

BELGISCHE SENAAT**ZITTING 1980-1981**

24 JUNI 1981

Voorstel van wet betreffende het innen van geldboeten uit hoofde van overtredingen, ten bate van de gemeenten

VERSLAG

**NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
BINNENLANDSE AANGELEGENHEDEN
UITGEBRACHT
DOOR DE HEER PAQUE**

Dit voorstel stond op de agenda van de vergadering van de Commissie voor de Binnenlandse Aangelegenheden van 29 november 1980, 3 februari 1981, 18 maart 1981, 29 april 1981, 26 mei 1981 en 24 juni 1981.

Het werk van de Commissie werd aanzienlijk vergemakkelijkt doordat een van de indieners van het voorstel, de toenmalige Minister van Financiën en de Minister van Justitie nota's hebben medegedeeld.

A. Inleidende nota van een van de indieners

Mijn oorspronkelijke overweging die geleid heeft tot het nemen van een initiatief in deze materie, berustte op mijn

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen :

Vaste leden : de heren Busieau, voorzitter; André, Mevr. Buyse, de heren Canipel, Cornelis, De Baere, De Coster, De Graeve, De Kerpel, Désir, Mevr. D'Hondt-Van Opdenbosch, de heren Dulac, Flagothier, Gerits, Gillet J., Jorissen, Lecoq, Pede, Mevr. Rommel-Souvagie, de heren Van Herreweghe en Paque, verslaggever.

Plaatsvervangers : de heren Bertrand, Claeys, Donnay, Lutgen, Mevr. Mathieu-Mohin, de heren Vanderborght en Vandezande.

R. A 11729*Zie :***Gedr. St. van de Senaat :**

384 (1979-1980) N° 1 : Voorstel van wet.

SENAT DE BELGIQUE**SESSION DE 1980-1981**

24 JUIN 1981

Proposition de loi relative à la perception, au profit des communes, des amendes pour contravention

RAPPORT

**FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE L'INTERIEUR
PAR M. PAQUE**

La présente proposition était à l'ordre du jour des réunions de la Commission de l'Intérieur des 29 novembre 1980, 3 février 1981, 18 mars 1981, 29 avril 1981, 26 mai 1981 et 24 juin 1981.

Le travail de la Commission a été fortement facilité par le dépôt de quatre notes émanant d'un des auteurs de la proposition de loi, du Ministre des Finances de l'époque et du Ministre de la Justice.

A. Note introductive faite par un des auteurs

La première considération qui m'a amené à prendre une initiative à ce sujet était basée sur l'expérience que j'avais

Ont participé aux travaux de la Commission :

Membres effectifs : MM. Busieau, président; André, Mme Buyse, MM. Canipel, Cornelis, De Baere, De Coster, De Graeve, De Kerpel, Désir, Mme D'Hondt-Van Opdenbosch, MM. Dulac, Flagothier, Gerits, Gillet J., Jorissen, Lecoq, Pede, Mme Rommel-Souvagie, MM. Van Herreweghe et Paque, rapporteur.

Membres suppléants : MM. Bertrand, Claeys, Donnay, Lutgen, Mme Mathieu-Mohin, MM. Vanderborght et Vandezande.

R. A 11729*Voir :***Document du Sénat :**

384 (1979-1980) N° 1 : Proposition de loi.

ervaring als burgemeester, meer bepaald en meer speciaal i.v.m. de gemeentelijke opdracht inzake verkeersveiligheid.

Het bevorderen van de verkeersveiligheid is een opdracht die voor de gemeenten steeds meer lasten meebrengt.

Zij doen in dit verband grote inspanningen in allerlei beveiligende investeringen, zoals parkeerruimte, parkeermeters, verkeersborden, wegmarkeringen, verkeerslichten enz.

Daarenboven lopen de loon- en werkingskosten van de politiediensten, die het naleven van o.m. ook de verkeersreglementen dienen te controleren en te verzekeren, steeds hoger op.

En wat nog meer is, is wel de vaststelling dat deze loon- en werkingskosten van de gemeentelijke politie meer oplopen in verhouding dat zij meer overtredingen vaststellen.

Momenteel hebben de gemeenten alleen maar lasten en kosten van een groter repressieve activiteit van haar politie, terwijl de Staat er in omgekeerde zin, meer inkomsten door verwerft.

Ik heb mij met deze overweging gewend tot de « Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten » met de vraag of het niet gewenst zou zijn een wetsvoorstel uit te werken om het bedrag van de geldboeten wegens politieovertredingen ten bate van de gemeenten te innen, en niet meer ten bate van het Rijk.

De studiediensten van de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten kwamen onmiddellijk tot het besluit dat er redenen waren om dit voorstel te steunen, maar dat gezien de Staat ook uitgaven heeft in geval van overtredingen, i.v.m. gerechtelijke behandeling, vonnissen enz., het misschien billijker zou zijn de opbrengst van de geldboeten te verdelen tussen het Rijk en de gemeenten naar rato van de helft.

Hiertegen kon aangevoerd worden dat er geen uitgaven zijn voor het Rijk inzake minnelijke schikkingen en dat het bedrag van deze dus ook integraal aan de gemeenten zou dienen toe te komen.

Terwijl eveneens dient vastgesteld dat de gemeenten ook belangrijke uitgaven hebben inzake de correctionele overtredingen (strafregister, gerechtelijke onderzoeken, bijv. inzake auto-ongevallen met dodelijke afloop of kwetsuren, enz.) en dat men op grond daarvan gerechtigd zou zijn een gemeentelijk andeel te vragen van de opbrengst van de geldboeten wegens correctionele misdrijven.

