

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

21 février 2005

PROPOSITION DE DÉCLARATION

**de révision de l'article 151 de la
Constitution en vue d'associer les entités
fédérées à l'élaboration de la politique
criminelle et d'instituer un droit
d'injonction positive**

(déposée par M. Fons Borginon)

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

21 februari 2005

VOORSTEL VAN VERKLARING

**tot herziening van artikel 151 van de
Grondwet teneinde de deelstaten te
betrekken bij het strafrechtelijk beleid
en tot invoering van een positief
injunctierecht**

(ingediend door de heer Fons Borginon)

RÉSUMÉ

À l'heure actuelle, la Constitution dispose que seul le ministre fédéral ayant la Justice dans ses attributions peut arrêter des directives contraignantes de politique criminelle et exercer le droit d'injonction positive. Les communautés et les régions n'ont pas ce pouvoir. Cela explique que, dans la pratique, il n'est guère donné suite aux dispositions pénales des décrets.

L'auteur souhaite réviser la Constitution afin que cette compétence soit également attribuée aux communautés et aux régions.

SAMENVATTING

Momenteel bepaalt de Grondwet dat enkel de federale minister bevoegd voor justitie de bindende richtlijnen van het strafrechtelijk beleid kan vaststellen en het positief injunctierecht kan uitoefenen. De gemeenschappen en de gewesten kunnen dit niet. Hierdoor komt er in de praktijk weinig terecht van de strafrechtelijke bepalingen in de decreten.

De indiener wenst een herziening van de Grondwet opdat ook de gemeenschappen en de gewesten deze bevoegdheid zouden krijgen.

<i>cdH</i>	: Centre démocrate Humaniste
<i>CD&V</i>	: Christen-Democratisch en Vlaams
<i>ECOLO</i>	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales
<i>FN</i>	: Front National
<i>MR</i>	: Mouvement Réformateur
<i>N-VA</i>	: Nieuw - Vlaamse Alliantie
<i>PS</i>	: Parti socialiste
<i>sp.a - spirit</i>	: Socialistische Partij Anders - Sociaal progressief internationaal, regionalistisch integraal democratisch toekomstgericht.
<i>Vlaams Belang</i>	: Vlaams Belang
<i>VLD</i>	: Vlaamse Liberalen en Democraten

Abréviations dans la numérotation des publications :

DOC 51 0000/000 : Document parlementaire de la 51e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif

QRVA : Questions et Réponses écrites

CRIV : Version Provisoire du Compte Rendu intégral (couverture verte)

CRABV : Compte Rendu Analytique (couverture bleue)

CRIV : Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)
(PLEN: couverture blanche; COM: couverture saumon)

PLEN : Séance plénière

COM : Réunion de commission

MOT : Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

Afkortingen bij de nummering van de publicaties :

DOC 51 0000/000 : Parlementair document van de 51e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer

QRVA : Schriftelijke Vragen en Antwoorden

CRIV : Voorlopige versie van het Integraal Verslag (groene kaft)

CRABV : Beknopt Verslag (blauwe kaft)

CRIV : Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toezpraken (met de bijlagen)
(PLEN: witte kaft; COM: zalmkleurige kaft)

PLEN : Plenum

COM : Commissievergadering

MOT : Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants

Commandes :
Place de la Nation 2
1008 Bruxelles
Tél. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.laChambre.be

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers

Bestellingen :
Natieplein 2
1008 Brussel
Tel. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.deKamer.be
e-mail : publicaties@deKamer.be

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

A. Art. 151 de la Constitution

L'article 151, § 1^{er}, deuxième phrase, de la Constitution dispose ce qui suit:

«Le ministère public est indépendant dans l'exercice des recherches et poursuites individuelles, sans préjudice du droit du ministre compétent d'ordonner des poursuites et d'arrêter des directives contraignantes de politique criminelle, y compris en matière de politique de recherche et de poursuite.».

On ne peut inférer d'une interprétation littérale de cette disposition que le «ministre compétent» est uniquement le ministre fédéral ayant la Justice dans ses attributions. Les travaux préparatoires renvoient cependant explicitement aux articles 143*bis*–143*ter* du Code judiciaire, qui visent uniquement le ministre fédéral ayant la Justice dans ses attributions.¹

Il s'ensuit que seul le ministre fédéral ayant la Justice dans ses attributions est habilité à arrêter des directives de politique criminelle et à exercer le droit d'injonction positive.

B. Conséquences en matière de politique criminelle

Dans les limites des compétences des Communautés et des Régions, les décrets peuvent ériger en infraction les manquements à leurs dispositions (article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles).

Dans la pratique, cependant, de nombreuses dispositions pénales prévues par décret restent lettre morte, faute d'accords entre le pouvoir fédéral et les autorités communautaires et régionales. Dans certains secteurs, ces problèmes de compétence provoquent une absence de politique efficace des poursuites.

