

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION EXTRAORDINAIRE 1991-1992 (*)

29 MAI 1992

PROPOSITION DE LOI SPECIALE

**modifiant l'article 11 de la loi
spéciale du 8 août 1980
de réformes institutionnelles**

(Déposée par Mme Merckx-Van Goeij)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

L'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles dispose que les décrets peuvent ériger en infraction les manquements à leurs dispositions et établir les peines punissant ces manquements conformément au Livre I^{er} du Code pénal, à l'exception des peines criminelles fixées à l'article 7 de ce Code.

Suivant la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, cet article ne permet pas aux pouvoirs décretsaux d'invoquer l'article 100 du Code pénal ni pour déroger aux dispositions du Livre I^{er} du Code pénal, ni pour instaurer des peines autres que celles prévues au Livre II du Code pénal (arrêt n° 44 du 23 décembre 1987, *Moniteur belge* du 27 février 1988, 1204). Il découlerait en outre de l'article 19, § 1^{er}, premier alinéa, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles que l'article 10 ne peut s'appliquer en matière pénale (arrêt n° 44 et, en termes explicites, arrêt n° 5/90, 17 janvier 1990, *Moniteur belge* du 8 février 1990, 2101).

Sur la base de l'article 11 de la loi spéciale, la Cour d'arbitrage a estimé que les dispositions pénales sui-

(*) Première session de la 48^e législature.

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

BUITENGEWONE ZITTING 1991-1992 (*)

29 MEI 1992

VOORSTEL VAN BIJZONDERE WET

**tot wijziging van artikel 11 van de
bijzondere wet van 8 augustus 1980
tot hervorming der instellingen**

(Ingediend door Mevr. Merckx-Van Goeij)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bepaalt dat de decreten de niet-naleving van hun bepalingen strafbaar kunnen stellen en de straffen wegens de niet-naleving kunnen bepalen overeenkomstig Boek I van het Strafwetboek, met uitzondering van de criminele straffen bepaald in artikel 7 van dat Wetboek.

Dit artikel staat volgens de rechtspraak van het Arbitragehof niet toe dat de decreetgevers beroep doen op artikel 100 van het Strafwetboek om in afwijkingen te voorzien op de regels van Boek I van het Strafwetboek, noch om andere straffen in te voeren dan de straffen die in Boek II van het Strafwetboek zijn voorzien (basisarrest n° 44 van 23 december 1987, *Belgisch Staatsblad*, 27 januari 1988, 1199). Uit artikel 19, § 1, eerste lid van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 zou daarenboven nog voortvloeien dat artikel 10 geen toepassing kan vinden met betrekking tot de strafrechtelijke aangelegenheden (arrest n° 44 en expliciet in arrest n° 5/90, 17 januari 1990, *Belgisch Staatsblad*, 8 februari 1990, 2103).

Op grond van artikel 11 van de bijzondere wet heeft het Arbitragehof volgende bepalingen in ver-

(*) Eerste zitting van de 48^e zittingsperiode.

vantes qui figurent dans les décrets sont contraires aux règles répartitrices de compétences (voir notamment l'arrêt n° 44) :

- les dispositions contenant des règles relatives à la récidive (spécifique);
- les dispositions relatives à la confiscation (sauf si cette confiscation revêt le caractère d'une mesure de sûreté);
- les dispositions qui rendent l'employeur civilement responsable du paiement des amendes auxquelles sont condamnés ses préposés ainsi que du paiement des frais de justice;
- les dispositions qui règlent l'applicabilité de l'article 85 du Code pénal à des peines fixées par le pouvoir décrétoal.

Les avis de la section de législation du Conseil d'Etat foisonnent d'exemples de limitation du pouvoir des pouvoirs décrets (voir, par exemple, Conseil d'Etat, section de législation, 8 juin 1988, Doc. Conseil flamand n° 261/1, pp. 82 et suivantes, 1989-1990; Conseil d'Etat, section de législation, 14 juin 1991, Doc. Conseil flamand n° 481/8, pp. 3 et suivantes, 1990-1991).