Het voorstel is uitgegaan van deze overwegingen. In de toelichting wordt een korte geschiedenis gegeven waaruit kan blijken dat dit voorstel er in feite zou kunnen toe leiden terug te keren naar een billijke regeling zoals die van kracht was overeenkomstig artikel 466 van het Strafwetboek van 1810.

acquise en tant que bourgmestre, et plus précisément quant aux tâches incombant aux communes en matière de sécurité routière.

L'amélioration de la sécurité routière est une mission qui impose des charges toujours plus lourdes aux communes.

A cet égard, celles-ci consentent des efforts considérables en investissements de toute nature, comme la création de parkings, le placement de parcomètres et de panneaux de signalisation, les marquages sur la voie publique, l'installation des feux rouges et verts, etc.

De plus, les frais de rémunération et de fonctionnement des services de police chargés, notamment, de contrôler l'observation du Code de la route et d'en assurer le respect ne cessent d'augmenter.

Et de surcroît, il faut bien constater que ces frais de rémunération et de fonctionnement de la police communale croissent d'autant plus que les contraventions se font plus nombreuses.

Actuellement, les communes n'ont que les charges et les frais inhérents à une activité répressive accrue de leur police, tandis que l'Etat, par contre, ne fait qu'en tirer davantage de ressources.

C'est en considération de cette situation que je me suis adressé à l'Union des Villes et Communes belges pour lui demander s'il ne serait pas souhaitable de déposer une proposition de loi prévoyant que le montant des amendes pour contravention de police soit perçu au profit des communes, et non plus au profit de l'Etat.

Les services d'étude de l'Union des Villes et Communes belges sont arrivés immédiatement à la conclusion qu'il y avait des raisons d'appuyer une telle proposition, mais que, en égard au fait que l'Etat doit lui-même supporter certaines dépenses en cas de contravention (instructions, jugements, etc.), il serait peut-être plus équitable de répartir par moitié le produit des amendes entre l'Etat et les communes.

L'on pourrait y objecter que les amendes transactionnelles n'entraînent aucune dépense pour l'Etat et que leur montant devrait dès lors revenir intégralement aux communes.

D'autre part, il faut constater que les communes ont, elles aussi, à supporter des dépenses importantes en matière de contraventions correctionnelles (casiers judiciaires, instructions, par exemple en cas d'accident de voiture avec issue fatale ou blessures, etc.) et qu'en conséquence, il se justifierait parfaitement de réclamer l'attribution aux communes d'une quotité du produit des amendes pour infractions correctionnelles.

Telles sont les considérations qui ont inspiré la présente proposition de loi. Ses développements comportent un bref historique, d'où il ressort qu'en fait, elle pourrait amener à en revenir à la solution équitable qui était appliquée en vertu de l'article 466 du Code pénal de 1810.

Ik ben ervan overtuigd dat dit voorstel tegemoet kan komen aan de rechtmatige verzuchtingen van de gemeentelijke overheden.

De Minister van Binnenlandse Zaken deed aan deze Commissie de suggestie om de behandeling van het voorstel te verwijzen naar een Verenigde Commissie voor de Justitie en de Binnenlandse Aangelegenheden. Er kan, volgens mij, geen twijfel over bestaan dat dit meteen de begrafenis zou worden van het voorstel zelf.

Iedereen weet dat de Commissie voor de Justitie zulk een overlast van werk heeft, dat punten die een veel grotere maatschappelijke dimensie hebben, niet aan bod kunnen komen en met reusachtige vertraging in behandeling genomen worden.

Op het ogenblik dat dit voorstel uitgewerkt was, heb ik, in overleg met de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten, getracht een aantal leden van de Commissie voor de Justitie van diverse partijen mee te engageren door hun handtekening. Dit is mij niet gelukt.

Indien men daarenboven realistisch genoeg is om te weten dat een gemengde commissie op zichzelf reeds synoniem is van moeilijke besluitvorming, vraag ik met aandrang dat wij de voorgestelde formule niet zouden aanhouden en in onze eigen commissie trachten deze materie zelfstandig te behandelen, onafgezien van wat er nadien als besluit zou getroffen worden over de inhoud en de formulering van het voorstel.

B. Nota van 1 april 1981 van de Minister van Financiën

Het probleem van de inning van de geldboeten voor overtredingen, ten bate van de gemeenten, werd reeds in 1979 opgeworpen door Senator Demuyter. De Ministers van Justitie, van Binnenlandse Zaken en van Financiën hebben toen de volgende meningen uitgesproken, waarbij ik mij aansluit :

1. De gezondmaking van de gemeentefinanciën en de betaling van de lopende uitgaven van de gemeenten moeten een oplossing krijgen in het raam van het Gemeentefonds, dat daartoe werd ingesteld, en in het raam van de bestaande wetbepalingen, veeleer dan in het scheppen van nieuwe ontvangsten;

2. De wetgeving betreffende de politie op het wegverkeer is eenvormig van toepassing op het gehele grondgebied van het Rijk, ten einde te voorkomen dat verschillende straffen worden toegepast volgens de gemeente waar de overtreding is vastgesteld of naargelang de vaststelling door de gemeentepolitie of door de Rijkswacht is gedaan.

