

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1962-1963.

27 MAART 1963.

WETSONTWERP

tot wijziging van de wet van 6 maart 1818 betreffende de straffen uit te spreken tegen de overtreders van algemene verordeningen of te stellen bij provinciale of plaatselijke reglementen.

VERSLAG

NAMENS DE VERENIGDE COMMISSIES
VOOR DE JUSTITIE
EN DE BINNENLANDSE ZAKEN ⁽¹⁾,
UITGEBRACHT DOOR DE HEER MEYERS.

DAMES EN HEREN.

Uw Commissie voor de Binnenlandse Zaken en vervolgens de Verenigde Commissies voor de Binnenlandse Zaken en voor de Justitie hebben drie vergaderingen gewijd aan het onderzoek van dit ontwerp.

(1) Samenstelling van de Commissies :

I. — *Commissie voor de Justitie :*

Voorzitter : de heer Pierson.

A. — Leden : de heren Charpentier, Cooreman, De Gryse, Mevr. De Riemaecker-Légot, de heren Herbiet, Hermans, Lefère, Moyersoën, Robyns, Saint-Remy, Smedts. — Gruselin, Hossey, Mevr. Lambert, de heren Merlot, Nazé, Pierson, Mevr. Prince, de heren Sebrechts, Terwagne, Mevr. Vanderveken-Van de Plas. — De heren Jeunehomme, Vanderpoorten.

B. — Plaatsvervangers : de heren Fimmers, Kiebooms, Lebas, Meyers, Parisis, Servais. — Mevr. Copée-Gerbinet, de heer Dejardin, Mevr. Fontaine-Borquet, de heer Glinne, Mevr. Groesser-Schroyens. — De heer Janssens.

II. — *Commissie voor de Binnenlandse Zaken :*

Voorzitter : de heer Moyersoën.

A. — Leden : de heren Bijns, Callebert, Decker, De Rijck, Devos (Robert), Kiebooms, Meyers, Moyersoën, Saint-Remy, Van den Eynde, Verroken, — Bracops, Cools, De Cooman, Demets, De Pauw, Feyaerts, Gruselin, Harmegnies, Juste, Van Cleemput. — Lefebvre (René), Piron.

B. — Plaatsvervangers : de heren Allard, Eneman, Hermans, Posson, Servais, Verbaanderd. — Bary, Boutet, Cudell, Detiège, Van Hoorick. — Vanderpoorten.

Zie :

420 (1961-1962) :

— N° 1 : Wetsontwerp.

— N°s 2 en 3 : Amendementen.

Chambre des Représentants

SESSION 1962-1963.

27 MARS 1963.

PROJET DE LOI

modifiant la loi du 6 mars 1818 concernant les peines à infliger pour les contraventions aux mesures générales d'administration intérieure, ainsi que les peines qui pourront être statuées par les autorités provinciales ou communales.

RAPPORT

FAIT AU NOM DES COMMISSIONS REUNIES
DE LA JUSTICE ET DE L'INTERIEUR ⁽¹⁾,
PAR M. MEYERS.

MESDAMES, MESSIEURS.

Votre Commission de l'Intérieur et ensuite vos Commissions de l'Intérieur et de la Justice réunies ont consacré trois réunions à l'examen de ce projet.

(1) Composition des Commissions :

I. — *Commission de la Justice :*

Président : M. Pierson.

A. — Membres : MM. Charpentier, Cooreman, De Gryse, M^{me} De Riemaecker-Légot, MM. Herbiet, Hermans, Lefère, Moyersoën, Robyns, Saint-Remy, Smedts. — Gruselin, Hossey, M^{me} Lambert, MM. Merlot, Nazé, Pierson, MM. Prince, MM. Sebrechts, Terwagne, M^{me} Vanderveken-Van de Plas. — MM. Jeunehomme, Vanderpoorten.

B. — Suppléants : MM. Fimmers, Kiebooms, Lebas, Meyers, Parisis, Servais. — M^{me} Copée-Gerbinet, M. Dejardin, M^{me} Fontaine-Borquet, M. Glinne, M^{me} Groesser-Schroyens. — M. Janssens.

II. — *Commission de l'Intérieur :*

Président : M. Moyersoën.

A. — Membres : MM. Bijns, Callebert, Decker, De Rijck, Devos (Robert), Kiebooms, Meyers, Moyersoën, Saint-Remy, Van den Eynde, Verroken. — Bracops, Cools, De Cooman, Demets, De Pauw, Feyaerts, Gruselin, Harmegnies, Juste, Van Cleemput. — Lefebvre (René), Piron.

B. — Suppléants : MM. Allard, Eneman, Hermans, Posson, Servais, Verbaanderd. — Bary, Boutet, Cudell, Detiège, Van Hoorick. — Vanderpoorten.

Voir :

420 (1961-1962) :

— N° 1 : Projet de loi.

— N°s 2 et 3 : Amendements.

Het betreft een wijziging van het eerste artikel van de wet van 6 maart 1818, zoals het gewijzigd werd bij het eerste artikel van de wet van 5 juni 1934, dat luidt als volgt :

« De overtredingen tegen de koninklijke besluiten, op welke geen bijzondere straffen bij de wetten zijn of zullen worden gesteld, alsook de overtredingen tegen de besluiten door de gouverneurs en de arrondissementscommissarissen krachtens de artikelen 128 en 139 van de provinciale wet genomen, worden gestraft met gevangenisstraf van 8 dagen tot 14 dagen en met geldboete van 26 tot 200 frank, of met één van die straffen alleen.

» Artikel 85 van het Wetboek van Strafrecht is op die overtredingen van toepassing. »

Uw verslaggever herinnert eraan dat de wijzigingen, die bij de wet van 5 juni 1934 aangebracht werden in die van 6 maart 1818, een verzwaring betekenden van de straffen, die slechts 1 tot 14 dagen gevangenisstraf en/of 10 tot 100 gulden boete bedreegen.

De Regering stelt in haar ontwerp n° 420 voor het hierboven aangehaalde tweede lid van het eerste artikel te vervangen door de volgende tekst :

« Zijn zij echter gepleegd in geval van oproer, kwaadwillige samenscholingen of ernstige verstoring van de openbare rust, met schending van besluiten die uitdrukkelijk gemotiveerd zijn door dat oproer, die samenscholingen of die verstoring, dan worden zij gestraft met gevangenisstraf van 8 dagen tot 3 maanden en met geldboete van 26 frank tot 1000 frank, of met één van die straffen alleen.

» Artikel 85 van het Strafwetboek vindt toepassing op de overtredingen bepaald in het eerste en het tweede lid. »

Door in een gevangenisstraf van drie maanden te voorzien wordt de voorlopige hechtenis mogelijk. Deze bepaling bracht in verscheidene middens een heftige beroering teweeg.

In een amendement op de oorspronkelijke tekst beperkte de Regering er zich toe de bij het eerste lid van het eerste artikel van de wet van 6 maart 1818 bepaalde straffen te verdubbelen en stelde de volgende tekst voor :

« Zijn zij echter gepleegd in geval van oproer, kwaadwillige samenscholingen of ernstige verstoring van de openbare rust, met miskennis van besluiten die uitdrukkelijk gemotiveerd zijn door dat oproer, die samenscholingen of die verstoring, dan worden de straffen bepaald in het eerste lid verdubbeld. »

Uw Commissie was van oordeel dat deze tekst niet helemaal beantwoordt aan de door zijn indieners nagestreefde doeleinden en, na een zeer uitvoerige bespreking, werd de volgende tekst goedgekeurd :

« De in het eerste lid bedoelde maximumstraffen worden evenwel verdubbeld wanneer de overtreders, collectief, geweld plegen tegen personen of eigendommen op een openbaar, waarop de gouverneurs of arrondissementscommissarissen besluiten genomen hebben die uitdrukkelijk gemotiveerd zijn door oproer, kwaadwillige samenscholingen of ernstige verstoring van de openbare rust. »

Il s'agit d'une modification de l'article premier de la loi du 6 mars 1818, tel qu'il fut modifié par l'article premier de la loi du 5 juin 1934 et rédigé comme suit :

« Les infractions aux arrêtés royaux à l'égard desquelles les lois n'ont point déterminé ou ne détermineront pas les peines particulières ainsi que les infractions aux arrêtés pris par les gouverneurs et commissaires d'arrondissement en vertu des articles 128 et 139 de la loi provinciale seront punies d'un emprisonnement de 8 à 14 jours et d'une amende de 26 à 200 francs ou de l'une de ces peines seulement.

» L'article 85 du Code pénal est applicable à ces infractions. »

Votre rapporteur rappelle que les modifications qui furent apportées par la loi du 5 juin 1934 à la loi du 6 mars 1818 consistaient en une aggravation de la peine qui n'était que de 1 à 14 jours et d'une amende de 10 à 100 florins.

Dans son projet n° 420, le Gouvernement a proposé de remplacer le deuxième alinéa de l'article premier, repris ci-dessus, par le texte suivant :

« Toutefois lorsqu'elles auront été commises en cas d'émeutes, d'attroupements hostiles ou d'atteintes graves portées à la paix publique, en violation d'arrêtés motivés expressément par ces émeutes, attroupements ou atteintes, elles seront punies d'un emprisonnement de 8 jours à 3 mois et d'une amende de 26 à 1 000 francs, ou de l'une de ces peines seulement.

» L'article 85 du Code pénal est applicable aux infractions prévues aux alinéas 1 et 2. »

Le fait d'avoir prévu une peine de 3 mois rendait la détention préventive possible. Cette disposition a provoqué une réaction importante dans différents milieux.

Le Gouvernement s'est limité, dans un amendement au texte initial, à doubler les peines prévues au premier alinéa de l'article premier de la loi du 6 mars 1818 et a proposé le texte suivant :

« Toutefois, lorsqu'elles auront été commises en cas d'émeutes, d'attroupements hostiles ou d'atteintes graves portées à la paix publique, en violation d'arrêtés motivés expressément par ces émeutes, attroupements ou atteintes, les peines prévues à l'alinéa premier seront doublées. »

Votre Commission a estimé que ce texte ne correspondait pas entièrement aux buts poursuivis par ses auteurs et, après une très longue discussion, le texte suivant fut adopté :

« Toutefois le maximum des peines visées à l'alinéa premier sera doublé lorsque les gouverneurs ou les commissaires d'arrondissement ayant pris des arrêtés motivés expressément par des émeutes, des attroupements hostiles ou des atteintes graves portées à la paix publique, les contrevenants se livrent collectivement à des violences contre les personnes ou contre les biens. »

Uiteenzetting van de Minister.

De Minister van Binnenlandse Zaken heeft het doel uiteengezet, dat de Regering op het oog heeft door aan de Kamers de wijziging van de wet van 6 maart 1818 voor te stellen.

Overeenkomstig de artikelen 128 en 139 van de provinciale wet zorgen de gouverneurs en arrondissementscommissarissen voor de handhaving van de rust en de goede orde in de provincie, voor de veiligheid van de personen en van de eigendommen; zij kunnen daartoe de door de omstandigheden vereiste besluiten nemen. Bij toepassing van de wet van 6 maart 1818 zijn de overtredingen van die besluiten strafbaar met gevangenisstraf van 8 dagen tot 14 dagen en met geldboete van 26 frank tot 200 frank.

Bijzondere ernstige omstandigheden kunnen zich voordoen, waarin de gouverneur of de arrondissementscommissarissen maatregelen moeten treffen en waarin de straffen, welke krachtens de wet van 6 maart 1818 kunnen worden uitgesproken tegen overtreders van die verordeningen, ontoereikend blijken te zijn. Daarom heeft de Regering voorzien in de mogelijkheid om de straffen te verdubbelen, wanneer niet enkel de door de gouverneur of de arrondissementscommissaris uitgevaardigde verordening wordt overtreden, maar die overtreding bovendien in ernstige omstandigheden wordt begaan.