¹ Doc. Sénat 1998-1999, n° 1-1121/3.

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

A. Art. 151 van de Grondwet

Art. 151, § 1, tweede volzin, van de Grondwet luidt als volgt:

«Het openbaar ministerie is onafhankelijk in de individuele opsporing en vervolging onverminderd het recht van de bevoegde minister om de vervolging te bevelen en om de bindende richtlijnen van het strafrechtelijk beleid, inclusief die van het opsporings- en vervolgingsbeleid, vast te leggen.».

Uit een letterlijke interpretatie kan men niet afleiden dat met «bevoegde minister» enkel de federale minister bevoegd voor Justitie bedoeld wordt. Niettemin wordt in de parlementaire stukken uitdrukkelijk verwezen naar de artikelen 143*bis*–143*ter* Ger.W., waar men het uitsluitend over de federale minister bevoegd voor Justitie heeft.¹

Enkel de federale minister bevoegd voor Justitie is dus bevoegd om de richtlijnen van strafrechtelijk beleid op te stellen en het positief injunctierecht uit te oefenen.

B. Gevolgen voor het strafrechtelijk beleid

Binnen de grenzen van hun bevoegdheden, kunnen de gemeenschappen en de gewesten bij decreet de niet-naleving van hun bepalingen strafbaar stellen (artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen).

In de praktijk echter blijven vele strafbepalingen in decreten dode letter. Dit komt door een gebrek aan afspraken tussen de federale en de gemeenschaps- en gewestoverheden. Dit leidt ertoe dat in sommige sectoren, een efficiënt vervolgingsbeleid ontbreekt.

¹ Parl. St. Senaat 1998-1999, nr. 1-1121/3.

Pour les régions, il s'agit souvent de compétences liées à l'environnement, à la politique des déchets, à la conservation de la nature, à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme².

C'est ainsi que 62,36% des infractions environnementales sont classées sans suite³. Il convient bien entendu de nuancer quelque peu ces chiffres. Une partie de ces classements sans suite est due à l'insuffisance de preuves ou à l'impossibilité d'identifier l'auteur. Les infractions environnementales constituent donc une matière complexe.

Il reste que 15,8% des classements sont dictés par des choix de priorités. Si de tels choix sont inévitables, il serait néanmoins logique que les régions aient voix au chapitre en ce qui concerne la définition des priorités en matière d'infractions environnementales.

Par ailleurs, 15,8% des classements sont dus à une régularisation par la réalisation de travaux d'aménagement et 8,3% au paiement d'une amende administrative. Ces choix concernent également la politique criminelle. Peut-être serait-il souhaitable que les régions elles-mêmes privilégient une remise en l'état pristin, plutôt que des transactions prévoyant des travaux d'aménagement.⁴

Il en va de même en ce qui concerne les infractions en matière de construction. La politique menée est essentiellement axée sur la régularisation de l'infraction en matière de construction⁵. La décision d'engager des poursuites effectives n'est considérée que comme le remède ultime et n'interviendra qu'en cas d'atteinte délibérée à l'environnement ou à l'encontre de délinquants récalcitrants dont la mauvaise foi est manifeste⁶.

Voor de gewesten gaat het vaak om bevoegdheden inzake leefmilieu en afvalstoffenbeleid, natuurbehoud, ruimtelijke ordening en stedenbouw².

Zo wordt tot 62,36% van de milieumisdrijven geseponeerd³. Natuurlijk moeten we wel enkele nuances maken bij deze cijfers. Een deel van deze septs is te wijten aan onvoldoende bewijs of de onmogelijkheid om de dader op te sporen. Milieumisdrijven zijn dan ook een complexe materie.

Niettemin is 15,8% van de septs het gevolg van prioriteitskeuzes. Prioriteitskeuzes zijn natuurlijk onvermijdelijk, maar dan zou het toch niet meer dan logisch zijn dat de gewesten inspraak hebben bij de prioriteitsstelling inzake milieumisdrijven.

Verder zijn nog eens 15,8% van de septs het gevolg van regularisatie door het uitvoeren van aanpassingswerken en 8,3% ten gevolge van het betalen van een administratieve geldboete. Dit zijn ook keuzes van strafrechtelijk beleid. De gewesten zelf zouden misschien eerder een herstel in de oorspronkelijke toestand verkiezen in plaats van minnelijke schikkingen door aanpassingswerken.⁴

Ook inzake bouw misdrijven speelt zich hetzelfde verhaal af. Er wordt een beleid gevoerd dat vooral gericht is op regularisatie van het bouw misdrijf⁵. Effectieve vervolging wordt beschouwd als het *ultimum remedium* en wordt enkel toegepast bij een opzettelijke aantasting van het leefmilieu of bij weerspannige delinquenten die kennelijk te kwader trouw zijn⁶.