La compétence très limitée des pouvoirs décrets en matière pénale soulève à juste titre de nombreuses critiques dans la doctrine : celle-ci souligne que la réglementation existante contient des dispositions qui empêchent de sanctionner efficacement les infractions aux décrets sur le plan pénal et qu'elle limite l'autonomie des Communautés et des Régions en les plaçant dans une situation de dépendance vis-à-vis du législateur national du fait qu'elle habilite uniquement ce dernier à établir des règles complémentaires qui sont parfois nécessaires sur le plan pénal (DELVA, J. et SMETS, J., « De Staatshervorming en het strafrecht », in *Liber Amicorum M. Chatel*, Anvers, Kluwer Rechtswetenschappen, 1991, 97; FAURE, M., *Preadvies milieustrafrecht*, Anvers, MAKLU, 29; LAVRYSEN, L., Bevoegdheidsverdeling tussen de Staat en de Gewesten inzake leefmilieu na de bijzondere wet van 8 augustus 1988 », in « *De bevoegdheden inzake milieubeheer* », Bruxelles, Story-Scientia, 1990, 173; MORRENS, P., « Enkele actuele knelpunten in het leefmilieustrafrecht », *R.W.*, 1987-1988, 1285; ROEF, A., « Van boswachters, houtvesters, woudmeesters en anderen. — Een strafrechtelijke analyse van het Vlaamse Bosdecreet », *R.W.*, 1991-1992, 707-708).

Le président émérite de la Cour d'arbitrage, M. J. SAROT, a parfaitement résumé le problème de la manière suivante :

« Le législateur décrétoal qui ne peut utiliser l'article 10 de la loi spéciale et qui dispose d'une habilitation étroitement conçue (à l'article 11) voit sa compétence en matière pénale réduite à sa plus simple expression. » (SAROT, J., *La jurisprudence de la Cour d'Arbitrage*, Bruxelles, Bruylant, 1990, 64.)

Il est dès lors souhaitable de modifier l'article 11 afin de permettre aux Communautés et aux Régions

band met strafbepalingen in decreten in strijd bevonden met de bevoegdheidsverdelende regels (zie onder meer arrest n° 44) :

- bepalingen die regels bevatten betreffende de (specifieke) herhaling;
- bepalingen betreffende de verbeurdverklaring (behalve wanneer die kan worden opgevat als veiligheidsmaatregel);
- bepalingen die de werkgever burgerrechtelijk aansprakelijk stellen voor de betaling van boeten en gerechtskosten waartoe zijn aangestelden zijn veroordeeld;
- bepalingen die de toepasselijkheid van artikel 85 van het Strafwetboek op decretoal bepaalde straffen regelen.

In de adviezen van de afdeling Wetgeving van de Raad van State zijn de voorbeelden van deze beperking op de bevoegdheid van de decretoale wetgevers legio (zie bijvoorbeeld Raad van State, afdeling Wetgeving, 8 juni 1988, *Gedr. St.*, Vlaamse Raad, 1989-1990, n° 261/1, blz. 82 en volgende; Raad van State, afdeling Wetgeving, 14 juni 1991, *Gedr. St.*, Vlaamse Raad, 1990-1991, n° 481/8, blz. 3 en volgende).

In de rechtsleer doet de uiterst beperkte strafrechtelijke bevoegdheid van de decretoale wetgevers heel wat terechte kritiek rijzen : er wordt gewezen op de belemmeringen die de huidige regeling inhoudt om de inbreuken op de decreten op een effectieve wijze strafrechtelijk te sanctioneren en op de aantasting van de autonomie van de Gemeenschappen en de Gewesten die uit de regeling voortvloeit doordat de Gemeenschappen en Gewesten afhankelijk zijn van de nationale wetgever doordat enkel die laatste voor de soms noodzakelijke complementaire bepalingen op strafrechtelijk gebied kan zorgen (DELVA, J. en SMETS, J., « De Staatshervorming en het strafrecht », in *Liber Amicorum M. Chatel*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1991, 97; FAURE, M., *Preadvies milieustrafrecht*, Antwerpen, MAKLU, 29; LAVRYSEN, L., Bevoegdheidsverdeling tussen de Staat en de Gewesten inzake leefmilieu na de bijzondere wet van 8 augustus 1988 », in « *De bevoegdheden inzake milieubeheer* », Brussel, Story-Scientia, 1990, 173; MORRENS, P., « Enkele actuele knelpunten in het leefmilieustrafrecht », *R.W.*, 1987-1988, 1285; ROEF, A., « Van boswachters, houtvesters, woudmeesters en anderen. — Een strafrechtelijke analyse van het Vlaamse Bosdecreet », *R.W.*, 1991-1992, 707-708).