Het ontwerp heeft dus twee voorwaarden gesteld :

1° vereist is een door de provinciale overheid als vaststaand bevonden uitzonderlijke, bijzondere toestand van oproer, kwaadwillige samenscholingen of ernstige verstoring van de openbare rust. Niet alleen moet de gouverneur die toestand hebben vastgesteld, maar zijn besluit dient bovendien door deze uitzonderlijke omstandigheid te zijn gemotiveerd;

2° de delinquent moet, ondanks het feit, dat een zodanige toestand is vastgesteld, de bij de verordening van de provinciale overheid getroffen maatregelen overtreden. Hij moet werkelijk zelf deel hebben gehad in het oproer, een kwaadwillige samenschooling, hij moet de openbare rust ernstig hebben verstoord. Een deelnemer die geen oproermaker is, maar het besluit van de gouverneur heeft overtreden, waarbij bij voorbeeld gelijk welke deelneming aan samenscholingen van meer dan vijf personen wordt verboden, loopt de huidige straffen op en geen verdubbeling van de straf. Men moet zich bewust voor dit bijzonder soort van oproer hebben uitgesproken.

Deze twee voorwaarden — die voor de betrokkene in feite een dubbele waarborg betekent — waren reeds in de oorspronkelijke tekst van het ontwerp opgenomen voordat dit op advies van de Raad van State was gewijzigd. Trouwens, in zijn advies schreef de Raad :

« ... de Regering bedoelt dat de nieuwe straffen worden toegepast op misdrijven die *gepleegd* worden *en tijdens* uitzonderlijke gemotiveerde besluiten... »

In een brochure onder de titel « *Maintien de l'ordre* » spreken de heren De Kock, Lallemand, Moureaux en Schellekens een soortgelijke mening uit. Op bladzijde 57 schrijven zij :

« Opdat de nieuwe straffen kunnen worden uitgesproken is vereist :

» 1° dat de provinciegouverneurs en arrondissementscommissarissen besluiten hebben genomen welke uitdrukkelijk gemotiveerd zijn door oproer, kwaadwillige samenscholingen of ernstige verstoring van de openbare rust;

» 2° dat de misdrijven zijn gepleegd tijdens dat oproer, die samenscholingen of verstoring. »

Exposé du Ministre.

Le Ministre de l'Intérieur a exposé le but poursuivi par le Gouvernement en proposant aux Chambres une modification à la loi du 6 mars 1818.

Les gouverneurs et commissaires d'arrondissement doivent, conformément aux articles 128 et 139 de la loi provinciale, veiller au maintien de la tranquillité et du bon ordre dans la province, à la sûreté des personnes et des biens et peuvent prendre, à cet effet, les ordonnances que requièrent les circonstances. Les infractions à ces ordonnances sont, de par la loi du 6 mars 1818, passibles d'une peine allant de 8 à 14 jours et d'une amende de 26 à 200 francs.

On peut connaître des circonstances particulièrement graves, qui requièrent la prise de mesures par le gouverneur ou le commissaire d'arrondissement et où il s'avère que les peines — édictées par la loi du 6 mars 1818 et applicables à ceux qui ont contrevenu à ces ordonnances — sont insuffisantes. Le Gouvernement a donc prévu que les peines pourraient être doublées lorsque non seulement il y a infraction aux ordonnances prises par le gouverneur ou le commissaire d'arrondissement mais, en outre, lorsque ces infractions sont commises dans des circonstances graves.

Le projet a donc prévu deux conditions :

1° il faut un état exceptionnel, un état particulier d'émeutes, d'attroupements hostiles, d'atteintes graves portées à la paix publique reconnu, constaté par l'autorité provinciale. Le gouverneur doit non seulement avoir contrôlé cet état, mais son arrêté devra être motivé par cette circonstance exceptionnelle;

2° il faut que le délinquant, malgré cet état constaté, contrevienne aux mesures prises par l'ordonnance de l'autorité provinciale. Il faut avoir participé à l'émeute, à un attroupement hostile, avoir porté gravement atteinte à la paix publique. Un participant, qui n'est pas un émeutier, mais qui a transgressé l'arrêté du gouverneur interdisant toute participation, par exemple, à un attroupement de plus de cinq personnes se verra appliquer les peines actuelles et non pas le doublement de la peine. Il faut avoir souscrit à ce genre particulier de rébellion.

Cette double condition, qui constitue en fait une double garantie pour le justiciable, apparaissait déjà dans le libellé primitif du projet, avant les modifications apportées sur avis du Conseil d'Etat. Ce dernier écrivait d'ailleurs dans son avis :

« ... l'intention du Gouvernement était d'appliquer les nouvelles peines aux infractions qui seraient *commises à la fois au cours d'événements exceptionnels et à l'égard d'arrêtés motivés par ces événements...* »

Une opinion similaire est formulée par MM. De Kock, Lallemand, Moureaux et Schellekens dans une brochure intitulée *Maintien de l'ordre* (p. 57). Ces auteurs écrivent :

« Pour que les peines nouvelles puissent être prononcées, il faut :

» 1° que les gouverneurs de province et les commissaires d'arrondissement aient pris des arrêtés motivés expressément par des émeutes, attroupements hostiles ou atteintes graves à la paix publique;

» 2° que les infractions aient été commises pendant ces émeutes, attroupements hostiles ou atteintes. »

Om die uitzonderlijke toestand te bepalen heeft de Regering de bewoordingen overgenomen, die voorkomen in de artikelen 94 en 105 van de gemeentewet.

**

De bedoeling hierbij was misverstand te vermijden. Had men de bewoordingen van artikel 129 van de provinciale wet (woelige samenscholingen, oproer, gewelddadig verzet tegen de tenuitvoerlegging van de wetten of van de wettelijke verordeningen) overgenomen, dan had men kunnen onderstellen dat de nieuwe straffen van toepassing zijn telkens als een beroep wordt gedaan op de rijkswacht of het leger, aangezien dat precies de gevallen zijn waarin de gouverneur een beroep mag doen op die ordestrejdkrachten. Beide maatregelen moeten echter gegrond blijven op verschillende criteria, want de ene volgt niet uit de andere.

**

« In geval van oproer, van kwaadwillige samenscholingen, van ernstige verstoring van de openbare rust » kan de burgemeester reglementen en verordeningen van politie maken (art. 94 van de gemeentewet). « In geval van oproer, van kwaadwillige samenscholingen, van ernstige verstoring van de openbare rust » kan hij ook de hulp van de rijkswacht of van de militaire overheid vorderen.

Deze begrippen zijn bekend, zij hebben geen aanleiding gegeven tot misbruiken, zij werden door de rechtsleer omschreven en hebben een juridische draagwijdte.

Oproer: is één van de vormen van opstandigheid tegen het wettelijk gezag (De Tollenaere, *Commentaar op de gemeentewet*).

Ernstige verstoring van de openbare rust: het woord « ernstige » naast « verstoring » en de woorden « openbare rust », waardoor de aan enkele afzonderlijke burgers toegebrachte schade wordt uitgesloten, volstaat om iedere verkeerde interpretatie te weren.

Kwaadwillige samenschooling: een samenschooling (zonder toevoeging van het woord kwaadwillig) is, in het administratief recht, iedere verzameling van personen in open lucht en gepaard gaande met geweld, of zij het inzicht koesteren de orde te verstoren of niet (« *Pandectes belges* »; V^o: Attroupement, n^o 1; in dezelfde zin: « *Répertoire pratique de Droit belge* », V^o: Attroupement).

Kwaadwillige samenschooling is die, welke plaats heeft met de bedoeling de openbare orde te verstoren.

Voor De Tollenaere is de kwaadwillige samenschooling die, welke aanleiding geven zal tot oproer, indien zij niet op bevel van de overheid wordt uiteengedreven (het geldt dus hetzelfde begrip als de verstoring van de openbare veiligheid).

Dat is ook de mening, die in de « *Pandectes belges* » (*Ibid.*, n^o 3 en 21) gedeeld wordt:

« Samenschooling leidt tot oproer, door de openbare rust te verstoren. Zij kan in opstand of revolutie ontaarden. Deze bedreiging voor de openbare veiligheid brengt voor de overheid de verplichting met zich er een eind aan te maken. »

Een gelijkaardige opvatting wordt door Williquet verdedigd in « *Les grèves et le maintien de l'ordre* ».

Het blijkt duidelijk dat onder deze drie begrippen niet kunnen vallen de stakingsposten, de meetings, de vreedzame betogingen, de samenscholingen ter verdediging van een beroepsbelang.

Om iedere dubbelzinnigheid of misverstand te vermijden heeft de Regering het nochtans willen herhalen in de toelichtingsnota van haar amendement op de oorspronkelijke tekst: « De Regering verklaart op de meest uitdrukkelijke wijze, noch aan het stakingsrecht, noch aan de vrije uitoefening van dit recht, te willen raken ».

Le Gouvernement a repris, pour définir cet état exceptionnel, les termes qui figurent aux articles 94 et 105 de la loi communale.

**

En ce faisant, il a voulu éviter des confusions. Si l'on avait repris les termes de l'article 129 de la loi provinciale (rassemblements tumultueux, sédition, opposition avec voie de fait à l'exécution des lois ou ordonnances légales), on aurait pu supposer que les peines nouvelles s'appliquaient chaque fois qu'il y avait appel à la gendarmerie ou à l'armée, puisque ce sont précisément les cas où le gouverneur peut faire appel aux forces de l'ordre. Or, les deux mesures doivent rester fondées sur des critères différents, l'une n'emportant pas l'autre.

**

Le bourgmestre peut « en cas d'émeutes, d'attroupements hostiles ou d'atteintes graves portées à la paix publique » faire des règlements et ordonnances de police (art. 94 de la loi communale). Il pourra également « en cas d'émeutes, d'attroupements hostiles ou d'atteintes graves portées à la paix publique » requérir l'intervention de la gendarmerie ou de l'autorité militaire.

Les notions sont connues; elles n'ont pas donné lieu à abus; elles ont été définies dans la doctrine, et ont une portée juridique.

Emeute: est une des formes de rébellion contre l'autorité de la loi (De Tollenaere, *Commentaire de la loi communale*).

Atteinte grave portée à la paix publique: le mot « grave » juxtaposé à « atteinte » et les mots « paix publique » qui écartent le fait de nuire à quelques citoyens isolés, suffisent à éviter toute application abusive.

Attroupement hostile: un attroupement (sans l'ajoute du mot hostile) est, en droit administratif, tout rassemblement de personnes en plein air et avec tumulte, soit qu'elles aient, soit qu'elles n'aient pas le dessein de troubler l'ordre (*Pandectes belges*, V^o: Attroupement, n^o 1; dans le même sens: *Répertoire pratique de Droit belge*, V^o: Attroupement).

L'attroupement hostile est celui qui a le dessein de troubler l'ordre public.

D'après De Tollenaere, cet attroupement hostile est celui qui va donner naissance à l'émeute, s'il n'est pas dispersé par l'autorité (donc même notion de trouble à la sécurité publique).

C'est aussi l'avis des *Pandectes belges* (*Ibid.*, n^o 3 et 21):

« L'attroupement conduit à l'émeute, en portant atteinte à la paix publique. Il peut dégénérer en révolte ou en sédition. Cette menace pour la sécurité publique emporte l'obligation pour l'autorité d'y mettre fin. »

C'est encore une opinion similaire qui est défendue par Williquet dans *Les grèves et le maintien de l'ordre*.

Il apparaît clairement que dans ces trois notions ne peuvent être comprises les piquets de grève, les meetings, les manifestations paisibles, les attroupements pour défendre un intérêt professionnel.

Le Gouvernement a néanmoins, afin d'éviter toute équivoque ou malentendu, voulu le répéter dans la note explicative de l'amendement au texte initial: « Le Gouvernement déclare de la manière la plus explicite qu'il n'entend toucher ni au droit de grève, ni au libre exercice de ce droit ».

Algemene bespreking.

Tegen het wetsontwerp werden vier bezwaren ingebracht: 1° het strekt verder dan wat in de Regeringsverklaring voorkomt; 2° het is overbodig; 3° het is een inbreuk op het stakingsrecht; 4° van juridisch standpunt beschouwd, wordt de overtreding slecht omschreven.