Aan de andere kant zal de goedkeuring van een dergelijk wetsvoorstel grote moeilijkheden opleveren op organisatorisch vlak. De samenwerking tussen het departement van Financiën en de griffies van de rechtbanken zal moeten worden herzien, de boekhoudkundige regels zullen opnieuw be-

Je suis convaincu que l'adoption de cette proposition permettra de répondre aux aspirations légitimes des autorités communales.

Le Ministre de l'Intérieur a suggéré à votre Commission d'en renvoyer l'examen aux Commissions réunies de la Justice et de l'Intérieur. A mon sens, il n'est pas douteux qu'une telle procédure aurait fatalement pour effet d'enterrer la proposition elle-même.

Nul n'ignore que la Commission de la Justice est surchargée à tel point qu'elle ne parvient même pas à aborder des problèmes bien plus importants au point de vue social et dont l'examen ne peut commencer qu'avec d'énormes retards.

Après avoir rédigé la présente proposition, j'avais, fort de l'assentiment de l'Union des Villes et Communes belges, demandé à un certain nombre de membres de la Commission de la Justice, appartenant à divers partis, de s'engager à l'appuyer en la contresignant. Je ne suis toutefois pas parvenu à les y rallier.

J'ajouterai que, si on est assez réaliste pour reconnaître que le renvoi à des Commissions réunies implique déjà en soi des difficultés quant à la prise de décision, je dois bien insister pour que nous ne retenions pas la procédure ainsi proposée et que nous nous efforcions d'examiner la matière en toute indépendance au sein de notre propre Commission, et abstraction faite de la décision qui sera prise ultérieurement quant au fond et à la forme de la proposition.

B. Note du 1^{er} avril 1981 du Ministre des Finances

Le problème de la perception au profit des communes, des amendes pour contravention a déjà été soulevé en 1979 par le Sénateur Demuyter. A cette occasion, les Ministres de la Justice, de l'Intérieur et des Finances avaient émis les avis suivants auxquels je me rallie :

1. L'assainissement des finances des communes et le paiement des dépenses courantes des communes doivent trouver une solution dans le cadre du Fonds des Communes créé à cet effet et dans le cadre des dispositions légales existantes plutôt que dans la recherche de nouvelles recettes;

2. La législation concernant la police sur la circulation routière est applicable uniformément sur tout le territoire du Royaume, et cela doit permettre d'éviter que des peines différentes ne soient appliquées suivant la commune où l'infraction a été constatée ou suivant que cette constatation soit faite par la police communale ou la gendarmerie.

D'autre part, il apparaît que l'adoption d'une telle proposition de loi entraînera d'importantes difficultés sur le plan de l'organisation. En effet, la collaboration du département des Finances avec les greffes des tribunaux devra être revue, les règles comptables en cette matière devront être boule-

keken moeten worden en er zal een regeling moeten worden ingevoerd om aan elke gemeente haar aandeel te kunnen storten.

Daarom kan ik niet anders dan een ongunstig advies over dit voorstel uitbrengen.

C. Nota van 26 mei 1981 van de Minister van Justitie

I. Kort historisch overzicht

Door het wetboek van 1810 werden de politiegeldboeten toegekend aan de gemeenten. Die bepaling werd overgenomen uit artikel 3, afdeling VII, cit. I, van de wet van 28 september - 6 oktober 1791 en uit het besluit van 26 brumaire, jaar X.

Anderzijds was de gemeente krachtens artikel 3, n° 9, van het decreet van 18 juni 1811 (strafrechtelijk tarief) verplicht de kosten te dragen van het onderhoud van al de veroordeelden in politiezaken en van een deel van het onderhoud van de gevangenen.

Toen die lasten de baten overtroffen, hielden de gemeenten niet op te eisen om daarvan te worden ontslagen.

In 1851 nam de heer Tesch, toenmalig Minister van Justitie, een besluit waardoor de gemeenten van die lasten vrijgesteld werden. (N.B. er moet worden opgemerkt dat het besluit voornamelijk was ingegeven door het feit dat het decreet van 1811, dat gedurende 40 jaar was toegepast, niet in België was gepubliceerd).

Het gevolg van de door de heer Tesch genomen maatregel was dat de gemeenten de geldboeten van politiezaken opstrekten en dat de Staat de kosten betaalde van de uitvoering van de lijfstraffen.

Om aan die ongerijmdheid een einde te maken kende het nieuwe Strafwetboek de politiegeldboeten evenals alle andere geldboeten toe aan de Staat.

Hiertegen werd bezwaar gemaakt omdat men aldus aan de gemeenten een bron van inkomsten ontnam die voor hen erg nuttig was, en omdat de vrees bestond dat de politietovertredingen niet zo goed meer zouden worden vastgesteld (Législ. crim. de la Belg. Comm. IV, 111).

II. Aard en werkingssfeer van artikel 38, derde lid, van het Strafwetboek

A. Werkingssfeer

Uit artikel 100 van het Strafwetboek en uit de voorbereiding van artikel 38 van hetzelfde wetboek (Lég. crim. de la Belg. Comm. XVII n° 12) blijkt dat de geldboeten slechts aan de Staat worden toegekend :

1° als het geldboeten zijn bepaald in het Strafwetboek;

2° als het geldboeten zijn bepaald in bijzondere wetten en die geen bijzondere bestemming hebben (Cassatie 5 januari 1874 Pas. 1814 I p. 49).

versées et il faudra en outre mettre en place tout un système permettant de verser à chaque commune la part qui lui revient.

Dans ces conditions, je ne puis qu'émettre un avis défavorable sur cette proposition de loi.