Emeritus-voorzitter van het Arbitragehof, J. SAROT, vat de problematiek op gevatte wijze als volgt samen :

« Le législateur décrétoal qui ne peut utiliser l'article 10 de la loi spéciale et qui dispose d'une habilitation étroitement conçue (à l'article 11) voit sa compétence en matière pénale réduite à sa plus simple expression. » (SAROT, J., *La jurisprudence de la Cour d'Arbitrage*, Brussel, Bruylant, 1990, 64.)

Het lijkt dan ook aangewezen om artikel 11 te wijzigen om de Gemeenschappen en Gewesten de

de sanctionner efficacement sur le plan pénal les manquements aux dispositions décrétales.

Dans son avis sur le projet de modification de la loi spéciale, la section de législation du Conseil d'Etat (chambres réunies) avait déjà souligné la « formulation assez rigide » des compétences attribuées aux Communautés et aux Régions en matière pénale et suggéré de réexaminer ce problème des compétences. La neuvième chambre du Conseil, saisie d'une demande d'avis sur une proposition de loi tendant à prévoir la confiscation à titre de peine dans une matière relevant de la compétence des Régions, a clairement formulé le problème dans les termes suivants :

« Il convient toutefois d'attirer l'attention sur le fait que cette situation est inédite car jusqu'ici, il était toujours possible à une loi particulière ayant érigé un fait en infraction — délit aussi bien que contravention — de statuer sur la confiscation. Pour maintenir cette unité dans la répression que le Livre I^{er} du Code pénal assurait, on en est réduit à espérer que le législateur national prenne position sur la confiscation le plus tôt possible après qu'un décret a érigé un fait en délit. Tout retard pourrait avoir des conséquences fâcheuses; car le juge devrait en effet, aux termes de l'article 43, alinéa 1^{er}, prononcer une confiscation que peut-être ni le législateur national, ni le législateur décretaal n'estiment nécessaire à la répression du délit en cause. La condamnation à la confiscation résulterait du silence que le décret tient mais qui, contraint, est dépourvu de signification, et du silence du législateur national dont la cause pourrait bien être simplement que le législateur ignore l'existence du décret, ou que l'opportunité de la règle accessoire n'ait pu être discutée, ou encore que cette règle n'ait pas pu parcourir toutes les étapes de la procédure législative.

La nécessité pour le législateur national d'intervenir afin de compléter le système répressif établi par un décret — de préférence en harmonie avec les intentions des auteurs de celui-ci — conduit à formuler deux observations.

Il convient d'abord d'observer que ledit législateur n'est évidemment pas lié en droit par les vœux qui auraient été exprimés dans une autre assemblée législative. Par ailleurs, si une telle collaboration peut, dans les faits, se concevoir tant que les membres des Conseils siègent également au Sénat ou à la Chambre des Représentants, elle deviendra à tout le moins aléatoire lorsqu'ils seront élus directement.

Plus fondamentalement, il faut constater que le principe qui sous-tend les réformes institutionnelles

mogelijkheid te bieden om de niet-naleving van decretale bepalingen op een efficiënte wijze strafrechtelijk te sanctionneren.

Reeds in zijn advies bij het ontwerp tot wijziging van de bijzondere wet wees de afdeling Wetgeving van de Raad van State (in verenigde kamers) op de « vrij strakke formulering » van de strafrechtelijke bevoegdheden van Gemeenschappen en Gewesten en suggereerde een nieuw onderzoek van dit bevoegdheidsprobleem. De negende kamer van de Raad, geconfronteerd met een wetsvoorstel ertoe strekkende met betrekking tot een aangelegenheid behorende tot de bevoegdheid van de Gewesten een verbeurdverklaring als straf in te voeren, stelde het probleem in alle scherpste als volgt :