I. — Het ontwerp strekt verder dan wat in de Regeringsverklaring voorkomt!

Een lid herinnert aan de debatten die plaats vonden in verband met de Regeringsverklaring.

De Eerste-Minister heeft de houding van de Regering ten opzichte van de te treffen maatregelen ter vrijwaring van de openbare rust en ter verzekering van de vitale behoeften na de gebeurtenissen van december 1960 en januari 1961 op de volgende wijze bepaald:

« Om het klimaat van sociale vrede te bevorderen, waarop de Regering zozeer gesteld is, zal worden gebruik gemaakt van de prerogatieven der Uitvoerende Macht om de problemen, gerezen als gevolg van de staking, zowel op administratief als op strafrechtelijk vlak te liquideren.

» Tenslotte zal de Regering ook dit jaar aan het Parlement de nodige aanpassingen voorstellen van de wetgeving betreffende de prestaties van openbaar nut in vredetijd; na raadpleging van de beroepsorganisaties der werknemers en bedienden zal zij tevens de nodige maatregelen ter vrijwaring van de arbeidsvrijheid en ter beveiliging van personen en goederen aan de Kamers voorleggen.

» Terzelfdertijd zullen de voorwaarden worden vastgesteld, waarin het stakingsrecht in de overheidsdiensten voortaan zal worden erkend. »

Uit die tekst blijkt niet dat de Regering het inzicht had een ontwerp in dezelfde zin als datgene dat wij nu bespreken te dienen.

Tijdens de debatten over de Regeringsverklaring bepaalde de heer Collard, voorzitter van de B.S.P., de houding van de socialistische Kamerfractie als volgt:

« Indien u mij nu zegt dat de Staat niet voldoende verdedigd is, dan nodig ik u uit daarvan het bewijs te leveren.

»

» U verklaart de vakverenigingen te zullen raadplegen. Ik acht dat niet meer dan redelijk en wijs. Ik ben ervan overtuigd dat men aan het einde van deze beraadslaging tot de conclusie zal komen dat ik gelijk had, en dat, wanneer iedereen weer volledig tot kalmte is gekomen, de ware openbare rust noch meer gendarmes, noch meer wetten behoeft.

»

» Men is nimmer teruggekomen op het algemeen stemrecht, noch op de beperking van de arbeidsduur.

» Evenmin zullen wij ooit aanvaarden dat wordt teruggekomen op het stakingsrecht. »

Sommige leden zijn dan ook de mening toegedaan dat het onderhavige wetsontwerp het kader van de Regeringsverklaring te buiten gaat.

**

De Minister van Binnenlandse Zaken deelt deze zienswijze niet. Het onderhavige wetsontwerp maakt deel uit

Discussion générale.

Quatre objections furent invoquées contre le projet de loi: 1° il déborde des termes de la déclaration gouvernementale; 2° il est inutile; 3° il porte atteinte au droit de grève; 4° l'infraction est juridiquement mal définie.

I. — Le projet déborde la déclaration gouvernementale!

Un membre rappelle les débats lors de la déclaration gouvernementale.

Le Premier Ministre a fixé l'attitude du Gouvernement à l'égard des mesures à prendre pour sauvegarder la paix publique et assurer les besoins vitaux après les événements de décembre 1960 et janvier 1961, de la façon suivante:

« Afin de favoriser le climat de paix sociale auquel le Gouvernement est fermement attaché, il sera fait usage des prérogatives de l'Exécutif pour liquider les problèmes que posent les suites des grèves, tant sur le plan administratif que pénal.

» Enfin, c'est également cette année que le Gouvernement proposera au Parlement les aménagements nécessaires de la législation relative aux prestations d'intérêt public en temps de paix et, après consultation des organisations professionnelles des travailleurs et des employeurs, les mesures indispensables pour assurer la liberté du travail et la sécurité des personnes et des biens.

» Dans le même temps, seront définies les conditions dans lesquelles le droit de grève sera désormais reconnu pour les services publics. »

Dans ce texte, il n'apparaît pas que le Gouvernement ait eu l'intention de déposer un projet dans le sens de celui qui est en discussion aujourd'hui.

M. Collard, président du P.S.B., a fixé, lors des débats sur la déclaration gouvernementale, de la manière suivante, l'attitude du groupe socialiste de la Chambre:

« Si vous me dites que l'Etat n'est pas suffisamment défendu, je vous invite à en faire la preuve.

»

» Vous dites que vous envisagez de consulter les organisations syndicales. Je trouve cela en effet très raisonnable, très sage. Je suis convaincu qu'au terme de cet examen, on arrivera à cette conclusion que j'avais raison, et qu'entretemps le véritable calme étant rentré dans les foyers et dans les esprits, il apparaîtra que la véritable paix publique n'a pas besoin de plus de gendarmes, ni de plus de lois.

»

» On n'est pas revenu en arrière sur le suffrage universel, ni sur la limitation du temps de travail.

» Pas davantage, il ne sera question pour nous d'admettre que l'on revienne en arrière sur la consécration réelle du droit de grève. »

Il apparaît dès lors à certains commissaires que le présent projet de loi déborde, dépasse le cadre de la déclaration gouvernementale.

**

Le Ministre de l'Intérieur ne partage pas ce point de vue. Le présent projet de loi fait partie d'un ensemble

van een reeks wetgevende maatregelen, die de Regering heeft aangekondigd met het oog op de bescherming van de openbare rust.

*
**

II. — Het wetsontwerp is overbodig!

Verscheidene andere leden zijn van oordeel dat het ontwerp overbodig is. Onze wetgeving is reeds voorzien van alle onontbeerlijke middelen die de overheid in staat moeten stellen op te treden in geval van oproer, wederspanning, ongeregelheden en verstooring van de openbare rust.

1. Een eerste systeem dat werd voorgesteld, bestaat erin te beweren dat de zorg om de openbare rust met redelijke maatregelen te verzekeren in de eerste plaats in handen moet blijven van de gemeentelijke overheden (decreet van 14 december 1789; wetten van 16 en 24 augustus 1790, artikelen 78, 94 en 105 van de gemeentewet) en van de burgerlijke overheden (wet van 6 maart 1818 en provinciale wet).

De gouverneur en de arrondissementscommissaris mogen, ter handhaving van de rust en de goede orde in de provincie, ter bescherming van de personen en van de eigendommen, de door de omstandigheden vereiste verordeningen uitvaardigen (artt. 128 en 139 van de provinciale wet en wet van 6 maart 1818).

Na de gebeurtenissen in het jaar 30 werd deze wet gewijzigd bij de wet van 5 juni 1934. De toenmalige wetgever, aldus een lid, overdreef zeker niet; hij bracht de minimumstraf op acht dagen en stelde, bij toepassing van artikel 85 van het Strafwetboek, de rechtbanken in de mogelijkheid om een politiestraf uit te spreken.

Uw verslaggever merkt niettemin op dat de wet van 1818 bij de wet van 5 juni 1934 werd gewijzigd omdat veel geschillen van bevoegdheid voor de rechtbanken gerezen waren na de gebeurtenissen die zich omstreeks het jaar 1930 voordeden. De straffen van 1 tot 7 dagen behoorden tot de bevoegdheid van de politierechtbanken en die van 7 tot 14 dagen tot de bevoegdheid van de correctionele rechtbanken (deze verwarring is te wijten aan het feit dat dit onderscheid in 1818 naar Nederlands recht niet bestond).

De parketten wisten niet bij welke rechtsmacht zij een zaak aanhangig moesten maken.

De tekst werd dan zo gewijzigd dat de correctionele rechtbanken bevoegd zouden zijn, maar tevens werd toegevoegd artikel 85 van het Strafwetboek, waarbij de toepassing van politiestrafpen mogelijk werd gemaakt, in te roepen.

2. Er werd nog beweerd dat de artikelen 269 tot 274 van het Strafwetboek wederspanning straffen welke in artikel 269 als volgt wordt omschreven: « elke aanval, elke weerstand met geweld of bedreiging tegen de ministeriële officieren, de veld- of boswachters, enz. ».

Tengevolge hiervan kan elke weerstand of bedreiging zwaar worden gestraft: van 8 dagen tot 6 maanden, wanneer de wederspanning gepleegd wordt door een niet gewapend persoon, en van 3 maanden tot 2 jaar, wanneer die persoon wapens draagt. De straf wordt op 1 jaar minimum tot 5 jaar gebracht als de wederspanning gepleegd wordt in bende of door verschillende personen, en dit geldt voor oproer.

Blijkbaar vallen dus de opstandige bewegingen en de actieve deelnemingen aan gewelddaden reeds binnen het toepassingsgebied van de wet.

Een lid wenst dat de Minister voorbeelden zou aanhalen om te bewijzen dat het ontwerp geldt voor toestanden, waarin door onze strafwetgeving niet is voorzien.

de mesures législatives qui ont été annoncées par le Gouvernement en vue de la protection de la paix publique.

*
**

II. — Le projet de loi est inutile!

Plusieurs autres commissaires estiment que le projet de loi est inutile. L'arsenal législatif comprend déjà tous les moyens nécessaires pour permettre à l'autorité d'intervenir en cas d'émeute, de rébellion, de désordres, d'atteinte à la paix publique.

1. Un premier système qui a été proposé, consiste à soutenir que le soin d'assurer, par des précautions convenables, l'ordre public est confié en premier lieu à l'autorité communale (décret du 14 décembre 1789; lois des 16 et 24 août 1790; art. 78, 94 et 105 de la loi communale) et à l'autorité civile (loi du 6 mars 1818 et loi provinciale).

Les gouverneurs et commissaires d'arrondissement peuvent prendre, en vue du maintien de la tranquillité et du bon ordre dans la province, de la sûreté des personnes et des propriétés, les ordonnances qu'exigent les événements (art. 128 et 139 de la loi provinciale et loi du 6 mars 1818).

Cette loi fut modifiée après les événements des années 30 par la loi du 5 juin 1934. Le législateur de l'époque, fait remarquer un commissaire, fut modéré; il a porté les peines minima à 8 jours et a prévu, par application de l'article 85 du Code pénal, la possibilité pour les tribunaux de prononcer une peine de police.

Votre rapporteur fait néanmoins remarquer que la loi de 1818 fut modifiée par la loi du 5 juin 1934 parce que, après les événements survenus aux environs de 1930, de nombreuses contestations de compétence s'élevaient devant les tribunaux. Les peines de 1 à 7 jours étaient de la compétence des tribunaux de police, les peines de 8 à 14 jours étaient de la compétence des tribunaux correctionnels (confusion attribuable au fait que cette distinction n'existait pas en droit hollandais en 1818).

Les parquets ne savaient quelle juridiction saisir.

Le texte fut alors modifié de manière telle que les tribunaux correctionnels seraient compétents mais en même temps on a permis de faire application de l'article 85 du Code pénal qui rendait possible l'application des peines de police.

2. Il fut encore allégué que les articles 269 à 274 du Code pénal répriment la rébellion, qui par l'article 269 est qualifiée de la façon suivante: « toute attaque, toute résistance, avec violences ou menaces envers les officiers ministériels, les gardes champêtres, etc. ».

Il en résulte que toute résistance avec menace est lourdement punissable: de 8 jours à 6 mois quand la rébellion est commise par une personne non armée et de 3 mois à 2 ans quand cette personne est munie d'armes. La peine est portée de 1 an minimum à 5 ans quand il y a rébellion en bande ou de plusieurs personnes, ce qui est le cas pour une émeute.

Il apparaît donc que des mouvements insurrectionnels avec participation active aux actes de violence sont déjà couverts par la loi.

Un commissaire désirerait que le Ministre donne des exemples pour démontrer que ce projet couvre des situations qui n'étaient pas prévues dans notre législation pénale.

3. Er werd eveneens beweerd dat, in geval van ernstige onlusten, de schuldigen steeds konden vervolgd worden wegens slagen en verwondingen, omdat zij tot brandstichtingen overgegaan waren, enz. Al deze feiten staan vermeld in het Strafwetboek.