C. Note du 26 mai 1981 du Ministre de la Justice

I. Bref rappel historique

Le Code de 1810 attribuait aux communes les amendes de police. Cette disposition avait été prise dans l'article 3, section VII, cit. I de la loi du 28 septembre - 6 octobre 1791 et dans l'arrêté du 26 brumaire an X.

Mais d'un autre côté, l'article 3 n° 9 du décret du 18 juin 1811 (tarif criminel) avait mis à charge des communes l'entretien de tous les condamnés en matière de police, ainsi qu'une partie de celui des prisons.

Comme cette charge dépassait le bénéfice, les communes ne cessèrent d'en réclamer l'exonération.

En 1851, M. Tesch, Ministre de la Justice, prit une décision par laquelle il exonérait les communes de cette charge. (N.B. il faut observer que cette décision était surtout motivée par le fait que le décret de 1811, observé cependant pendant 40 ans, n'avait pas été publié en Belgique).

La mesure prise par M. Tesch eut pour conséquence de faire profiter les communes des amendes prononcées en matière de police tandis que l'Etat payait la dépense pour l'exécution des peines corporelles infligées en cette matière.

Ce fut pour mettre fin à cette anomalie que le projet du nouveau Code pénal attribua à l'Etat les amendes de police comme toutes les autres.

Cette modification fut cependant combattue parce que l'on enlevait aux communes une ressource qui leur était fort utile et qu'il y aurait lieu de craindre que les contraventions de police ne fussent plus aussi bien constatées (Législ. crim. de la Belg. Comm. IV, 111).

II. Portée et nature de la disposition de l'alinéa 3 de l'article 38 du Code pénal

A. Portée

Il résulte de l'article 100 du Code pénal et des travaux préparatoires de l'article 38 du même code (Lég. crim. de la Belg. Comm. XVII n° 12) que l'attribution des amendes n'a lieu au profit de l'Etat que :

1° pour les amendes comminées par le Code pénal;

2° pour celles comminées par les lois particulières sans attribution spéciale (cassation 5 janvier 1874 Pas. 1814 I p. 49).

De geldboeten waarvan de bestemming in sommige wetten is bepaald, worden beheerst door die bijzondere wetten (zelfs indien het bijzondere wetten zijn van vóór het Strafwetboek, krachtens het beginsel volgens hetwelk een algemene wet niet afwijkt van een bijzondere wet).

Zo zijn de bepalingen van artikel 38 betreffende de toekenning van de geldboeten slechts van toepassing op de provinciale en gemeentelijke verordeningen indien deze niet zelf de toekenning van die geldboeten hebben geregeld (Cassatie 4 maart 1935 Pas. I 175) (Schuind, *Traité de droit criminel*, p. 123).

B. Aard

Volgens Minister Tesch gaat het hier om een bepaling die geen strafrechtelijk karakter heeft (Lég. crim. de la Belg. Comm. IV n° 111, heeft zij geen enkel rechtstreekse verband met de bestraffing en kan zij geen enkele invloed hebben op het lot van de veroordeelden; zij is niet op hen van toepassing. Het is in feite een fiskale maatregel die verband houdt met de vraag wie de kosten zal dragen van de gevangenhouding van veroordeelden tot een gewone politiestaf...

III. Argumenten van de indieners van het voorstel

Volgens de indieners van het voorstel is de inning van de geldboeten op overtredingen, ten bate van de gemeenten, gerechtvaardigd door het feit dat de gemeenten nog altijd bepaalde uitgaven hebben in verband met de bestraffing van overtredingen.

Zij bedoelen hiermee dat de overtredingen voornamelijk (zo niet bijna uitsluitend) worden opgespoord en vastgesteld door de ambtenaren van de gemeentelijke of de landelijke politie.

VI. Advies van de Regering

A. Algemene opmerkingen

In de eerste plaats moet worden opgemerkt dat de uitgaven voor het opsporen en vaststellen van misdrijven sedert 1867 door de gemeenten worden gedragen zonder dat zij iets ontvangen van de geïnde geldboeten op overtredingen.

Die toestand werd nooit aangevochten zodat de Regering geneigd is aan te nemen dat het voorstel van de heren Gerits en Vangronsveld vooral berust op louter economische overwegingen.

Wat betreft de strafrechtelijke gevolgen van het voorstel kan de vraag worden gesteld of de toekenning aan de gemeenten van de geldboeten wegens overtredingen niet zal leiden — op een vlak waar zulks niet te rechtvaardigen is — tot een ware « hekzenjacht », die niet is ingegeven door de handhaving van de openbare orde, maar door louter economische beweegredenen.

Waar de indieners van het voorstel beweren dat de overtredingen vooral, zo niet bijna uitsluitend, worden opgespoord

Quant aux amendes dont certaines lois indiquent la destination, elles sont régies par ces lois particulières (N.B. même s'il s'agit de lois particulières antérieures au code pénal, en vertu du principe en vertu duquel une loi générale ne déroge pas à une loi particulière).

C'est ainsi que les règles de l'article 38 relatives à l'attribution des amendes ne sont applicables aux règlements provinciaux et communaux, que si ces règlements n'ont pas réglé eux-mêmes l'attribution de ces amendes (Cass. 4 mars 1935 Pas. I 175) (Schuind, *Traité de droit criminel*, p. 123).