« Er moet echter wel op gewezen worden dat deze toestand volkomen nieuw is want totnogtoe kon een bijzondere wet waarbij een feit — het weze als wanbedrijf of als overtreding — strafbaar werd gesteld, ook altijd beslissen over de verbeurdverklaring. Opdat deze, door Boek I van het Strafwetboek verzekerde eenheid van bestraffing bewaard blijft, kan men alleen maar hopen dat de nationale wetgever zijn prerogatieven in nauwe samenwerking met de decreetgever zal uitoefenen. Het verdient inzonderheid aanbeveling dat de nationale wetgever, nadat een decreet een bepaald feit als wanbedrijf strafbaar heeft gesteld, zo spoedig mogelijk zijn standpunt over de verbeurdverklaring bepaalt. Elke vertraging zou spijtige gevolgen kunnen hebben want de rechter zou overeenkomstig artikel 43, eerste lid, een verbeurdverklaring moeten uitspreken welke misschien noch door de nationale wetgever, noch door de decreetgever noodzakelijk wordt geacht voor de bestraffing van het wanbedrijf in kwestie. De veroordeling tot verbeurdverklaring zou dan het gevolg zijn van het stilzwijgen van het decreet, dat echter gedwongen en daarom zonder betekenis is, en van het stilzwijgen van de nationale wetgever, dat misschien wel gewoon hieraan te wijten is dat hij van het bestaan van het decreet niet op de hoogte is, dat de opportuniteit van het bijkomende voorschrift niet is kunnen worden besproken of dat dit voorschrift niet alle stadia van de wetgevende procedure heeft kunnen doorlopen.

In verband met de noodzakelijke bemoeiing van de nationale wetgever om de bij een decreet ingestelde strafregeling aan te vullen — bij voorkeur in harmonie met de bedoelingen van de stellers van dat decreet — zijn twee opmerkingen te maken.

Eerst en vooral dient te worden opgemerkt dat die wetgever naar recht uiteraard niet gebonden is door de wensen die in een andere wetgevende vergadering kenbaar zouden zijn gemaakt. Bovendien kan men zich zo'n samenwerking in feite wel goed voorstellen zolang de leden van de Raden ook in de Senaat of de Kamer van Volksvertegenwoordigers zitting hebben, maar als die leden eenmaal rechtstreeks worden verkozen, zal ze op zijn minst onzeker worden.

Fundamenteel nog, moet worden vastgesteld dat het beginsel dat aan de institutionele hervormingen

de 1980 est l'autonomie des Régions et Communautés, cette règle ne pouvant souffrir d'autres exceptions que celles qui sont expressément prévues par la Constitution ou une loi spéciale. Cette interprétation, qui se dégage de nombreux avis de la section de législation, n'a jamais été contestée.

La collaboration qui vient d'être évoquée ne résulte toutefois d'aucune disposition constitutionnelle ou législative explicite, et les travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles n'indiquent nullement qu'elle aurait été envisagée par le législateur.

Le Conseil d'Etat attire dès lors l'attention du Parlement sur le fait, à tout le moins paradoxal, qu'une autorité compétente pour établir une peine principale ne peut régler la peine accessoire. Il appartiendra aux Chambres législatives de se prononcer sur l'opportunité qu'il y aurait de modifier l'article 11 de la loi spéciale précitée. » (Conseil d'Etat, section de législation, neuvième Chambre, 6 mars 1989, Doc. n° 411/2, pp. 7-9, 1988-1989).

L'auteur d'une proposition de loi déposée à la Chambre, qui prévoyait également une intervention complémentaire du législateur national dans une matière régionale, a fait observer avec pertinence que, lorsqu'une réglementation impliquant une intervention complémentaire du législateur national est effectivement adoptée, cette réglementation s'applique également d'emblée aux autres Régions (Doc. n° 1208/1, p. 3, 1989-1990).

Que faudra-t-il faire, dès lors, si l'une des Régions souhaite une telle intervention et une autre pas. Par ailleurs, on soulignera que la nécessité d'une intervention complémentaire du législateur national est en totale contradiction avec la philosophie générale de la répartition des compétences telle que l'a voulue le législateur spécial et qui suppose que les Communautés et Régions ont pleine compétence pour décréter des règles propres aux matières qui leur sont attribuées (voir notamment Cour d'arbitrage, n° 27 du 22 octobre 1986, *Moniteur belge* du 13 novembre 1986; Cour d'arbitrage, n°s 39 et 40 du 15 octobre 1987, *Moniteur belge* du 16 novembre 1987; Cour d'arbitrage, n° 66, 30 juin 1988, *Moniteur belge* du 21 juillet 1988).

Suivant cette logique, on ne peut habiliter les pouvoirs décréteurs des Communautés et Régions à ériger en infraction les manquements à leurs décrets sans leur donner également compétence pour fixer toutes les règles spécifiques concernant les peines qu'ils établissent. Aussi la présente proposition de loi a-t-elle pour objet de modifier l'article 11 de la loi spéciale de manière à accorder cette compétence aux pouvoirs décréteurs. Ceux-ci pourront ainsi fixer des règles spécifiques en ce qui concerne les peines qu'ils établissent dans le cadre de la réglementation d'une matière déterminée.

van 1980 ten grondslag ligt, de autonomie van de Gewesten en de Gemeenschappen is en dat die regel geen andere uitzonderingen gedooft dan die waar de Grondwet of een bijzondere wet uitdrukkelijk in voorziet. Die interpretatie, die in vele adviezen van de afdeling wetgeving naar voren komt, is nooit betwist.