² Pour une liste complète avec des exemples d'incohérences dans la politique des poursuites, voir «Évaluation du fonctionnement des nouvelles structures fédérales», Doc. parl. Sénat 1998-1999, n° 1333/1, 731

³ Questions et réponses, Chambre, QRVA 51 009, p. 971 (Question n° 39 de M. Gobert) et CRIV 50 COM 850, p. 10 (Questions A083 de Mme Van de Casteele et A107 de Mme Douifi)

⁴ Questions et réponses, Chambre, CRIV 50 COM 850, p. 14 (Questions A083 de Mme Van de Casteele et A107 de Mme Douifi)

⁵ Bien que le parquet agisse en toute autonomie en ce qui concerne l'action publique, il peut arriver dans des dossiers individuels que le parquet adresse une apostille au service de l'aménagement du territoire lui demandant des informations techniques ou un soutien. Le service d'urbanisme ou le collège des bourgmestre et échevins peut introduire une demande de réparation dans le but d'appuyer l'action publique. La demande de réparation réclame la remise en l'état pristin, des travaux d'aménagement ou une somme à concurrence du montant de la plus-value. Le parquet adaptera *de facto* son action publique en conséquence.

⁶ Questions et Réponses Chambre QRVA 50 163, 20968 (Q. n° 502 Vanoost).

² Voor een uitgebreide lijst met voorbeelden inzake het incoherent vervolgingsbeleid, zie «Evaluatie van de werking van de nieuwe federale structuren», Parl. St. Senaat 1998-1999, nr. 1333/1, 731

³ Vragen en Antwoorden Kamer QRVA 51 009, 971 (Vr. nr. 39 Gobert) en CRIV 50 COM 850, 10 (Vr. nr. A083 Van de Casteele en A107 Douifi)

⁴ Vragen en Antwoorden Kamer CRIV 50 COM 850, 14 (Vr. nr. A083 Van de Casteele en A107 Douifi).

⁵ Alhoewel het parket volledig autonoom handelt wat betreft de strafvordering, kan het in individuele dossiers wel voorkomen dat het parket een kantschrift naar de dienst ruimtelijke ordening stuurt met de vraag naar technische informatie of ondersteuning. De stedenbouwkundige dienst of het college van burgemeester en schepenen kan ter ondersteuning van de strafvordering een herstellvordering instellen. De herstellvordering vraagt om herstel in de oorspronkelijke toestand, om aanpassingswerken of om een geldsom ten belope van de meerwaarde. Het parket zal zijn strafvordering hier *de facto* op afstemmen.

⁶ Vragen en Antwoorden Kamer QRVA 50 163, 20968 (Vr. nr. 502 Vanoost).

En soi, rien ne s'oppose naturellement à une politique de maintien «indulgente» par voie de régularisation, mais les régions doivent dans ce cas avoir leur mot à dire. Elles préféreront peut-être une autre forme de maintien. Or, les autorités fédérales peuvent déterminer la politique de maintien pour une matière régionale, ce qui va à l'encontre du principe des ensembles homogènes de compétences.

Pour ce qui est des compétences des communautés en matière de politique de santé et de protection de la jeunesse, il serait en outre utile de mieux harmoniser les initiatives fédérales et communautaires en matière de politique de drogues et de délinquance juvénile. Les communautés prennent souvent, en effet, des mesures préventives et curatives qui sont indissolublement liées à la politique criminelle.

C. Actuelles formes de coopération

Aujourd'hui déjà, les communautés et régions sont parfois associées de façon informelle à l'élaboration de la politique criminelle. Nous constatons toutefois que plusieurs formes de coopération coexistent et qu'une certaine coordination⁷ en la matière fait défaut.

Communauté flamande:

La «concertation quadrangulaire» au sein de la Commission 'Politique des poursuites' (concertation priorités et mise en œuvre de la politique répressive)

- parquets généraux d'Anvers, Gand et Bruxelles;
- cabinets des ministres flamands;
- administrations concernées (Environnement, Aménagement du territoire, ...)
- cabinet du ministre fédéral de la Justice;

«Concertation horizontale» des parquets généraux flamands (coordination de la politique des parquets et échange d'informations):

- magistrats de référence des parquets généraux d'Anvers, Gand et Bruxelles;
- éventuellement intervenants extérieurs.

«Concertation verticale» au sein du ressort de la cour d'appel de Bruxelles (échange d'informations, résolution de problèmes pratiques, ...):

- magistrats de référence;
- magistrat-coordonateur;
- autres membres du parquet de Bruxelles;
- éventuellement administrations compétentes en matière d'environnement.

⁷ Questions et Réponses Chambre QRVA 51 COM 420,3 (a.n°4405 Borginon)

Op zich is er natuurlijk niets tegen een «zacht» handhavingsbeleid door regularisatie maar dan moeten de gewesten daarover inspraak hebben. Misschien verkiezen zij wel een andere vorm van handhaving. Nu is het eigenlijk zo dat de federale overheid het handhavingsbeleid voor een gewestelijke materie kan bepalen, wat ingaat tegen het principe van de homogene bevoegdheidspakketten.