B. Nature

Selon Monsieur le Ministre Tesch, il s'agit d'une disposition qui n'a rien de pénal (Lég. Crim. de la Belgique Comm. IV n° 111) : « Elle n'a aucun rapport direct avec la répression et ne peut avoir sur le sort des condamnés aucune influence, elle leur est étrangère. C'est en quelque sorte une mesure fiscale qui se lie à la question de savoir qui supportera les frais de détention des condamnés de simple police... »

III. Arguments invoqués par les auteurs de la proposition

Selon les auteurs de la proposition, la perception au profit des communes, des amendes pour contravention se justifierait par le fait que les communes supportent toujours certaines dépenses en matière de répression des infractions.

Par là, les auteurs entendent que les contraventions sont recherchées et constatées principalement (voire presque exclusivement) par le personnel de la police communale ou rurale.

VI. Avis du Gouvernement

A. Observations générales

En premier lieu, il convient d'observer que les dépenses engendrées par la recherche et la constatation des infractions sont supportées depuis 1867 par les communes sans que celles-ci bénéficient de la contrepartie financière que constitue la perception des amendes pour contravention.

Cette situation n'ayant jusqu'à présent jamais été mise en question, le Gouvernement incline à penser que la proposition de MM. Gerits et Vangronsveld est inspirée principalement par des motifs économiques.

En ce qui concerne les répercussions de cette proposition en droit pénal, on peut se poser la question de savoir si l'attribution aux communes des amendes pour contravention ne risque pas d'engendrer — dans un domaine où elle ne pourrait se justifier — une véritable « chasse aux sorcières » inspirée non par service de l'ordre public mais par des raisons purement économiques.

L'affirmation des auteurs de la proposition selon laquelle les contraventions sont recherchées principalement, voire

door de gemeentelijke en de landelijke politie, lijken zij de talrijke taken over het hoofd te zien die de rijkswacht in dat verband vervult.

Op het stuk van contraventionnalisatie kan dat standpunt bezwaarlijk worden aangehouden.

B. Bijzondere opmerkingen

1. « Minnelijke schikkingen »

Punt D van de toelichting van het voorstel luidt als volgt : « Voor zover dit nodig mocht zijn, wordt er uitdrukkelijk verklaard dat de minnelijke schikkingen eveneens bedoeld worden door het onderhavige wetsvoorstel ».

Het is wellicht goed de indieners van het voorstel eraan te herinneren dat een minnelijke schikking geen geldboete is en dat artikel 38 van het Strafwetboek geen betrekking heeft op de inning van minnelijke schikkingen; deze vallen onder artikel 166 van het Wetboek van Strafvordering inzake overtredingen.

2. Indien dit voorstel wordt aangenomen, zal een bijzondere regeling moeten worden getroffen voor de wanbedrijven die worden omgezet in overtredingen, krachtens een contraventionnalisatie.

3. Onmiddellijke inning

De indieners van het voorstel spreken niet van het probleem van de onmiddellijke inning.

C. Besluiten

Op grond van de voorafgaande beschouwingen lijkt het ons dat dit voorstel, dat is ingegeven door overwegingen van economische aard, meer nadelen dan voordelen biedt.

Het voorstel kan slechts aangenomen worden indien het vraagstuk van de minnelijke schikking, de onmiddellijke inning en de gecontraventionnaliseerde wanbedrijven duidelijk wordt geregeld.

Bibliografie

— Louis Crahay - *Traité des contraventions de police* n° 28 svts.

— *Pandectes* V° Amende pénale.

— Schuind - *Traité pratique de droit criminel* p. 123.

— Constant - *Manuel de droit pénal* n° 529.

— Nypels et Servais, art. 38 n° 14.

— Braas - *Droit pénal* n° 336 p. 213.

presque exclusivement par les polices communales et rurales nous apparaît faire fi des nombreux devoirs accomplis par la gendarmerie dans ce domaine.

A tout le moins cette thèse pourrait difficilement être soutenue en matière de contraventionnalisation.

B. Observations particulières

1. « Amendes transactionnelles »

Le point D des développements de la proposition est libellé comme suit : « Pour autant que besoin, il est expressément précisé que les amendes transactionnelles sont également visées par la présente proposition de loi ».

Il conviendrait peut-être de rappeler aux auteurs de la proposition qu'une transaction n'est pas une amende et que le champ d'application de l'article 38 du C.P. ne couvre pas la perception des transactions, celle-ci étant visée à l'article 166 du CIC en matière de contraventions.

2. Dans la mesure où la proposition devrait être retenue, il conviendrait, nous semble-t-il, de réserver un sort particulier aux délits transformés en contraventions sous l'effet d'une contraventionnalisation.

3. Perception immédiate

Les auteurs de la proposition n'évoquent pas le problème de la perception immédiate.

C. Conclusions

Compte tenu des considérations précédentes, il nous apparaît que cette proposition inspirée par des raisons d'ordre économique présente plus d'inconvénients que d'avantages.

Elle ne pourrait éventuellement être retenue que si les problèmes des transactions, des perceptions immédiates et des délits contraventionnalisés sont réglés de façon précise.

Bibliographie

— Louis Crahay - *Traité des contraventions de police* n° 28 svts.

— *Pandectes* V° Amende pénale.

— Schuind - *Traité pratique de droit criminel* p. 123.

— Constant - *Manuel de droit pénal* n° 529.

— Nypels et Servais, art. 38 n° 14.

— Braas - *Droit pénal* n° 336 p. 213.