De samenwerking waarop zojuist is gezinspeeld, volgt echter niet uit enige expliciete grondwets- of wetsbepaling en in de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen is nergens een aanwijzing te vinden dat de wetgever eraan gedacht zou hebben.

De Raad van State wil er dan ook de aandacht van het Parlement op vestigen dat het op zijn minst paradoxaal is dat een overheid die bevoegd is om een hoofdstraf te bepalen, niet de bijkomende straf kan regelen. De Wetgevende kamers zullen moeten uitmaken of het opportuun zou zijn artikel 11 van de vorenvermelde bijzondere wet te wijzigen. » (Raad van State, afd. Wetgeving, negende kamer, 6 maart 1989, *Gedr. St.*, Kamer, 1988-89, n° 411/2, blz. 15-17)

In een bij de Kamer ingediend wetsvoorstel dat ook in een complementaire interventie van de nationale wetgever met betrekking tot een gewestaangelegenheid voorzag, werd er op pertinente wijze op gewezen dat, wanneer een bepaalde regeling een complementaire interventie van de nationale wetgever inhoudt en die voorgestelde regeling effectief wordt aangenomen, die regeling meteen ook op de andere Gewesten van toepassing is (*Gedr. St.*, Kamer, 1989-90, n° 1208/1, blz. 3).

Wat zal er overigens moeten gebeuren wanneer één Gewest wel en een ander niet zo'n interventie wenst? Overigens moet erop gewezen worden dat de noodzaak van complementaire interventies van de nationale wetgever geheel in strijd is met de algemene filosofie van de bevoegdheidsverdeling zoals die door de bijzondere wetgever is gewild en die ervan uitgaat dat de Gemeenschappen en Gewesten volledige bevoegdheid hebben tot het uitvaardigen van regels die eigen zijn aan de hen toegewezen aangelegenheden (zie onder meer Arbitragehof, n° 27 van 22 oktober 1986, *Belgisch Staatsblad* van 13 november 1986; Arbitragehof, n°s 39 en 40 van 15 oktober 1987, *Belgisch Staatsblad* van 16 november 1987; Arbitragehof, n° 66, 30 juni 1988, *Belgisch Staatsblad* van 21 juli 1988).

In die logica vereist de toekenning van de bevoegdheid aan de gemeenschaps- en gewestdecreetgevers om de niet-naleving van hun decreten strafbaar te stellen dat die decreetgevers ook bevoegd moeten zijn om alle specifieke regels met betrekking tot die straffen vast te stellen. Dit voorstel beoogt artikel 11 van de bijzondere wet in die zin te wijzigen. De decreetgevers zouden voortaan bevoegd zijn om specifieke regels vast te stellen met betrekking tot de door hen ingevoerde straffen in het kader van de regeling van een bepaalde aangelegenheid.

PROPOSITION DE LOI SPECIALE

Article unique

L'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles est remplacé par la disposition suivante :

« Art. 11. — Dans les limites des compétences des Communautés et des Régions, les décrets peuvent ériger en infraction les manquements à leurs dispositions et établir les peines punissant ces manquements, à l'exception des peines criminelles fixées à l'article 7 du Code pénal.

Les dispositions du Livre I^{er} du même Code s'appliquent à ces dispositions pénales, sans préjudice des dispositions desdits décrets qui sont propres à la matière réglée ».

10 avril 1992.

VOORSTEL VAN BIJZONDERE WET

Enig artikel

Artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 wordt vervangen door de volgende bepaling :

« Art. 11. — Binnen de grenzen van de bevoegdheden van de Gemeenschappen en Gewesten kunnen de decreten de niet-naleving van hun bepalingen strafbaar stellen en de straffen wegens die niet-naleving bepalen, met uitzondering van de criminele straffen bepaald in artikel 7 van het Strafwetboek.

De bepalingen van boek I van dat wetboek zijn van toepassing op die strafbepalingen, onverminderd de in die decreten opgenomen bepalingen die eigen zijn aan de geregelde aangelegenheid. »

10 april 1992.

T. MERCKX-VAN GOEY
J. VAN LOOY
P. TANT