Voor de gemeenschapsbevoegdheden inzake gezondheidsbeleid en jeugdbescherming, zou het verder nuttig zijn de federale initiatieven en de gemeenschapsinitiatieven omtrent drugsbeleid en jeugdcriminaliteit beter op elkaar af te stemmen. De gemeenschappen nemen vaak immers preventieve en curatieve initiatieven die onlosmakelijk verbonden zijn met het strafrechtelijk beleid.

C. Huidige samenwerkingsvormen

De gemeenschappen en gewesten worden nu reeds af en toe informeel betrokken worden bij het strafrechtelijk beleid. We stellen echter vast dat verschillende samenwerkingsvormen naast elkaar bestaan en nogal ongecoördineerd verlopen⁷.

Vlaamse Gemeenschap:

Het «vierhoeksoverleg» binnen de Commissie Vervolgingsbeleid (overleg prioriteiten en wijze handhavingsbeleid):

- parketten-generaal Antwerpen, Gent en Brussel;
- kabinetten van de Vlaamse ministers;
- relevante administraties (Milieu, Ruimtelijke ordening, ...);
- kabinet van de federale minister van Justitie;

«Horizontaal overleg» van de Vlaamse parketten-generaal (coördinatie van het beleid van de parketten en informatie-uitwisseling):

- referentiemagistraten van de parketten-generaal van Antwerpen, Gent en Brussel;
- eventueel buitenstaanders.

«Verticaal overleg» binnen het rechtsgebied van het hof van beroep te Brussel (informatie-uitwisseling, praktische problemen oplossen, ...):

- referentiemagistraten;
- magistraat-coördinator;
- andere leden van het parket te Brussel;
- eventueel milieu-administraties.

⁷ Vragen en Antwoorden Kamer CRIV 51 COM 420, 3 (Vr. nr. 4405 Borginon)

«Concertation arrondissementale» au niveau des arrondissements judiciaires (échange d'informations):

- membres du paquet du procureur du Roi;
- éventuellement administrations.

Région wallonne & Communauté française:

Concertation avec la Division Générale des Ressources Naturelles et de l'Environnement (DGRNE) (mise en œuvre de la politique répressive, échange d'informations, résolution de problèmes pratiques):

- DGRNE;
- parquets généraux de Liège et Mons;
- police de l'environnement.

«Concertation horizontale» des parquets généraux francophones (coordination de la politique des parquets et échange d'informations):

- magistrats de référence des parquets généraux de Bruxelles, Liège et Mons;
- éventuellement intervenants extérieurs

«Concertation verticale» au sein du ressort de la cour d'appel de Bruxelles (échange d'informations, résolution de problèmes pratiques, ...):

- magistrats de référence;
- magistrat-coordonateur;
- autres membres du parquet de Bruxelles;

«Concertation arrondissementale» au niveau des arrondissements judiciaires (échange d'informations):

- membres du parquet du procureur du Roi;

Région de Bruxelles-Capitale:

– «concertation verticale» tant concernant la législation de la Communauté flamande qu'en ce qui concerne la législation de la Communauté française (voir *supra*);

– échange d'informations entre le magistrat de référence en matière d'environnement et l'administration de l'environnement de la Région de Bruxelles-Capitale.

Ces formes de coopération s'appuient cependant entièrement sur la bonne volonté des parquets et la collaboration du ministre fédéral de la Justice, et ce, sans le moindre cadre légal. La *Vlaamse Commissie Vervolgingsbeleid* doit d'ailleurs se limiter aux compétences flamandes et ne peut exercer aucune influence sur la fixation de la priorité entre infractions fédérales et régionales.

«Arrondissementeel overleg» op niveau van de gerechtelijke arrondissementen (informatie-uitwisseling):

- leden van het parket van de procureur des Konings;
- eventueel administraties.

Waals Gewest & Franstalige Gemeenschap:

Overleg met de Division Générale des Ressources Naturelles et de l'Environnement (DGRNE) (wijze handhaving, informatie-uitwisseling, praktische problemen oplossen):

- DGRNE;
- parketten-generaal van Luik en Bergen;
- milieu-politie.

«Horizontaal overleg» van de Franstalige parketten-generaal (coördinatie van het beleid van de parketten en informatie-uitwisseling):

- referentiemagistraten van de parketten-generaal van Brussel, Luik en Bergen;
- eventueel buitenstaanders.