D. Antwoord van een van de indieners op de nota's van de Ministers

I. Antwoord op de opmerkingen van de Minister van Financiën

De Minister van Financiën heeft de drie volgende opmerkingen gemaakt :

1. Eerste opmerking

« De gezondmaking van de gemeentefinanciën en de betaling van de lopende uitgaven van de gemeenten moeten een oplossing krijgen in het raam van het Gemeentefonds dat daartoe werd opgericht en in het raam van de bestaande wetsbepalingen, veeleer dan in het scheppen van nieuwe ontvangsten. »

Dat is een persoonlijke mening, die de Minister trouwens niet staft of rechtvaardigt.

Met andere woorden : dat is een ongegronde bewering, die wij niet kunnen aannemen, zeker niet als argument om dit voorstel af te wijzen.

2. Tweede opmerking

« De wetgeving betreffende de politie van het wegverkeer is eenvorming van toepassing op het gehele grondgebied van het Rijk ten einde te voorkomen dat verschillende straffen worden toegepast volgens de gemeente waar de overtreding werd vastgesteld of naargelang de vaststelling door de gemeentepolitie of door de rijkswacht is gedaan. »

Deze opmerking lijkt helemaal ! « naast de kwestie » en niet pertinent.

Als het wetsvoorstel aangenomen wordt, blijft de wetgeving betreffende de politie van het wegverkeer eenvormig gelden voor heel het Rijksgedebied en zullen de straffen niet verschillen naar gelang van de gemeente waar de overtreding vastgesteld is of naargelang die vaststelling het werk is van de gemeentepolitie of de rijkswacht.

3. Derde opmerking

« ... de goedkeuring van een dergelijk voorstel zal grote moeilijkheden opleveren op organisatorisch vlak. »

Die moeilijkheden mogen niet overdreven worden. Indien het voorstel aangenomen wordt, is er in feite slechts een zeer lichte toename van werk te verwachten.

De naam van de gemeente waar de overtreding gebeurt is, opgeven aan de ontvanger die de boete moet innen, is toch geen groot werk.

En dat die ontvanger boek moet houden, een register moet bijhouden waarin de naam voorkomt van de gemeente die voordeel trekt uit die overtredingen, is evenmin een groot werk.

D. Réponse d'un des auteurs aux notes ministérielles

I. Réponse aux observations du Ministre des Finances

Le Ministre des Finances a fait les trois observations suivantes :

1. Première observation

« L'assainissement des finances des communes et le paiement des dépenses courantes des communes doivent trouver une solution dans le cadre du Fonds des communes créé à cet effet et dans le cadre des dispositions légales existantes plutôt que dans la recherche de nouvelles recettes. »

Il s'agit d'une opinion personnelle que le Ministre s'abstient d'ailleurs de motiver ou de justifier.

En d'autres termes : c'est une affirmation non fondée que nous ne pouvons admettre, et d'autant moins qu'elle est présentée comme un argument pour rejeter la proposition.

2. Deuxième observation

« La législation concernant la police sur la circulation routière est applicable uniformément sur tout le territoire du Royaume et cela doit permettre d'éviter que des peines différentes ne soient appliquées suivant la commune où l'infraction a été constatée ou suivant que cette constatation soit faite par la police communale ou la gendarmerie. »

Cette observation paraît absolument « à côté de la question » et elle n'est pas pertinente.

Si la proposition de loi est adoptée, la législation concernant la police sur la circulation routière sera applicable uniformément sur tout le territoire du Royaume et les peines ne seront pas différentes suivant la commune où l'infraction aura été constatée ou suivant que cette constatation aura été faite par la police communale ou la gendarmerie.

3. Troisième observation

« Il apparaît que l'adoption d'une telle proposition de loi entraînera d'importantes difficultés sur le plan de l'organisation. »

Ces difficultés ne doivent pas être exagérées. Si la proposition de loi est adoptée, il ne faut s'attendre qu'à un très léger accroissement du volume de travail.

Le fait de devoir communiquer au receveur chargé de percevoir l'amende, le nom de la commune où la contravention a eu lieu n'est quand même pas une tâche bien lourde.

De même, l'obligation, pour le receveur, de tenir une comptabilité et un registre mentionnant le nom de la commune au profit de laquelle les amendes sont perçues, ne présente pas non plus un travail considérable.

Die toename van werk aanvoeren als reden om het wetsvoorstel af te wijzen, is naar alle evidentie niet overtuigend.

II. Antwoord op de opmerkingen van de Minister van Justitie

De Minister van Justitie heeft ook drie opmerkingen gemaakt waarop wij willen antwoorden :

2. Eerste opmerking

« Wat betreft de strafrechtelijke gevolgen van het voorstel kan de vraag worden gesteld of de toekenning aan de gemeenten van de geldboeten wegens overtredingen niet zal leiden — op een vlak waar zulks niet te rechtvaardigen is — tot een ware « heksenjacht », die niet is ingegeven door de handhaving van de openbare orde, maar door louter economische beweegredenen. »

Waarom is het nodig of hoe is het verantwoord de gemeenten zo te wantrouwen ? Wij menen dat daartoe geen reden is.

De boeten wegens overtredingen worden thans geïnd ten bate van de Staat en dat leidt toch niet tot een « heksenjacht » vanwege de Staat. Waarom zouden de gemeenten zich anders gedragen ?

