.