«Verticaal overleg» binnen het rechtsgebied van het Hof van Beroep te Brussel (informatie-uitwisseling, praktische problemen oplossen, ...):

- referentiemagistraten;
- magistrat-coördinator;
- andere leden van het parket te Brussel;

«Arrondissementeel overleg» op niveau van de gerechtelijke arrondissementen (informatie-uitwisseling):

- leden van het parket van de procureur des Konings;

Brussels Hoofdstedelijk Gewest:

– «verticaal overleg» zowel inzake wetgeving Vlaamse Gemeenschap, als Franstalige Gemeenschap (zie hoger);

– informatie-uitwisseling referentiemagistraat milieu en milieu-administratie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Deze samenwerkingsvormen zijn echter volledig gebaseerd op de bereidwilligheid van de parketten en de medewerking van de federale minister van Justitie, zonder enig wettelijk kader. De Vlaamse Commissie Vervolgingsbeleid moet zich overigens beperken tot de Vlaamse bevoegdheden en kan geen invloed uitoefenen op de prioriteitstelling tussen federale en regionale misdrijven onderling.

De ce fait, les Communautés et Régions ne parviennent pas à exercer une influence sur l'ensemble de la politique criminelle, qui est fixée conformément aux articles 143*bis*-143*ter* du Code judiciaire.

D. Droit comparé: l'Allemagne

En Allemagne il y a un ministre de la Justice tant au niveau fédéral qu'au niveau des entités fédérées (les «*Länder*»). Ceux-ci peuvent influencer la politique criminelle de deux manières⁸:

a. *Verwaltungsanordnungen*

Les *Verwaltungsanordnungen* sont des directives en matière de politique criminelle, qui sont établies conjointement par le ministre fédéral de la Justice et les ministres régionaux de la Justice. Ces directives contiennent, par exemple, les priorités en matière de poursuites, le mode de poursuite et de répression, la répartition des tâches au sein du ministère public, etc.

b. *Weisungsrecht*

Le *Weisungsrecht* est l'équivalent allemand du droit d'injonction positive. Le ministre fédéral ou régional de la Justice donne respectivement au *Generalbundesanwalt* (équivalent du magistrat fédéral) ou au *Generalstaatsanwalt* (équivalent du procureur général) l'ordre d'entamer des poursuites.

E. Évaluation de la structure fédérale de l'État

En 1996, une commission a été instituée au Sénat afin d'évaluer la structure fédérale de l'État. Cette évaluation englobait la répartition des compétences entre l'État fédéral et les entités fédérées, la cohérence des ensembles de compétences et le fonctionnement des institutions.⁹

Le rapport contenait également une partie qui analysait les compétences pénales des entités fédérées et d'où il ressortait que ces compétences présentent encore clairement quelques lacunes.

⁸ Van Daele, D., *Openbaar Ministerie en Strafrechtelijk beleid: een rechtsvergelijkende studie van België, Nederland en Duitsland*, Intersentia, p. 229-241.

⁹ Pour une liste étendue avec des exemples d'incohérence de la politique en matière de poursuites, on se reportera au rapport «Évaluation du fonctionnement des nouvelles structures fédérales», Doc. Sénat, 1998-1999, n° 1333/1, 731.

Hierdoor slagen de gemeenschappen en gewesten er niet in om invloed uit te oefenen op het geheel van het strafrechtelijk beleid dat overeenkomstig de artikelen 143*bis*-143*ter* Ger.W. wordt vastgesteld.

D. Rechtsvergelijkend: Duitsland

In Duitsland bestaat er zowel op het federale niveau als op het niveau van de deelstaten («*Länder*») telkens een minister van Justitie. Deze kunnen invloed op het strafrechtelijk beleid uitoefenen op twee manieren⁸:

a. *Verwaltungsanordnungen*

De *Verwaltungsanordnungen* zijn richtlijnen voor het strafrechtelijk beleid die door de federale en deelstaatsministers van Justitie gezamenlijk worden opgesteld. Deze omvatten bijvoorbeeld de prioriteiten inzake vervolging, de wijze van vervolging en handhaving, de taakverdeling binnen het openbaar ministerie,...

b. *Weisungsrecht*

Het *Weisungsrecht* is het Duitse equivalent van het positief injunctierecht. De federale of deelstaatsminister van Justitie geeft respectievelijk de *Generalbundesanwalt* (vgl. federaal magistraat) of de *Generalstaatsanwalt* (vgl. procureur-generaal) het bevel om te vervolgen.

E. Evaluatie van de Federale Staatsstructuur

In 1996 werd in de Senaat een commissie opgericht om de federale staatsstructuur te evalueren. Deze evaluatie omvatte de bevoegdheidsverdeling tussen de federale staat en de deelstaten, de coherentie van de bevoegdheidspakketten en de werking van de instellingen⁹.

Het verslag bevatte ook een afdeling waarin de strafrechtelijke bevoegdheden van de deelstaten onder de loep werden genomen. Daaruit bleek dat de strafrechtelijke bevoegdheden van de deelstaten duidelijk nog enkele gebreken vertonen.