2. Tweede opmerking

« Waar de indieners van het voorstel beweren dat de overtredingen vooral, zo niet bijna uitsluitend, worden opgespoord door de gemeentelijke en de landelijke politie, lijken zij de talrijke taken over het hoofd te zien die de rijkswacht in dat verband vervult. »

Die opmerking houdt geen rekening met de werkelijkheid. Het is namelijk wél juist dat de overtredingen hoofdzakelijk en in bepaalde omstandigheden bijna uitsluitend opgespoord en vastgesteld worden door het personeel van de gemeentelijke en landelijke politie. Daarenboven kan van deze korpsen worden gezegd dat zij ook nog vele misdaden en wanbedrijven vaststellen, juist zoals de rijkswacht.

3. Derde opmerking

« Het voorstel kan slechts aangenomen worden indien het vraagstuk van de minnelijke schikking, de onmiddellijke inning en de gecontraventionaliseerde wanbedrijven duidelijk wordt geregeld. »

Die opmerking blijkt fundamenteel en belangrijk genoeg om er op in te gaan.

Om er rekening mee te houden, zou het laatste lid van het enige artikel van het voorstel dienen te luiden als volgt :

« De geldboeten wegens overtreding worden geïnd ten bate van de gemeente waar de overtreding is begaan.

L'argument du surcroît de travail n'est de toute évidence pas convaincant pour justifier le rejet de la proposition de loi.

II. Réponse aux observations du Ministre de la Justice

Le Ministre de la Justice a fait à son tour trois observations auxquelles nous tenons à répondre :

1. Première observation

« En ce qui concerne les répercussions de cette proposition en droit pénal, on peut se poser la question de savoir si l'attribution aux communes des amendes pour contravention ne risque pas d'engendrer — dans un domaine où elle ne pourrait se justifier — une véritable « chasse aux sorcières » inspirée non par service de l'ordre public, mais par des raisons purement économiques. »

Pourquoi est-il nécessaire ou comment se justifie-t-il de se méfier à ce point des communes ? Nous estimons qu'il n'existe aucun motif plausible.

Les amendes pour infractions sont perçues actuellement au profit de l'Etat et cela n'aboutit pas pour autant à une « chasse aux sorcières ». Pourquoi les communes adopteraient-elles une attitude différente ?

2. Deuxième observation

« L'affirmation des auteurs de la proposition selon laquelle les contraventions sont recherchées principalement, voire presque exclusivement, par les polices communales et rurales nous apparaît faire fi des nombreux devoirs accomplis par la gendarmerie dans ce domaine. »

Cette observation ne tient pas compte de la réalité. Il est en effet exact que les contraventions sont recherchées et constatées principalement et, dans certaines circonstances, presque exclusivement, par le personnel des polices communales et rurales. Par ailleurs, on peut affirmer que ces corps constatent en outre de nombreux crimes et délits, tout comme la gendarmerie.

3. Troisième observation

« La proposition ne pourrait éventuellement être retenue que si les problèmes des transactions, des perceptions immédiates et des délits contraventionnalisés sont réglés de façon précise. »

Cette observation s'avère fondamentale et suffisamment importante pour que l'on s'y arrête plus longuement.

Pour en tenir compte, le dernier alinéa de l'article unique de la proposition de loi devrait être remplacé comme suit :

« Les amendes pour contravention sont perçues au profit de la commune où la contravention a été commise.

Voor de toepassing van het voorgaande lid wordt onder geldboeten verstaan :

- de geldboeten die door een vonnis opgelegd worden;
- de bedragen die betaald worden op grond van artikel 166 van het Wetboek van Strafvordering en van artikel 65 van de wet betreffende de politie van het wegverkeer.

De geldboeten wegens gecontraventionaliseerde wanbedrijven worden niet bedoeld. »

Punt D van de toelichting zou dus mogen vervallen.

E. Bespreking

Alle sprekers hebben verklaard het voorstel te zullen goedkeuren.

Sommige leden zijn evenwel van oordeel dat het verhoopte financiële gevolg voor de gemeenten eerder gering zal zijn.

Een lid meent dat de wanbedrijven die worden omgezet in overtredingen ook moeten worden bedoeld. Hij denkt bovendien dat de goedkeuring van het voorstel grote moeilijkheden zal meebrengen op het vlak van de organisatie.

Een ander lid merkt op dat de geldboeten zullen worden geïnd volgens de gemeente op het grondgebied waarvan de overtreding werd begaan, ongeacht het statuut van de degene die het proces-verbaal opmaakt.

Een lid merkt op dat de gemeenten met de beste infrastructuur op het gebied van de politie thans worden gestraft omdat die infrastructuur de staatskas helpt vullen. De goedkeuring van dit voorstel zal niet alleen een gunstig financieel gevolg hebben maar ook psychologisch heilzaam zijn : de inspanningen van de gemeenten zullen worden beloond.

Een andere spreker zegt dat de Staat reeds ettelijke jaren belastingen int die aanvankelijk gemeentelijke belastingen waren. Het Gemeentefonds, dat ingesteld werd om die anomalie te verhelpen, wordt hoe langer hoe kleiner zodat andere financiële middelen noodzakelijk worden.

Een ander lid verklaart dat het Gemeentefonds een solidariteitsfonds is. Het voorstel zal de gemeenten op ongelijke wijze vergoeden (bijvoorbeeld de gemeenten met een autosnelweg). Hij is van oordeel dat de politie niet noodzakelijk processen-verbaal moet opmaken, maar wel voorkomen en opvoeden. Een repressieve burgemeester zal hard toeslaan om bijkomende ontvangsten te hebben. Het lid meent dat het aantal politiemannen een criterium zou moeten zijn voor de verdeling van het Fonds.