België leefde gedurende 130 jaar onder de regeling bepaald door de wetgeving van 6 maart 1818, door onze gemeentewet en door de provinciale wet, alsook door ons Strafwetboek, zonder dat de wetgever gemeend heeft er, behalve bij de wet van 5 juni 1930, ernstige wijzigingen te moeten in aanbrengen. In de loop van de geschiedenis heeft ons land nochtans wanordelijkheden gekend, zowel op sociaal als op politiek gebied. De orde kon niettemin gehandhaafd blijven met behulp van de bestaande wetten.

Sommige leden daarentegen achten de door de Regering voorgestelde maatregelen ontoereikend en betreurden dat zij het nodig heeft geoordeeld de oorspronkelijke tekst te wijzigen. Moet men dan een ander oproer afwachten? Dient men het, integendeel, niet mogelijk te maken dat preventieve maatregelen worden getroffen en dat zelfs eventueel wordt overgegaan tot de voorlopige hechtenis?

De Minister en verschillende leden kunnen met geen van deze beide stellingen akkoord gaan, en zij zijn de mening toegedaan dat de leden, die dit ontwerp overbodig achten, zich vergissen.

Het is juist dat de burgemeesters verordeningen kunnen uitvaardigen in geval van oproer, van kwaadwillige samenscholingen of van ernstige verstoring van de openbare rust, maar de maximumstraf welke de gemeentelijke overheid kan bepalen zal een politiestraf zijn.

Het is juist dat de gouverneur en de arrondissementscommissarissen verordeningen ter handhaving van de orde zullen kunnen uitvaardigen maar de overtreders zullen gestraft kunnen worden met gevangenisstraf van 8 tot 14 dagen en met geldboete van zesentwintig frank tot tweehonderd frank.

Het is juist dat de artikelen 269 tot 274 van het Strafwetboek de daden van wederspannigheid straffen, maar wederspannigheid is niet noodzakelijk hetzelfde als oproer, kwaadwillige samenschooling of ernstige verstoring van de openbare rust. Wederspannigheid is een kwaadwillige daad, hetzij van één, hetzij van verscheidene personen, tegen de overheid, terwijl oproer tegen gewone burgers kan gericht zijn. Wederspannigheid tegen de wet is een ander begrip dan wederspannigheid tegen de overheid, die alleen door het Strafwetboek wordt gestraft.

De Minister merkt op dat de artikelen 269 *et seq.* van het Strafwetboek niet automatisch toepasselijk zijn op de bij de besproken wetgeving bepaalde overtredingen. Wederspannigheid is het gebruikmaken van geweld om de overheid, die tot taak heeft de wet te doen eerbiedigen, machteloos te maken. In de gevallen welke in de nieuwe tekst bedoeld worden, wordt geweld gebruikt om de toepassing van de wet zelf onmogelijk te maken. Het misdrijf kan zelfs bestaan als er geen overheid is om de wet te doen eerbiedigen. Het toepassingsgebied van beide maatregelen blijft dus goed onderscheiden.

De Regering heeft dus vastgesteld dat er klaarblijkelijke twijfel bestond.

Buiten de omstandigheden waarin het de gouverneurs en de arrondissementscommissarissen thans mogelijk is krachtens de artikelen 128 en 139 van de provinciale wet en krachtens de wet van 6 maart 1818 verordeningen uit te vaardigen welke straffen van acht tot veertien dagen inhouden, bestaan er nog ernstiger toestanden en omstandigheden waarin de gouverneurs en de arrondissementscommissarissen verordeningen moeten kunnen uitvaardigen welke zwaardere straffen inhouden dan die welke thans bij de wet van 6 maart 1818 zijn bepaald.

3. S'il y a des violences graves, les coupables pourront être punis pour coups et blessures, pour avoir provoqué des incendies, etc. Tous ces faits sont prévus par le Code pénal.

La Belgique a vécu pendant 130 ans sous la législation du 6 mars 1818, de nos lois communales et provinciales, de notre Code pénal sans que le législateur ait cru devoir y apporter de sérieuses modifications, si ce n'est par la loi du 5 juin 1934. Et cependant, le pays a connu pendant son histoire des mouvements tumultueux tant au point de vue social que politique. Grâce aux lois existantes, l'ordre a cependant pu être maintenu.

Certains commissaires ont, par contre, estimé que les mesures proposées par le Gouvernement étaient insuffisantes et ont regretté que celui-ci ait cru nécessaire d'amender le texte initial. Faut-il attendre qu'une autre émeute éclate? Ne faut-il pas, par contre, permettre que des mesures préventives soient prises, même éventuellement la détention préventive.

Le Ministre et plusieurs commissaires n'ont pu partager l'une et l'autre de ces thèses et ont estimé que les membres qui pensent que le projet est inutile, font erreur.

Il est exact que les bourgmestres pourront prendre des ordonnances en cas d'émeutes, d'attroupements hostiles ou d'atteintes graves à la paix publique, mais la peine maximum que les autorités communales pourront prévoir sera une peine de police.

Il est exact que les gouverneurs et commissaires d'arrondissement pourront prendre des ordonnances en vue du maintien de l'ordre, mais les peines pour les contrevenants pourront aller de 8 à 14 jours de prison et de 26 à 200 francs d'amende.

Il est exact que les articles 269 à 274 du Code pénal ont sanctionné les actes de rébellion, mais la rébellion n'est pas nécessairement une émeute, un attroupement hostile ou une atteinte grave à la paix publique. La rébellion est un acte hostile soit d'un individu, soit de plusieurs individus à l'égard des autorités, tandis que l'émeute peut se faire à l'égard de simples citoyens. La rébellion à la loi est une autre notion que la rébellion à l'autorité qui seule est réprimée par le Code pénal.

Le Ministre a fait observer que les articles 269 et suivants du Code pénal ne sont pas automatiquement applicables aux infractions créées par la législation discutée. En effet la rébellion est l'utilisation de violences pour faire échec aux autorités chargées de faire respecter la loi.

Or, dans les cas visés par le nouveau texte, on a recours aux violences pour faire échec à l'application de la loi elle-même. Le délit peut exister, même en l'absence des autorités chargées de faire respecter la loi. Le champ d'application des deux mesures reste donc bien distinct.

Le Gouvernement a donc constaté qu'il y avait un vide manifeste.

En dehors des circonstances qui permettent actuellement aux gouverneurs et aux commissaires d'arrondissement, sur base des articles 128 et 139 de la loi provinciale et de la loi du 6 mars 1818, de prendre des ordonnances, sanctionnées de peines allant de 8 à 14 jours, il s'avère qu'il y a des situations et des circonstances plus graves, qui nécessitent la prise d'ordonnances par les gouverneurs et les commissaires d'arrondissement, mais sanctionnées de peines plus importantes que celles qui sont actuellement prévues dans la loi du 6 mars 1818.

De Minister wijst op de dubbele waarborg welke de wettekst bevat. Er is een door de buitengewone omstandigheden gemotiveerd besluit nodig, en daarenboven een collectieve houding die indruist tegen de door de provinciale overheid uitgevaardigde verordening.

De Raad van State had zeer goed het belang van deze dubbele waarborg begrepen waar hij in zijn advies opmerkt dat: « ... de Regering bedoelde, dat de nieuwe straffen worden toegepast op misdrijven die gepleegd worden én tijdens uitzonderlijke gebeurtenissen én ten aanzien van door die gebeurtenissen gemotiveerde besluiten. Om dubbelzinnigheid te voorkomen, ware het dan ook raadzaam, het woord « te » weg te laten vóór de woorden « ten aanzien ». »

Dit is dus de duidelijke bedoeling van de Regering: de overtreders strenger straffen, wanneer zij de besluiten van de gouverneurs of van de arrondissementscommissarissen niet eerbiedigen in ernstige omstandigheden, zoals oproer, kwaadwillige samenscholingen, ernstige verstoring van de openbare rust en deze besluiten gemotiveerd werden door oproer, kwaadwillige samenscholingen of ernstige verstoring van de openbare rust.

III. — Het wetsontwerp maakt inbreuk op het stakingsrecht !

Bepaalde leden menen dat het wetsontwerp, zoals het werd opgesteld, een inbreuk betekent op het stakingsrecht en met name op de stakingsposten zou kunnen worden toegepast. Vrees voor overdrijvingen bij de toepassing is niet ongegrond, en dezelfde leden verklaren dat er in het verleden misbruiken werden vastgesteld, zelfs vanwege de Rechterlijke Macht. Een lid haalt zelfs het argument aan dat de door de Regering voorgestelde maatregelen de vertolking zijn van de wil van de werkgevers, die er een middel in zien om de stakingen door de overheid te doen breken.

De Minister van Binnenlandse Zaken en verschillende leden verwezen naar de uitdrukkelijke tekst van de toelichtingsnota van het Regeringsamendement, die tegelijk door de Eerste-Minister als door de Vice-Eerste-Minister, Minister van Buitenlandse Zaken, ondertekend was. Zij brachten voornamelijk volgende zinnen in herinnering: « De Regering verklaart op de meest uitdrukkelijke wijze noch aan het stakingsrecht noch aan de vrije uitoefening van dit recht te willen raken. Het ware een grove vergissing, zich in te beelden dat een wetgeving die ertoe strekt aan de Staat de mogelijkheid te verlenen om de openbare rust te handhaven, tegen het stakingsrecht zou zijn gericht. De Regering is overtuigd dat de rechten van de arbeiders door de voorgestelde ontwerpen niet in het gedrang worden gebracht. Uit de lezing van het wetsontwerp blijkt trouwens dat de voorgestelde bepalingen niet het minste verband houden met het stakingsrecht en de vrije uitoefening ervan. »

Het is inderdaad verkeerd zich, bij het onderzoek van dit ontwerp, in de veronderstelling van een staking te plaatsen.

De stakingspost die de arbeiders of bedienden tracht te overhalen het werk stop te zetten en deel te nemen aan de staking, verdedigt een zuiver beroepsbelang dat, in geen enkel geval, gelijkgesteld kan worden met oproer of met kwaadwillige samenschooling. In het ontwerp is er sprake van een gans bijzondere toestand: oproer, kwaadwillige samenschooling, ernstige verstoring van de openbare rust.

Het is in die onderstelling, wanneer zij voor zulke toestand zijn geplaatst, dat de gouverneurs en de arrondissementscommissarissen, na het bestaan ervan vastgesteld te hebben, verordeningen kunnen uitvaardigen die in een zwaardere straf voorzien.

Le Ministre rappelle la double garantie prévue dans le texte de la loi. Il faut un arrêté motivé par les circonstances exceptionnelles, il faut de plus un comportement collectif contraire à l'ordonnance prise par l'autorité provinciale.

Le Conseil d'Etat avait très bien saisi cette double garantie lorsque, dans son avis, il note: « L'intention du Gouvernement étant d'appliquer les nouvelles peines aux infractions qui seraient commises à la fois au cours d'événements exceptionnels et à l'égard d'arrêtés motivés par ces événements, il serait préférable, afin d'éviter toute ambiguïté, d'omettre le mot « et » avant les mots « à l'égard ». »

Telle est donc clairement l'intention du Gouvernement: faire réprimer plus sévèrement les contrevenants lorsqu'ils n'ont pas respecté les ordonnances du gouverneur ou du commissaire d'arrondissement lors de circonstances graves, définies comme émeutes, attroupements hostiles, atteintes graves à la paix publique et que ces ordonnances ont été motivées par des émeutes, attroupements hostiles ou atteintes graves à la paix publique.

III. — Le projet de loi porte atteinte au droit de grève !

Certains commissaires ont estimé que le projet de loi, tel qu'il est libellé, constituait une atteinte au droit de grève et pourrait notamment être appliqué aux piquets de grève. Des excès dans l'application seront toujours à craindre et d'après certains commissaires, des abus ont été constatés dans le passé, même de la part du Pouvoir Judiciaire. Un membre invoque même l'argument que les mesures proposées par le Gouvernement sont voulues par les patrons en vue de permettre aux autorités de briser les grèves.