⁸ Van Daele, D., *Openbaar Ministerie en Strafrechtelijk beleid: een rechtsvergelijkende studie van België, Nederland en Duitsland*, Intersentia, p. 229-241.

⁹ Voor een uitgebreide lijst met voorbeelden inzake het incoherent vervolgingsbeleid, zie «Evaluatie van de werking van de nieuwe federale structuren», Parl. St. Senaat, 1998-1999, nr. 1333/1, 731.

La commission analysait le problème de la manière suivante sur le plan juridique:

À un moment donné au cours de la phase d'information et d'instruction, le ministère public décidera souverainement de l'opportunité d'entreprendre des démarches supplémentaires. Seule l'autorité fédérale peut influencer le choix du ministère public. Si le ministère public tarde à prendre des mesures ou décide de ne pas prendre de mesures supplémentaires, les entités fédérées n'ont aucune prise sur sa décision.¹⁰

La commission sénatoriale a dès lors proposé deux solutions¹¹:

1. associer les communautés et les régions à la définition de la politique criminelle. Les entités fédérées doivent pouvoir codéterminer les infractions qui seront poursuivies et les priorités à respecter à cet égard.
2. doter les communautés et les régions d'un droit d'injonction positive.

1. Participation des Communautés et des Régions à la politique criminelle

La politique criminelle est actuellement arrêtée conformément aux articles 143*bis* et 143*ter* du Code judiciaire.

Ces articles constituent un exercice d'équilibre entre le collège des procureurs généraux et le ministre fédéral de la Justice. Il conviendrait cependant d'y associer les gouvernements des entités fédérées, ce qui créerait une relation triangulaire entre le collège des procureurs généraux, le ministre fédéral de la Justice et les gouvernements des entités fédérées.

Les modèles de coopération prévus au niveau du pouvoir exécutif par l'article 6, §§ 2 à 6, de la loi spéciale de réformes institutionnelles ne sont dès lors pas adéquats. Ils ne permettent pas, en effet, d'associer le collège des procureurs généraux à ladite coopération.

Il convient par conséquent d'élaborer une forme de coopération *sui generis* en matière de politique criminelle.

La solution la plus indiquée à cette fin est celle d'un accord de coopération obligatoire.

¹⁰ *Ibid.*, p. 732

¹¹ *Ibid.*, p. 733

De commissie ontleedde het probleem juridisch als volgt:

Op een bepaald moment in de opsporings- en onderzoeksfase zal het openbaar ministerie soeverein beslissen of het wenselijk is om verdere stappen te ondernemen. Enkel de federale overheid kan de keuze van het openbaar ministerie beïnvloeden. Talmt het openbaar ministerie met het nemen van maatregelen of beslist het geen verdere maatregelen te nemen, dan hebben de deelstaten daar geen enkele vat op¹⁰.

De Senaatscommissie stelde daarom twee oplossingen voor¹¹:

1. de gemeenschappen en gewesten betrekken bij het uitstippelen van het strafrechtelijk beleid. Zij moeten mee kunnen bepalen welke misdrijven vervolgd worden en wat daarbij de prioriteiten zijn.
2. de gemeenschappen en gewesten voorzien van een positief injunctierecht.

1. Inspraak van de gemeenschappen en de gewesten in het strafrechtelijk beleid.

Momenteel wordt het strafrechtelijk beleid vastgelegd overeenkomstig de artikelen 143*bis*–143*ter* Ger.W.

Deze artikelen zijn een evenwichtsoefening tussen het college van procureurs-generaal en de federale minister van Justitie. Men zou hierbij de deelstaatsregeringen moeten betrekken, waardoor een driehoeksverhouding ontstaat: college van procureurs-generaal, federale minister van Justitie en deelstaatregeringen.

Om deze reden zijn de modellen inzake samenwerking op het niveau van de uitvoerende macht in artikel 6, §§ 2 – 6 BWHI niet adequaat. Men kan het college van procureurs-generaal immers niet bij deze samenwerking betrekken.

Daarom moet een samenwerkingsvorm *sui generis* worden ontwikkeld voor het strafrechtelijk beleid.

De beste manier om dit te verwezenlijken, is via een verplicht samenwerkingsakkoord.

¹⁰ *Ibid.*, p. 732

¹¹ *Ibid.*, p. 733

Cet accord de coopération devrait prévoir une conférence interministérielle sur la justice qui serait chargée d'élaborer une procédure analogue à la procédure prévue aux articles 143^{bis} et 143^{ter} du Code judiciaire. Cet accord de coopération devrait en outre régler la procédure décisionnelle au sein de ladite conférence interministérielle sur la justice, ainsi que la question de la présidence des réunions communes entre le collège des procureurs généraux et la conférence interministérielle sur la justice.

Cet accord de coopération obligatoire devra être inscrit dans la loi spéciale de réformes institutionnelles. Il faudra toutefois que l'article 151 de la Constitution le permette.