Een ander lid verklaart dat het voorstel wrijvingen kan veroorzaken tussen de opsteller van het proces-verbaal en de inwoner van de gemeente. Hij acht het juist dat voor de gemeenten in een financiële compensatie wordt voorzien, maar wenst veeleer dat de diensten die de gemeenten voor de Staat verricht, door de Staat zelf zouden worden uitgevoerd.

Pour l'application de l'alinéa précédent, il faut entendre par amendes :

- les amendes infligées par jugement;
- les montants acquittés sur base de l'article 166 du Code d'instruction criminelle et de l'article 65 de la loi relative à la police de la circulation routière.

Les amendes pour délits contraventionnalisés ne sont pas visées. »

Par voie de conséquence, le littéra D des développements pourrait être supprimé.

E. Discussion

Tous les intervenants se sont déclarés favorables à l'adoption de la proposition de loi.

Certains commissaires néanmoins sont d'avis que l'effet financier espéré pour les communes sera plutôt minime.

Selon un membre, les délits contraventionnalisés devraient être également visés. Il estime en outre que l'adoption de la proposition de loi entraînera d'importantes difficultés sur le plan de l'organisation.

Un autre membre précise que les amendes seront perçues en fonction du territoire sur lequel la contravention a été commise; peu importe donc le statut du verbalisant.

Un commissaire fait remarquer qu'actuellement les communes avec la meilleure infrastructure policière sont punies du fait que cette infrastructure sert à remplir les caisses de l'Etat. L'adoption de la proposition de loi aura non seulement un effet financier favorable, mais également un effet psychologique salutaire : les efforts faits par les communes seront récompensés.

Un autre intervenant ajoute que depuis plusieurs années l'Etat récupère des taxes qui originairement étaient communales; alors que le Fonds des Communes a été formé pour remédier à cette anomalie, il a tendance à se réduire et dès lors des ressources financières supplémentaires deviennent nécessaires.

Un autre membre déclare que le Fonds des Communes est un fonds de solidarité. La proposition de loi récompensera de façon discriminatoire les différentes communes (par exemple celles avec une autoroute). Il estime que le rôle de la police n'est pas nécessairement de verbaliser, mais bien celui de prévenir et d'éduquer. Un bourgmestre répressif frappera lourdement pour percevoir des recettes supplémentaires. Il estime que le nombre de policiers devrait être un critère pour la répartition du Fonds.

Un autre membre déclare que la proposition peut créer un certain malaise entre le verbalisant et l'habitant de la commune. Il estime être exact qu'il faut prévoir des compensations financières pour les communes, mais souhaite plutôt que les services rendus par les communes à l'Etat soient rendus par l'Etat.

Gelet op het amendement (zie D, II, 3) en de amtswisseling op Financiën, stelt de Minister van Binnenlandse Zaken voor om de Ministers van Financiën en Justitie opnieuw te raadplegen.

De Commissie is van oordeel dat het amendement een voldoende antwoord geeft op de opmerkingen in de nota's van de Ministers en kan niet instemmen met het verzoek van de Minister.

Het amendement wordt aangenomen bij eenparigheid van de 14 aanwezige leden.

Het geamendeerde voorstel wordt aangenomen bij eenparigheid van de 14 aanwezige leden.

Dit verslag is goedgekeurd bij eenparigheid van de 13 aanwezige leden.

De Verslaggever,
G. PAQUE.

De Voorzitter,
M. BUSIEAU.

Compte tenu de l'amendement (voir D, II, 3) et du nouveau titulaire du Ministère des Finances, le Ministre de l'Intérieur propose de consulter à nouveau les Ministres des Finances et de la Justice.

La Commission estime que l'amendement donne une réponse suffisante aux remarques faites dans les notes ministérielles et ne peut pas se rallier à la demande du Ministre.

L'amendement a été adopté à l'unanimité des 14 membres présents.

La proposition de loi amendée a été adoptée à l'unanimité des 14 membres présents.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité des 13 membres présents.

Le Rapporteur,
G. PAQUE.

Le Président,
M. BUSIEAU.

TEKST AANGENOMEN DOOR DE COMMISSIE

ENIG ARTIKEL

Artikel 38, derde lid, van het Strafwetboek wordt vervangen als volgt :

« De geldboeten wegens misdaad of wanbedrijf worden geïnd ten bate van de Staat.

De geldboeten wegens overtreding worden geïnd ten bate van de gemeente waar de overtreding is begaan.

Voor de toepassing van het voorgaande lid wordt onder geldboeten verstaan :

- de geldboeten die door een vonnis opgelegd worden;
- de bedragen die betaald worden op grond van artikel 166 van het Wetboek van Strafvordering en van artikel 65 van de wet betreffende de politie van het wegverkeer.

Geldboeten wegens gecontraventionaliseerde wanbedrijven worden niet bedoeld. »

TEXTE ADOPTE PAR LA COMMISSION

ARTICLE UNIQUE

L'article 38, alinéa 3, du Code pénal est remplacé par les dispositions suivantes :

« Les amendes pour crime ou délit sont perçues au profit de l'Etat.

Les amendes pour contravention sont perçues au profit de la commune où la contravention a été commise.

Pour l'application de l'alinéa précédent, il faut entendre par « amendes » :

- les amendes infligées par jugement;
- les montants acquittés sur base de l'article 166 du Code d'instruction criminelle et de l'article 65 de la loi relative à la police de la circulation routière.

Les amendes pour délits contraventionnalisés ne sont pas visées. »