Le Ministre de l'Intérieur et plusieurs commissaires ont rappelé le texte formel de la note explicative, accompagnant l'amendement gouvernemental et signée à la fois par le Premier Ministre, le Vice-Premier Ministre et le Ministre des Affaires étrangères, et tout spécialement les phrases suivantes: « Le Gouvernement déclare de la manière la plus explicite qu'il n'entend toucher ni au droit de grève, ni au libre exercice de ce droit. Ce serait une lourde erreur d'imaginer qu'une législation tendant à donner à l'Etat la possibilité de maintenir la paix publique est dirigée contre le droit de grève. Le Gouvernement est convaincu que, par les projets qu'il présente, les droits des travailleurs ne sont pas mis en question. La lecture du projet de loi montre d'ailleurs que les dispositions n'ont aucun rapport avec le droit de grève et son libre exercice. »

» C'est une erreur en effet de se placer, en examinant ce projet, dans l'hypothèse de grève.

» Le piquet de grève, qui tâche de convaincre les ouvriers ou employés de cesser le travail et de participer à la grève défend un intérêt strictement professionnel et ne peut, en aucune façon, être assimilé à une émeute ou à un attroupement hostile. »

Il est question dans le projet d'une situation toute particulière: l'état d'émeute, l'attroupement hostile, l'atteinte grave à la paix publique.

C'est dans cette hypothèse, devant cette situation que les gouverneurs et commissaires d'arrondissement, après en avoir constaté l'existence, peuvent prendre des ordonnances sanctionnées d'une peine plus importante.

Het argument van te vrezen misbruiken kan niet worden aanvaard om het ontwerp te verwerpen.

Vertrouwen dient gesteld in alle Machten : de Wetgevende, de Uitvoerende en de Rechterlijke.

Artikel 85 van het Strafwetboek, dat eveneens toepasselijk zal zijn op de nieuwe, in het ontwerp vermelde overtredingen, zal het mogelijk maken, bij het bepalen van de straf, rekening te houden met verzachtende omstandigheden. Er is de controle van de rechtsmachten met instelling van beroep, waarin door het Wetboek van Strafvordering is voorzien.

Indien het ontwerp uit vrees voor eventuele, uitzonderlijke misbruiken verworpen werd, dan zou men niet alleen moeten afzien van elke wetgeving betreffende de handhaving van de orde, doch ook van een belangrijk gedeelte van onze strafwetgeving.

IV. — De overtreding is juridisch slecht omschreven.

1. *Begrippen, zoals : « opstand », « kwaadwillige samenscholingen », « ernstige verstoring van de openbare rust ».*

Sommigen waren de mening toegedaan dat deze begrippen op onvoldoende wijze omschreven zijn, vooral daar die begrippen in de tekst van een strafwet voorkomen. Deze bewoordingen werden overgenomen uit de artikelen 94 en 105 van de gemeentewet en werden van het administratieve recht naar het strafrecht overgeheveld.

Een lid merkt op dat indien het geen gevaar oplevert dat de omschrijving van sommige begrippen van het administratief recht door middel van andere desbetreffende begrippen kan geschieden, dergelijk gevaar echter werkelijk bestaat inzake strafrecht, omdat daardoor geen juiste omschrijving van de overtreding mogelijk is en de rechters gehouden zijn het beginsel van de strikte interpretatie toe te passen.

De feitelijke toestand zal dienen beoordeeld te worden door de overheid, die alsdan de door die toestand vereiste maatregelen of verordeningen zal moeten treffen. De gemeentewet nu kent aan de burgemeester het recht toe reglementen en verordeningen van politie te maken in geval van oproer, van kwaadwillige samenscholingen, van ernstige verstoring van de openbare rust. Dit is een overdreven bevoegdheid, betoogt een lid, maar er werden evenwel voorzorgen genomen ter voorkoming van misbruiken.

De burgemeester handelt in de plaats van de gemeenteraad en moet de verordening dadelijk ter kennis brengen van de gemeenteraad en de gouverneur, met toevoeging van de redenen waarom hij heeft geoordeeld de gemeenteraad daarbij niet te moeten betrekken.

Nu gaat dus de burgemeester, waar hij in dezelfde omstandigheden verkeert, een verordening uitvaardigen op de overtreding waarvan politiestraf staat, terwijl de gouverneur een besluit zou kunnen nemen dat door dezelfde omstandigheden is gemotiveerd en voorziet in een straf van 14 tot 28 dagen. Dit is tegenstrijdig.

De Minister van Binnenlandse Zaken herinnert aan de uiteenzetting welke hij bij de aanvang der behandeling van het ontwerp heeft gehouden. De bewering, dat de begrippen « oproer, kwaadwillige samenscholingen of ernstige verstoring van de openbare rust » niet zijn omschreven, is onjuist.

Die woorden zijn geen uitvinding van de Regering. Het zijn zeer oude begrippen.

Reeds in het decreet van 16-24 augustus 1790 op de rechterlijke inrichting had de wetgever bepaald dat « de gemeentelijke overheid in het bijzonder tot taak heeft samenscholingen en volksoproer te bedwingen ».

On ne peut admettre l'argument des abus qui seraient à craindre pour rejeter le projet.

Il faut avoir confiance dans tous les pouvoirs : législatif, exécutif et judiciaire.

L'article 85 du Code pénal, qui sera également applicable aux nouvelles infractions prévues dans le projet de loi, permettra de tenir compte de circonstances atténuantes dans la fixation de la peine. Il y a le contrôle des juridictions avec les recours qu'a prévu notre Code d'instruction criminelle.

Si l'on devait rejeter le projet, par crainte d'un abus exceptionnel possible, on devrait non seulement abandonner toute la législation en vue du maintien de l'ordre mais une grande partie de notre législation pénale.

IV. — L'infraction est juridiquement mal définie.

1. *Notions « d'émeutes », « d'attroupements hostiles », « d'atteintes graves à la paix publique ».*

Certains ont estimé que ces notions étaient insuffisamment définies, surtout quand elles figurent dans un texte pénal. Les termes ont été repris des articles 94 et 105 de la loi communale et sont transposés du droit administratif au droit pénal.

Un membre a fait remarquer que s'il est sans danger réel de voir, en droit administratif, diverses notions se définir l'une par l'autre, en droit pénal le danger est au contraire très réel, parce qu'il ne permettra pas de circonscrire exactement l'infraction et que les juges doivent appliquer le principe de la stricte interprétation.

La situation de fait devra être appréciée par l'autorité, qui devra prendre les mesures ou les ordonnances, que requiert la situation. Or, la loi communale a donné au bourgmestre le droit de prendre les règlements et ordonnances de police en cas d'émeute, d'attroupements hostiles ou d'atteintes graves portées à la paix publique. C'est un droit exorbitant, fait remarquer un commissaire, mais des précautions ont cependant été prévues afin d'éviter les abus.

Le bourgmestre agit en lieu et place du conseil communal et devra sur-le-champ communiquer l'ordonnance au conseil communal et au gouverneur, en y joignant les motifs pour lesquels il a cru devoir se dispenser de recourir au conseil communal.

Or voilà que, se trouvant devant les mêmes circonstances, le bourgmestre prendra une ordonnance, sanctionnée par une peine de police, tandis que le gouverneur pourrait joindre un arrêté motivé par ces mêmes circonstances et prévoyant une peine allant de 14 à 28 jours. Il y a là une contradiction.

Le Ministre de l'Intérieur rappelle l'exposé qu'il a donné au début de l'examen du projet. Il n'est pas exact de dire que les notions « d'émeutes, d'attroupements hostiles, d'atteintes graves à la paix publique » n'ont pas été définies.

Ces termes n'ont pas été inventés par le Gouvernement. Ce sont des notions très anciennes.

Déjà, dans le décret sur l'organisation judiciaire des 16-24 août 1790, le législateur avait prévu que : « les officiers municipaux sont spécialement chargés de dissiper les attroupements et émeutes populaires... ».

De woorden « oproer, kwaadwillige samenscholingen en ernstige verstering van de openbare rust » komen tweemaal voor in de gemeentewet van 30 maart 1836 (artt. 94 en 105). Zij gaven weinig aanleiding tot moeilijkheden in verband met de interpretatie en werden nader omschreven door de rechtsleer.

De Minister herhaalt de definities die de leden vinden in zijn uiteenzetting die in het begin van dit verslag is opgenomen.

Evenmin moet worden gevreesd voor enigerlei tegenstrijdigheid tussen de bevoegdheid van de burgemeesters, de gouverneurs en de arrondissementscommissarissen. Het hoeft wel niet gezegd dat de plaatselijke bevoegdheid van deze beide gewestelijke overheden eerst verschillend is.

Daar de burgemeester een afschrift van de door hem uitgevaardigde verordeningen of besluiten aan de gouverneur moet toezenden, dient de laatstgenoemde met hem in contact te blijven en moet hij eventueel strengere maatregelen treffen, indien zulks nodig blijkt.

2. Beide voorwaarden blijken onvoldoende uit de voorgestelde tekst.

Verscheidene leden waren van mening, dat, in weerwil van de door de Minister gegeven antwoorden en diens verwijzing naar het advies van de Raad van State, en ondanks de aanwezigheid van beide voorwaarden — nl. enerzijds, het besluit dat is genomen ingevolge oproer, kwaadwillige samenscholingen of ernstige verstering van de openbare rust, en anderzijds, de gezamenlijke deelneming van de overtreders aan oproer, kwaadwillige samenscholingen of ernstige verstering van de openbare rust niet voldoende uit de tekst blijkt.

Er is een klare tekst nodig, want het komt er niet alleen op aan te weten wat de Regering voornemens is te doen met een wettekst, doch ook wat de Rechterlijke Macht er van zal maken in de toekomst.

De Regering kan niet de bedoeling hebben gehad de verdubbeling van de straf te eisen voor iemand die heeft deelgenomen aan een vreedzame samenschooling, alleen omdat een besluit van de gouverneur elke samenschooling verbiedt, en zulks op grond van een besluit dat is genomen ingevolge een staat van oproer. Men beweert dat het om een actieve en niet om een passieve samenschooling moet gaan; doch wat verstaat men onder actieve deelneming?

Het gaat toch niet op dat men iemand zou straffen omdat deze zich ter plaatse bevond? Zal men diegenen straffen die aan een samenschooling hebben deelgenomen zonder dat men hun iets kan ten laste leggen?

De Minister herinnert eraan dat in de aan de Raad van State voorgelegde tekst het woord « en » voorkwam na de woorden « van de openbare rust », en de woorden « ten aanzien », i.p.v. de woorden « met schending ».

De Raad van State heeft zich niet vergist in de bedoeling van de Regering om de verdubbeling van de straffen afhankelijk te maken van twee voorwaarden: een uitzonderingstoestand, vastgesteld en aangekondigd door een besluit van de provinciale overheid, en een oproer, een kwaadwillige samenschooling of een ernstige verstering van de openbare rust, dit alles in het als zodanig reeds door de gouverneur omschreven kader.

Indien de gouverneur thans, krachtens artikel 128 van de provinciale wet, een besluit neemt, waarbij samenscholingen van meer dan vijf personen verboden worden, kan hij een gevangenisstraf bepalen van 8 tot 14 dagen. Volgens de voorgestelde tekst zijn de overtreders van de besluiten van de gouverneur in die bezwarende omstandigheden, d.w.z. oproer, kwaadwillige samenscholingen,

Les termes « d'émeutes, d'attroupements hostiles et atteintes graves portées à la paix publique » paraissant à deux reprises dans la loi communale du 30 mars 1836 (art. 94 et 105), n'ont donné lieu qu'à peu de difficultés dans l'interprétation et ont été définis par la doctrine.

Le Ministre rappelle les définitions que les membres trouveront dans son exposé repris au début du présent rapport.