2. Octroyer un droit d'injonction positive aux communautés et aux régions

À défaut de participation à l'élaboration de la politique criminelle, les entités fédérées ont tenté d'engager l'action publique en se constituant partie civile. La jurisprudence de la Cour de cassation¹² a cependant rejeté cette pratique, à défaut d'intérêt. En effet, les entités fédérées ont agi dans le but de protéger l'intérêt général, alors que la constitution de partie civile est réservée aux parties qui sont directement et personnellement lésées par l'infraction et qui poursuivent la réparation de dommages causés à leurs intérêts propres.

Cela rejoint la tendance observée dans la doctrine¹³ et dans la jurisprudence visant à conférer une inter-

Dit samenwerkingsakkoord zou dan moeten voorzien in een interministeriële conferentie justitie. Deze interministeriële conferentie justitie zou dan een procedure moeten uitwerken die analoog is aan de regeling in de artikelen 143^{bis}–143^{ter} Ger.W. Daarenboven zou dit samenwerkingsakkoord een regeling moeten uitwerken voor de besluitvormingsprocedure binnen de interministeriële conferentie justitie, evenals een regeling voor het voorzitterschap van de gezamenlijke vergaderingen van het college van procureurs-generaal en de interministeriële conferentie justitie.

Een dergelijk verplicht samenwerkingsakkoord zal in de BWHI moeten worden ingeschreven maar het artikel 151 van de Grondwet moet daartoe de mogelijkheid bieden.

2. De gemeenschappen en gewesten te voorzien van een positief injunctierecht.

Bij gebrek aan inspraak in het strafrechtelijk beleid, hebben de deelstaten gepoogd de strafvordering in te stellen door middel van burgerlijke partijstelling. De Cassatierechtspraak¹² wees deze praktijk echter af wegens gebrek aan belang. De deelstaten traden immers op ter vrijwaring van het algemeen belang terwijl de burgerlijke partijstelling beperkt is tot diegenen die rechtstreeks en persoonlijk door het misdrijf zijn benadeeld en die herstel van de eigen schade vorderen.

Dit hangt samen met de tendens in de rechtsleer¹³ en de rechtspraak om de hoedanigheid van slachtoffer

¹² – Cass. 20 janvier 1993, A.C. 1993, I, p. 77-78: la Cour de Cassation a cassé l'arrêt de la cour d'appel. La Cour d'appel aurait en effet dû jugé qu'à défaut d'intérêt, la constitution de partie civile de la Région wallonne était irrecevable. La Région wallonne n'était pas lésée dans ses intérêts particuliers, mais agissait en vue de préserver l'intérêt général.

– Cass. 11 juillet 1995, A.C. 1995, Pas. 1995, I, p.1009: dans cet arrêt, la Cour de cassation confirme l'arrêt de la cour d'appel, qui a estimé que la constitution de partie civile de la Région flamande était irrecevable, faute de dommages causés à des intérêts particuliers.

– Cass. 22 juin 1999, A.C. 1999, 382, Pas. 1999, I, 382: la Cour de cassation casse l'arrêt de la cour d'appel pour cause de violation des articles 3-4 du titre préliminaire du Code de procédure pénale et de l'article 63 du Code d'instruction criminelle. La constitution de partie civile n'est en effet recevable que si elle est le fait de personnes qui sont directement et personnellement lésées par l'infraction et pour autant qu'elle vise la réparation de dommages causés aux intérêts privés. Or, tel n'était pas le cas, étant donné qu'il ressort de l'article 65, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme que l'action visait à protéger l'intérêt général. Il s'ensuit que ni la Région flamande ni la ville de Hasselt ne pouvaient se constituer partie civile.

¹³ Verstraeten, R., *Handboek Strafvordering*, Maklu, Anvers, 1999, 3^e édition, n° 284.

¹² – Cass. 20 januari 1993, A.C. 1993, I, p. 77-78: het Hof van Cassatie verbrak het arrest van het Hof van Beroep. Het Hof van Beroep had immers moeten oordelen dat de burgerlijke partijstelling door het Waals Gewest onontvankelijk was wegens gebrek aan belang. Het Waals Gewest was niet in zijn particuliere belangen geschaad, maar trad op ter vrijwaring van het algemeen belang.

– Cass. 11 juli 1995, A.C. 1995, Pas. 1995, I, p. 1009: in dit arrest bevestigt het Hof van Cassatie het arrest van het Hof van Beroep dat oordeelde dat de burgerlijke partijstelling door het Vlaams Gewest onontvankelijk was, wegens afwezigheid van eigen schade.