Il n'est pas à craindre non plus qu'il y ait contradiction entre les compétences des bourgmestres, des gouverneurs et des commissaires d'arrondissement. Inutile de dire que la compétence territoriale de ces deux autorités régionales est d'abord différente.

Le bourgmestre devant envoyer au gouverneur une copie de l'ordonnance ou de l'arrêté qu'il a pris, ce dernier ne manquera pas de rester en contact avec le magistrat communal et de prendre éventuellement des mesures plus sévères, si la nécessité s'en fait sentir.

2. Les deux conditions ressortent insuffisamment du texte proposé.

Plusieurs membres ont estimé que, malgré les réponses faites par le Ministre et sa référence à l'avis du Conseil d'Etat, et malgré la présence des deux conditions, d'une part l'arrêté motivé par les émeutes, l'attroupement hostile, ou l'atteinte grave à la paix publique, d'autre part, la participation collective des contrevenants à des émeutes, attroupements hostiles ou atteintes graves à la paix publique, ne ressort pas suffisamment du texte.

Il faut un texte clair, car le problème n'est pas seulement de savoir ce que le Gouvernement veut faire d'un texte, mais ce que le Pouvoir Judiciaire en fera dans l'avenir.

Il ne peut en effet entrer dans l'intention du Gouvernement d'appliquer le doublement de la peine à quelqu'un qui participe à un attroupement paisible parce qu'il y a un arrêté du gouverneur, interdisant tout attroupement et ce d'après un arrêté motivé par l'état d'émeute. On prétend qu'il faut une participation active et non passive, mais qu'entend-on par participation active?

On ne peut tout de même pas punir des gens parce qu'ils se trouvaient sur place. Va-t-on punir ceux qui ont participé à un attroupement, sans fait reprochable?

Le Ministre rappelle que le texte proposé au Conseil d'Etat prévoyait après les mots « à la paix publique » le mot « et » et au lieu des mots « en violation » les mots « à l'égard ».

Le Conseil d'Etat ne s'est pas trompé quant à l'intention du Gouvernement de prévoir deux conditions pour que les peines soient doublées: un état exceptionnel, constaté et annoncé par un arrêté de l'autorité provinciale et une émeute, un attroupement hostile ou une atteinte grave à la paix publique s'inscrivant dans le cadre déjà défini comme tel par le gouverneur.

Si le gouverneur prend actuellement un arrêté interdisant tout rassemblement de plus de cinq personnes en vertu de l'article 128 de la loi provinciale, il pourra prévoir une peine de 8 à 14 jours. D'après le texte proposé, les contrevenants aux arrêtés du gouverneur, pris en ces circonstances aggravantes, c'est-à-dire émeutes, attroupements hostiles, pourront être passibles du double de la peine s'ils ont parti-

strafbaar met het dubbel van de straf, indien zij deelgenomen hebben aan verboden samenscholingen en er geweld werd gepleegd, zelfs indien niet bewezen is dat de overtreders zich persoonlijk aan geweld hebben schuldig gemaakt.

Hetzelfde geldt voor diefstal met beklimming. Wie deelgenomen heeft aan de diefstal, is strafbaar met de verzwaarde straf, zelfs zo hij zich niet aan beklimming heeft schuldig gemaakt, maar eenvoudig op de uitkijk heeft gestaan.

Het is niet nodig dat men degenen, die stenen gegooid, brand veroorzaakt of schade berokkend hebben, kent of identificeren kan. Indien deze laatsten bekend zijn, zijn ze strafbaar met de bij het Strafwetboek bepaalde straffen. Maar dezen en ook degenen die deelgenomen hebben aan een collectieve actie, aan een ernstige collectieve staat van geweld en dit in strijd met een verordening van de gouverneur, gemotiveerd door een staat van oproer, zijn strafbaar met gevangenisstraf van 14 tot 28 dagen. Dit is de nieuwe juridische bepaling die onze huidige wetgeving aanvult.

Onderzoek van het artikel.

Op het ogenblik dat zij overging tot het onderzoek van de tekst van het artikel, stond uw commissie voor vier teksten :

- de oorspronkelijke tekst van de Regering (*Stuk n° 420/1*);
- het Regeringsamendement (*Stuk n° 420/2*);
- het amendement van de heer Pierson (*Stuk n° 420/3*);
- een nieuwe tekst voorgesteld door de Minister van Binnenlandse Zaken, waarin niet afgeweken wordt van de bedoelingen van de Regering, doch die ertoe strekt deze in de tekst klaarder te omschrijven. Die tekst komt voor aan het einde van het verslag.

Naar de mening van de Minister doet die tekst op duidelijker wijze de dubbele waarborg tot uiting komen, die besloten was in de eerste twee teksten van de Regering, waarvan hoger sprake; hij neemt de drie begrippen oproer, kwaadwillige samenscholingen en ernstige verstoring van de openbare rust over, want het zou verkeerd zijn één van die drie begrippen, die niet identiek zijn, te laten vallen; de eerste voorafgaande voorwaarde voor het nemen van de besluiten die er uitdrukkelijk door gemotiveerd worden, is de vaststelling, door de provinciegouverneur of door de arrondissementscommissaris, van een staat van oproer, van kwaadwillige samenscholingen, van ernstige verstoring van de openbare rust; de gouverneur handelt daarbij overeenkomstig de administratieve traditie. Terugkomend op het strafrecht, omschrijven wij het reële element : de collectieve geweldpleging tegen de personen en de goederen, een element dat gemeenschappelijk is aan de drie genoemde begrippen van administratief recht.

Er kan bovendien geen dubbelzinnigheid bestaan wat betreft de groeperingen van personen die beroepsbelangen verdedigen met name de stakingsposten. Indien men deze laatste als samenscholingen kan beschouwen, zijn zij niet als dusdanig kwaadwillige samenscholingen en vallen zij niet onder de toepassing van de wet. Dit valt niet te betwisten.

De heer Pierson voerde, voordat hij in het bezit was van de door de Minister voorgestelde nieuwe tekst, de volgende bezwaren aan : In de tekst van het Regeringsamendement (*Stuk n° 420/2*) was de tweede voorwaarde niet duidelijk

cipé à des attroupements interdits et que des violences auront été commises, même s'il n'est pas prouvé que ces violences ont été commises par les contrevenants, personnellement.

Il en est de même en cas de vol avec escalade. Celui qui a participé au vol, même s'il n'a pas escaladé, mais a simplement monté la garde, sera passible de la peine aggravante.

Il n'est pas nécessaire de connaître, d'identifier ceux qui ont lancé des pavés, provoqué des incendies, occasionné des dommages. Si ceux-ci sont connus, ils seront passibles des peines prévues par le Code pénal. Mais ceux-ci et ceux qui auront participé à un comportement collectif, à un état de violence grave collectif et ce, à l'encontre d'une ordonnance du gouverneur motivée par un état d'émeute, seront passibles d'une peine de 14 à 28 jours. C'est là, la disposition juridique nouvelle, qui complète la législation actuelle.

Examen de l'article.

Au moment de l'examen du texte de l'article, votre Commission se trouvait en présence de quatre textes :

- le texte initial du Gouvernement (*Doc. n° 420/1*);
- l'amendement du Gouvernement (*Doc. n° 420/2*);
- l'amendement de M. Pierson (*Doc. n° 420/3*);
- un texte nouveau proposé par le Ministre de l'Intérieur et qui, tout en ne s'écartant pas des intentions du Gouvernement, tend à définir celles-ci plus clairement dans le texte. Ce texte figure à la fin du présent rapport.

Selon le Ministre, ce texte fait ressortir d'une façon plus claire la double garantie, qui était prévue dans les deux premiers textes du Gouvernement, et dont il fut question plus haut; il reprend les trois notions d'émeutes, d'attroupements hostiles et d'atteintes graves à la paix publique, car ce serait à tort qu'on laisserait tomber une de ces trois notions qui ne sont pas identiques; la condition première, préalable à la prise des arrêtés motivés expressément par celle-ci, est la constatation par le gouverneur ou le commissaire d'arrondissement d'un état d'émeutes, d'attroupements hostiles, d'atteinte grave à la paix publique, les gouverneurs agissant dans la tradition administrative; recourant au droit pénal, nous définissons l'élément réel : la violence collective contre les personnes et les biens, élément commun aux trois notions de droit administratif précitées.

Il ne peut de plus, y avoir d'équivoque en ce qui concerne les groupements qui défendent des intérêts professionnels, les piquets de grève. Si ceux-ci peuvent être considérés comme des attroupements, ils ne sont pas comme tels des attroupements hostiles et ne tombent pas sous le coup de la loi. Ceci est indiscutable.

M. Pierson, avant d'être mis en possession du texte nouveau proposé par le Ministre, a formulé les objections suivantes : Le texte de l'amendement gouvernemental (*Doc. n° 420/2*) ne traduisait pas clairement la seconde

geformuleerd; ten onrechte voorzag de regering in dezelfde tekst in de verdubbeling van de minimumstraffen; het was overbodig de drie begrippen : oproer, ernstige verstoring van de openbare rust en kwaadwillige samenscholingen, over te nemen.

De heer Pierson oordeelde dat de nieuwe tekst, door de Minister ter vergadering ingediend, duidelijk is en trok zijn eigen tekst in.

Er werd langdurig van gedachten gewisseld over de woorden : « de overtreders collectief geweld plegen op personen of goederen ».

Een lid wenst te weten wat wordt bedoeld met « collectief geweld plegen op personen of goederen ». Zal passieve aanwezigheid in een groep geweldplegers aanleiding geven tot verdubbeling van de straf ? Hij stelt voor, die tekst te vervangen door wat volgt : « wanneer de overtreders bij een collectieve actie daadwerkelijk deelnemen aan geweldpleging ».

Een lid wil weten of de leden van een groep betogers strafbaar zijn, als iemand met een steen gooit. Volgens een ander lid is het niet te aanvaarden dat, als een betogers een misdrijf pleegt, ook de andere betogers straffen kunnen oplopen.

Uw verslaggever wijst op deze twee voorbeelden om de aandacht van de leden erop te vestigen dat elke verwar- ring in deze kiese aangelegenheid dient te worden vermeden. Het is dan ook nuttig de tekst van de Regering duidelijker te maken door in verscheidene mogelijkheden te voorzien :

- deel uitmaken van een samenschooling als er geen besluiten van de gouverneur of van de arrondissements-commissaris bestaat, is geen overtreding;
- deel uitmaken van een samenschooling, als er een besluit van de gouverneur bestaat waarbij elke samenschooling van meer dan vijf personen wordt verboden, is een overtreding welke krachtens de wet van 6 maart 1818, gewijzigd bij de wet van 5 maart 1934, gestraft kan worden met gevangenisstraf van 8 tot 14 dagen;
- als er oproer is geweest en als de gouverneur een besluit heeft genomen dat uitdrukkelijk gemotiveerd is door dat oproer en waarbij elke samenschooling van meer dan vijf personen wordt verboden, is het deel uitmaken van een samenschooling een overtreding welke krachtens de wet van 6 maart 1818 gestraft kan worden met gevangenisstraf van 8 tot 14 dagen;
- als er oproer is geweest en de Regering een voor dit oproer in 't bijzonder gemotiveerd besluit genomen heeft, houdende verbod van elke samenschooling van meer dan vijf personen, vormt het feit, deel te nemen aan een samenschooling, waarvan een afzonderlijke persoon geweldpleging pleegt tegenover personen en goederen, een inbreuk waarop, overeenkomstig de wet van 6 maart 1818, 8 tot 14 dagen gevangenisstraf is gesteld. Indien de persoon die tot de geweldpleging overging, kon geïdentificeerd worden, zal hij bovendien strafbaar zijn met de in het Strafwetboek bepaalde straffen;
- als er oproer is en als de gouverneur een besluit heeft genomen dat uitdrukkelijk gemotiveerd is door dat oproer en waarbij elke samenschooling van meer dan vijf personen wordt verboden, is het deel uitmaken van een samenschooling, waarvan verscheidene personen geweld tegen personen en goederen hebben gebruikt, een overtreding welke, volgens de voorgestelde nieuwe tekst, gestraft kan worden met gevangenisstraf van 8 tot 28 dagen en/of met geldboete van 26 tot 400 frank. Indien de identiteit van de personen die zich aan een geweldpleging schuldig hebben gemaakt, kan worden vastgesteld, zijn zij daarenboven strafbaar met de in het Strafwetboek bepaalde straffen.

condition; c'était à tort que le Gouvernement avait prévu dans le même texte le doublement des peines minima, et il était superflu de reprendre les trois notions d'émeutes, d'atteintes graves à la paix publique et d'attroupements hostiles.

M. Pierson a estimé que le nouveau texte proposé par le Ministre était clair et il a retiré son amendement.

Une longue discussion s'est engagée au sujet des mots : « les contrevenants se livrent collectivement à des violences contre les personnes ou contre les biens ».

Un membre se demande ce que signifie : « se livrer collectivement à des violences contre les personnes ou contre les biens ». La présence passive, l'assistance passive à un groupe violent mènera-t-elle au doublement de la peine ? Il propose de remplacer ce texte par : « lorsque les contrevenants agissant collectivement participent activement à des violences ».

Un commissaire veut savoir si les membres d'un groupe de manifestants sont punissables, si quelqu'un jette une brique; un autre membre estime qu'il n'est pas admissible que, si un crime est commis par un manifestant, les autres manifestants soient également passibles de peines...

Votre rapporteur rappelle ces deux exemples, pour attirer l'attention des membres de l'assemblée qu'il faut éviter en cette matière délicate toute confusion. Il est dès lors utile de clarifier le texte du Gouvernement en prévoyant plusieurs éventualités :

- le fait de faire partie d'un attroupement, s'il n'y a pas d'arrêts du gouverneur ou du commissaire d'arrondissement, ne constitue pas une infraction;
- le fait de faire partie d'un attroupement, s'il y a un arrêté du gouverneur interdisant tout rassemblement de plus de cinq personnes, constitue une infraction, passible suivant la loi du 6 mars 1818 modifiée le 5 juin 1934, d'une peine de 8 à 14 jours;
- s'il y a eu des émeutes, et que le gouverneur a pris un arrêté motivé expressément par ces émeutes interdisant tout rassemblement de plus de cinq personnes, le fait de faire partie d'un attroupement constitue une infraction passible suivant la loi du 6 mars 1818 d'une peine de 8 à 14 jours;
- s'il y a des émeutes et que le gouverneur a pris un arrêté, motivé expressément par ces émeutes, interdisant tout rassemblement de plus de cinq personnes, le fait de faire partie d'un attroupement dont une personne isolément se livre à des violences contre les biens et les personnes constitue une infraction passible suivant la loi du 6 mars 1818 d'une peine de 8 à 14 jours; il n'y a, dans ce cas, pas d'agissement collectif. Si la personne qui s'est livrée à un acte de violence a pu être identifiée, celle-ci sera de plus passible des peines prévues au Code pénal;
- s'il y a des émeutes et que le gouverneur a pris un arrêté motivé expressément par ces émeutes, interdisant tout rassemblement de plus de cinq personnes, le fait de faire partie d'un attroupement dont plusieurs personnes se sont livrées à des violences contre les personnes et les biens, constitue une infraction passible suivant le nouveau texte proposé, d'une peine de 8 à 28 jours et/ou d'une amende de 26 à 400 francs. Si les personnes qui se sont livrées à un acte de violence ont pu être identifiées elles seront de plus, passibles des peines prévues au Code pénal.

Het misdrijf bestaat erin deel te hebben genomen aan een gewelddadige betoging nadat de provinciale overheid een door de staat van oproer gemotiveerd besluit genomen had.

Sommigen betoogden dat het Strafrecht geen collectief misdrijf kent, dat ons strafrecht slechts de dader, oorzaak van het misdrijf, kent.

Uw verslaggever herinnert eraan dat de Regering reeds in de verantwoording van haar amendement (*Stuk n° 420*) dergelijke toestand als volgt heeft verantwoord :

« Een gradatie in de straffen zal het de rechtbanken mogelijk maken op verschillende wijze te straffen : enerzijds heeft men een collectieve actie, strijdig met een besluit, dat met het oog op het algemeen belang werd getroffen en anderzijds, handelingen, die inbreuken uitmaken op de strafwetten *sensu stricto* ».

Zoals de Minister van Binnenlandse Zaken opmerkte, wordt het geweld niet gepleegd door elke deelnemer afzonderlijk, het betreft een collectieve geweldpleging. De enen duwen, de anderen schreeuwen, de enen werpen met voorwerpen, de anderen verbrijzelen. Allen nemen niet dezelfde houding aan. De groep in zijn geheel neemt deel aan een gewelddadige actie.

Uw verslaggever acht het dienstig eraan te herinneren dat het begrip « collectieve geweldpleging » niet nieuw is. Het decreet van 10 vendémiaire jaar IV op de aansprakelijkheid van de gemeenten bepaalt dat deze laatsten aansprakelijk zijn voor « de misdrijven, met aanwending van macht of geweld, op hun grondgebied, gepleegd door samenscholingen of al dan niet gewapende bijeenkomsten, hetzij tegen de personen, hetzij tegen de nationale of private eigendommen ».

Zoals een vonnis van de Rechtbank van Dendermonde van 14 oktober 1943 (*Rev. Gén. Ass. et Resp.*, 1946, n° 3864) zegt : « De feiten, die de aansprakelijkheid van de gemeenten met zich brengen op grond van het eerste artikel van Titel IV van het decreet van 10 vendémiaire jaar IV zijn alle ongeoorloofde daden, met geweld en openlijk door verscheidene personen gepleegd, die in gemeen overleg handelen met een gemeenschappelijk doel ».

Een arrest van het Franse Hof van cassatie van 10 januari 1933 (*Vie communale et départementale*, 1934, blz. 128) omschrijft het nog duidelijker : « Men dient een onderscheid te maken tussen oproer en individuele geweldpleging. Vereist is dat de aangevoerde schade veroorzaakt werd door een genoegzaam kennelijke collectieve geweldpleging ».

Naast dit meer specifiek burgerlijk terrein, worden op strafrechtelijk gebied strengere straffen gepleegd, wanneer sommige overtredingen collectief worden gepleegd. Het geldt hier voornamelijk de overtredingen die in bende of door een groep boosdoeners begaan worden.

**

De nieuwe tekst heeft dit voor dat hij aan het administratieve recht zijn eigen terminologie laat, waartoe termen behoren als : oproer, kwaadwillige samenscholing of ernstige verstoring van de openbare rust. Derhalve dient deze staat bepaald te worden door de administratieve overheid, de gouverneur of de arrondissementscommissaris.

Indien er, nadat deze staat is vastgesteld, personen zouden zijn die zich schuldig maken aan overtredingen, dan komt men terecht op het terrein van het strafrecht, en dan moet deze overtreding worden bepaald in overeenstemming met het strafrecht. Dat is de juiste betekenis van het woord « geweld ».

L'infraction réside dans le fait d'avoir participé à une manifestation violente alors que l'autorité provinciale avait pris un arrêté motivé par l'état d'émeute.

Certains ont estimé que le droit pénal ne connaît pas l'infraction collective; il ne connaît que l'agent qui a commis l'infraction.

Votre rapporteur rappelle que le Gouvernement avait déjà défini la situation dans la justification de son amendement (*Doc. n° 420/2*).

« Une graduation dans les peines permettra aux tribunaux de sanctionner différemment, d'une part, un comportement collectif contraire à une ordonnance prise dans un but d'intérêt général, et, d'autre part, des agissements constitutifs d'infractions aux lois pénales *sensu stricto* ».

Comme le fit remarquer le Ministre de l'Intérieur, chaque participant ne commet pas la violence, il s'agit d'une action collective de violence. Les uns ont poussé, les autres ont crié, les uns ont jeté des objets, les autres ont brisé. Tous n'ont pas une attitude identique. C'est le groupe entier qui a participé à une action de violence.

Votre rapporteur croit utile de rappeler que la notion de « la violence collective » n'est pas neuve. Le décret du 10 vendémiaire an IV sur la responsabilité des communes rend celles-ci responsables en cas « de délits commis à force ouverte ou par violence, sur leur territoire, par des attroupements ou des rassemblements armés ou non armés, soit envers les personnes, soit contre les propriétés nationales ou privées ».

Comme le dit un jugement du tribunal de Termonde du 14 octobre 1943 (*Rev. Gén. Ass. et Resp.*, 1946, n° 3864) : « Les faits engageant la responsabilité des communes sur base de l'article premier du Titre IV du décret du 10 vendémiaire an IV sont tous des actes illicites accomplis avec violence et ostensiblement par plusieurs personnes agissant en commun dans un but commun ».

La Cour de cassation française dans un arrêt du 10 janvier 1933 (*Vie communale et départementale*, 1934, p. 128) est encore plus claire : « Il faut distinguer l'émeute et les violences individuelles. Il est nécessaire que le dommage invoqué provienne d'une violence collective suffisamment caractérisée ».

A côté de ce domaine plus spécifiquement civil, le droit pénal édicte des peines plus sévères lorsque certaines infractions sont commises d'une manière collective. Ce sont notamment les infractions commises en bande ou perpétrées par une association de malfaiteurs.

**

L'avantage du nouveau texte est de laisser au droit administratif sa terminologie propre, cette terminologie étant l'émeute, l'attroupement hostile ou l'atteinte grave à la paix publique. Il appartient donc au gouverneur ou au commissaire d'arrondissement, de définir cet état.

Si, cet état étant défini, des citoyens se rendent coupables d'infractions, on aborde le droit pénal et il convient de définir cette infraction conformément au droit pénal. C'est le sens précis du mot violence.

Als deze beginselen eenmaal vastgesteld zijn, dan komt men tot de conclusie dat degenen die het risico hebben willen lopen de besluiten van de gouverneur te overtreden, weten dat zij zich in staat van overtreding bevinden en dat, als de betoging waaraan zij deelnemen, gewelddadig wordt, de oorspronkelijke straffen verdubbeld worden.

Daaruit mag nochtans niet worden afgeleid dat degenen die onwetend waren van de geweldplegingen, of, *a fortiori*, degenen die ze zouden afkeuren, door de zwaardere straf getroffen zouden worden. Het is logisch en begrijpelijk dat, aangezien het hier gaat om een correctionele straf, het berusten in de bewuste specifieke staat vereist is en dat het openbaar ministerie dit bewijs moet leveren voor de bevoegde rechtsmacht.

Aldus, en om slechts twee voorbeelden aan te halen, zullen de nieuwe straffen niet toepasselijk zijn wanneer in de nabijheid van een groep personen die geweld plegen een tiental andere personen een vreedzaam gesprek voeren, ondanks het bestaan van het besluit waarbij elke samenscholing van meer dan vijf personen is verboden en dat gemotiveerd is door de staat van oproer.

Evenzo zullen, als de gewelddaden in dezelfde omstandigheden worden gepleegd door degenen die vooraan in een stoet lopen, de nieuwe straffen niet toepasselijk zijn op de betogers die zich achteraan in de stoet bevinden en niets afweten van de gewelddaden welke door de kopgroep zijn gepleegd.

In feite zullen de rechtbanken oordelen of de tweede voorwaarde is vervuld. Zij zullen daarenboven artikel 85 van het Strafwetboek mogen toepassen.

Sommige leden betreurden dat de strafmaat van acht dagen tot drie maanden gevangenisstraf, voorkomend in het oorspronkelijk ontwerp, niet behouden bleef.

De Minister antwoordde dat de verzwarende van de bij de wet van 6 maart 1818 bepaalde straffen overeenstemt met een zwaardere categorie van misdrijf: overtreding van een door een ernstige toestand gemotiveerde verordening van de gouverneur.

De straf van drie maanden, aanvankelijk bepaald, zou de preventieve hechtenis mogelijk hebben gemaakt, doch dergelijk voorstel ontketende een heftige reactie, vooral in de syndikale kringen, waar sommigen hierin een behendig manoeuvre zagen om de stakingsbeweging te breken, terwijl de Regering er nooit aan gedacht had het stakingsrecht enigszins te beperken of in te krimpen.

De tekst werd dus gewijzigd om redenen van psychologische en juridische aard.

Stemmingen.

Als basis wordt volgende tekst genomen :

« Het maximum van de in het eerste lid bepaalde straffen wordt echter verdubbeld, wanneer door de gouverneur of de arrondissementscommissarissen besluiten zijn genomen welke uitdrukkelijk zijn gemotiveerd door oproer, kwaadwillige samenscholingen of ernstige verstoring van de openbare rust, en de overtreders van die besluiten collectief geweld plegen tegen personen of goederen. »

De heer Merlot dient een amendement in, waarbij wordt voorgesteld een deel van die tekst te vervangen door wat volgt : « de collectief optredende overtreders actief deelnemen aan geweldpleging tegen personen of goederen ».

De indiener zou willen dat in de tekst wordt gesproken van actieve deelneming.

Ces principes étant posés, on arrive à la conclusion que ceux qui ont pris le risque de contrevenir aux arrêtés du gouverneur savent qu'ils se trouvent en infraction et que si la manifestation à laquelle ils participent devient violente, les peines initiales sont doublées.

Il serait prématuré d'en déduire pour autant, que ceux qui auront ignoré les violences ou *a fortiori* les auront désapprouvées seraient atteints par l'aggravation de la peine. Il est logique et compréhensible que puisqu'il s'agit d'une sanction pénale de nature correctionnelle, un acquiescement à l'état spécifique prévu soit exigé et que cette preuve soit rapportée par le ministère public devant la juridiction compétente.

Ainsi, pour se limiter à deux exemples, les peines nouvelles ne seront pas applicables lorsque à proximité d'un groupe de personnes se livrant à des violences, une dizaine d'autres discutent paisiblement malgré l'arrêté interdisant tout rassemblement de plus de cinq personnes et motivé par l'état d'émeute.

De même, si les violences sont perpétrées dans les mêmes circonstances par les citoyens se trouvant à la tête d'un cortège, les peines nouvelles ne seront pas applicables aux manifestants qui, se trouvant à la fin du cortège, ont ignoré les violences commises par le groupe de tête.

Les tribunaux apprécieront en fait si la seconde condition est réalisée. Ils pourront en outre faire application de l'article 85 du Code pénal.

Certains membres ont regretté que le montant des peines de 8 jours à 3 mois d'emprisonnement prévu dans le projet initial n'ait pas été maintenu.

Le Ministre a répondu que l'aggravation des peines prévues dans la loi du 6 mars 1818 correspond à un niveau plus grave de délit commis: infraction à une ordonnance du gouverneur motivée par une situation grave.

La peine de 3 mois prévue initialement aurait permis la détention préventive, mais cette proposition provoqua une réaction importante surtout dans les milieux syndicaux, où certains y voyaient une manoeuvre habile pour briser des mouvements de grève, alors que le Gouvernement n'avait jamais songé à limiter ou restreindre d'une manière quelconque ce droit de grève.

C'est pour des motifs psychologiques et juridiques que le texte a été modifié.

Votes.

Le texte qui est pris comme texte de base est le suivant :

« Toutefois, le maximum des peines visées à l'alinéa premier sera doublé lorsque les gouverneurs ou les commissaires d'arrondissement ayant pris des arrêtés motivés expressément par des émeutes, des attroupements hostiles ou des atteintes graves portées à la paix publique, les contrevenants se livrent collectivement à des violences contre les personnes ou contre les biens. »

Un amendement de M. Merlot a pour objet de remplacer une partie du texte par : « les contrevenants agissant collectivement participent activement à des violences contre les personnes ou les biens ».

Son auteur voudrait que, dans le texte soit prévu une participation active.

Volgens de Minister is die voorgestelde tekst onduidelijk. Wanneer is er actieve en wanneer passieve deelneming? Is het mogelijk niet actief te zijn, als men reeds betrokken is bij een collectieve handeling? Bij aanvaarding van deze tekst zou men op grote moeilijkheden stuiten bij de interpretatie.

Het amendement wordt verworpen met 18 stemmen tegen 20.

Sommige leden verklaren dat de stem welke zij zullen uitbrengen geen principieel standpunt ten opzichte van het ontwerp te kennen geeft, maar wel de keuze tussen de drie voorgestelde teksten: de oorspronkelijke tekst, het amendement, de tekst van de Commissie.

De tekst van de Commissie wordt aangenomen met 35 stemmen tegen 3 en 1 onthouding.

Bij een amendement van de heer Merlot wordt voorgesteld een tweede lid in te voegen, waarin bepaald wordt dat de stakingsposten niet als strafbare samenscholingen worden beschouwd.

De Minister verzoekt de verwerping van dit amendement, want buiten de stakingsposten zijn er nog andere samenscholingen welke als zodanig geen kwaadwillige samenscholingen zijn: ondernemingsraden, meetings, bijeenkomsten met beroepsdoeleinden, optochten, processies, bedevaarten, enz.

Zowel de stakingspost als die andere groeperingen of bijeenkomsten lopen geen gevaar. Hun bestaan kan als zodanig niet als onwettig worden beschouwd, doch er kunnen niet meer rechten aan verleend worden dan aan de burgers. Maakt een stakingspost zich schuldig aan geweldpleging, dan kan hij geen aanspraak maken op straffeloosheid.

Stakingsposten vallen beslist ook onder de gelding van de verordeningen en reglementen welke door de gouverneurs, arrondissementscommissarissen en burgemeesters mochten uitgevaardigd worden.

Hoofdzak is dat men weet dat, zowel de Regering als gans uw Commissie, van oordeel zijn en verklaren dat een stakingspost hoegenaamd niet strafbaar is voor zover hij opkomt voor beroepsbelangen. Een stakingspost is op zichzelf geen vijandige samenschooling, en er wordt in het onderhavige wetsontwerp geenszins op gedoeld.

Het amendement wordt verworpen met 20 tegen 18 stemmen.

Amendement Glineur.

Dit amendement luidt als volgt:

Tussen het derde en het vierde lid van het enig artikel, een nieuw lid inlassen dat luidt als volgt:

« De hierboven vermelde bepalingen kunnen geen afbreuk doen aan het stakingsrecht en de uitoefening ervan.

» Zij zijn niet van toepassing op de stakingsposten, vergaderingen en betogingen van stakers. »

Ondanks de verklaring van de Minister is de indiener van dit amendement niet gerustgesteld; hij verzoekt dan ook in de tekst te bepalen dat de stakingsposten zijn uitgesloten.

Het amendement van de heer Glineur wordt verworpen met 22 stemmen en 16 onthoudingen.

Sommige leden verklaren dat zij zich bij de stemming zullen onthouden, omdat zij hun definitieve uitspraak wensen op te schorten tot na het congres van hun partij. Andere leden gaven de voorkeur aan de oorspronkelijke tekst van de Regering.

Le Ministre estime que le texte proposé est imprécis. Quand participe-t-on activement ou passivement? En agissant collectivement on prend déjà part, comment pourrait-on alors ne pas être actif? On rencontrera en adoptant ce texte, de grandes difficultés d'interprétation.

L'amendement est repoussé par 20 voix contre 18.

Certains membres font savoir que le vote qu'ils émettront n'est pas un vote de principe sur le projet mais un vote quant au choix entre les trois textes proposés (texte initial, amendement, texte de la Commission).

Le texte de la Commission est adopté par 35 voix contre 3 et 1 abstention.

Un amendement de M. Merlot tend à ajouter un deuxième alinéa prévoyant que les piquets de grève ne sont pas considérés comme attroupements punissables.

Le Ministre demande de repousser cet amendement car il y a d'autres rassemblements que les piquets de grève qui, comme tels, ne sont pas des attroupements hostiles: conseils d'entreprises, meetings, rassemblements professionnels, cortèges, processions, pèlerinages, etc.

Tant le piquet de grève que ces autres groupements ou rassemblements sont immunisés. Leur existence ne peut comme telle être considérée comme illicite, mais on ne pourrait leur reconnaître plus de droits qu'aux citoyens. Si un piquet de grève se livre à des violences, il ne peut bénéficier de l'impunité.

Le piquet de grève est certes également soumis aux ordonnances et règlements qui pourraient être édictés par les gouverneurs, commissaires d'arrondissement ou bourgmestres.

L'essentiel est de savoir que le Gouvernement et votre Commission toute entière sont d'accord pour estimer et déclarer qu'un piquet de grève n'est punissable à aucun titre dans la mesure où il défend des intérêts professionnels. Un piquet de grève en soi n'est pas un attroupement hostile. Il n'est nullement visé par le présent projet de loi.

L'amendement est repoussé par 20 voix contre 18.

Amendement Glineur.

Cet amendement est libellé comme suit:

Entre le troisième et le quatrième alinéa de l'article unique, insérer un nouvel alinéa libellé comme suit:

« Les dispositions reprises ci-dessus ne peuvent porter préjudice à l'application du droit de grève et de son exercice.

» Elles ne sont pas applicables aux piquets de grève, assemblées et manifestations de grévistes. »

Son auteur estime qu'il n'a pas ses apaisements, malgré la déclaration du Ministre et demande dès lors que dans le texte de loi, on exclue les piquets de grève.

L'amendement de M. Glineur est repoussé par 22 voix et 16 abstentions.

Certains membres s'abstiendront au vote désirant réserver leur décision finale jusqu'après le congrès de leur parti, d'autres auraient préféré que soit maintenu le premier texte gouvernemental.

Het ontwerp in zijn geheel wordt goedgekeurd met 16 stemmen en 21 onthoudingen.

Dit verslag werd eenparig goedgekeurd.

De Verslaggever,
P. MEYERS.

De Voorzitter van de Commissie voor de Justitie,
M.-A. PIERSON.

De Voorzitter
van de Commissie voor de Binnenlandse Zaken,
L. MOYERSON.

L'ensemble du projet est adopté par 16 voix et 21 abstentions.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité.

Le Rapporteur,
P. MEYERS.

Le Président de la Commission de la Justice,
M.-A. PIERSON.

Le Président
de la Commission de l'Intérieur,
L. MOYERSON.

TEKST VAN DE COMMISSIE.

Enig artikel.

Het eerste artikel, tweede lid, van de wet van 6 maart 1818 omtrent de straffen tegen de overtreders van algemene verordeningen uit te spreken of bij provinciale of plaatselijke reglementen vast te stellen, gewijzigd bij de wet van 5 juni 1934, wordt door de volgende bepalingen vervangen :

« Het maximum van de in het eerste lid bepaalde straffen wordt echter verdubbeld, wanneer door de gouverneurs of arrondissementscommissarissen besluiten zijn genomen welke uitdrukkelijk zijn gemotiveerd door oproer, kwaadwillige samenscholingen of ernstige verstoring van de openbare rust, en de overtreders van die besluiten collectief geweld plegen tegen personen of goederen.

» Artikel 85 van het Strafwetboek vindt toepassing op de overtredingen bepaald in het eerste en het tweede lid. »

TEXTE DE LA COMMISSION.

Article unique.

L'article premier, deuxième alinéa, de la loi du 6 mars 1818 concernant les peines à infliger pour les contraventions aux mesures générales d'administration intérieure, ainsi que les peines qui pourront être statuées par les règlements des autorités provinciales ou communales, modifié par la loi du 5 juin 1934, est remplacé par les dispositions suivantes :

« Toutefois, le maximum des peines visées à l'alinéa premier sera doublé lorsque les gouverneurs ou les commissaires d'arrondissement ayant pris des arrêtés motivés expressément par des émeutes, des attroupements hostiles ou des atteintes graves portées à la paix publique, les contrevenants se livrent collectivement à des violences contre les personnes ou contre les biens.

» L'article 85 du Code pénal est applicable aux infractions prévues aux alinéas 1 et 2. »