– Cass. 22 juni 1999, A.C. 1999, 382, Pas. 1999, I, 382: het Hof van Cassatie verbreekt het arrest van het Hof van Beroep wegens schending van de artikelen 3-4 V.T.Sv. en artikel 63 Sv. De burgerlijke partijstelling is immers enkel onontvankelijk indien zij wordt ingesteld door personen die rechtstreeks en persoonlijk door het misdrijf zijn benadeeld, en voor zover zij strekt tot herstel van de eigen schade. Dit was echter niet het geval, aangezien uit artikel 65, § 1, eerste lid Wet Ruimtelijke ordening en Stedebouw bleek dat het ging om een vordering ter vrijwaring van het algemeen belang. Bijgevolg konden noch het Vlaams Gewest, noch de stad Hasselt zich burgerlijk partij stellen.

¹³ Verstraeten, R., *Handboek Strafvordering*, Maklu, Antwerpen, 1999, 3^{de} druk, nr. 284.

prétation restrictive à la qualité de victime en cas d'infraction. En effet, en se constituant partie civile, une victime peut directement influencer sur l'engagement d'une action publique, privilège qui appartient généralement au ministère public.

La commission du Sénat a dès lors estimé que la possibilité, pour les communautés et les régions, de se constituer partie civile ne pouvait porter préjudice à la constitution «classique» de partie civile. Si l'autorité veut engager une action publique, la Constitution lui octroie en effet un droit d'injonction positive.

Ce droit d'injonction positive n'appartient toutefois qu'au pouvoir exécutif fédéral. Octroyer aux entités fédérées la possibilité d'engager l'action publique en se constituant partie civile porterait implicitement atteinte au pouvoir exclusif de l'autorité fédérale d'exercer un droit d'injonction positive.

La commission du Sénat a dès lors déclaré qu'une révision de la Constitution s'imposerait à cet effet, visant à octroyer le droit d'injonction positive également aux ministres des entités fédérées ayant la Justice dans leurs attributions.

Si l'on accorde un droit d'injonction positive aux entités fédérées, celles-ci n'auront plus de raison de se constituer partie civile dans le seul but d'engager l'action publique. Elles disposeraient ainsi d'un moyen plus efficace, à savoir un droit d'injonction positive.

F. Contenu de la proposition

La présente proposition concrétise les deux solutions précitées par le biais d'une révision de l'article 151, § 1^{er}, deuxième phrase, de la Constitution.

À cet effet, les mots «du ministre compétent» sont remplacés par les mots «des ministres fédéraux, communautaires et régionaux compétents».

Dans le gouvernement de chaque entité fédérée, on désignera un ministre qui a la Justice dans ses attributions. Ce ministre sera délégué à la conférence interministérielle de la Justice afin d'arrêter conjointement les directives de politique criminelle selon la procédure fixée dans un accord de coopération obligatoire. Il aura également le pouvoir d'exercer le droit d'injonction positive. La compétence de chaque ministre est limitée à la compétence matérielle de son assemblée parlementaire. On peut éventuellement conférer au ministre fédéral de la Justice un droit d'injonction plus

bij een misdrijf restrictief te interpreteren. Het slachtoffer kan door een burgerlijke partijstelling immers rechtstreeks invloed uitoefenen op de instelling van de strafvordering, wat doorgaans het voorrecht is van het openbaar ministerie.

De Senaatscommissie was dan ook van oordeel dat een mogelijkheid voor de gemeenschappen en gewesten om zich burgerlijke partij te stellen geen afbreuk mocht doen aan de «klassieke» burgerlijke partijstelling. Indien de overheid de strafvordering wil instellen, voorziet de Grondwet immers in een positief injunctierecht.

Dit positief injunctierecht is echter beperkt tot de federale uitvoerende macht. De deelstaten de mogelijkheid geven via burgerlijke partijstelling de strafvordering in te stellen, zou impliciet afbreuk doen aan de uitsluitend federale bevoegdheid om het injunctierecht uit te oefenen.

De Senaatscommissie stelde dan ook dat dit een grondwetswijziging zou vereisen, waarin het positief injunctierecht ook werd toegekend aan de deelstaatsministers onder wiens bevoegdheid justitie valt.

Door aan de deelstaten een positief injunctierecht toe te kennen, zullen zij geen reden meer hebben om tot burgerlijke partijstelling over te gaan, louter en alleen om de strafvordering in te stellen. Zij zouden dan over een efficiënter middel beschikken: een positief injunctierecht.

F. Inhoud van het voorstel

Dit voorstel realiseert de twee hoger vermelde remedies door een herziening van artikel 151, § 1, tweede volzin, van de Grondwet.

Daartoe worden de woorden «bevoegde minister» vervangen door «de bevoegde federale, gemeenschaps- of gewestministers».

In de regering van iedere deelstaat zal er een minister aangeduid worden onder wiens bevoegdheid justitie valt. Deze zal afgevaardigd worden naar de interministeriële conferentie justitie om gezamenlijk de richtlijnen van het strafrechtelijk beleid vast te leggen volgens de procedure vastgelegd in een verplicht samenwerkingsakkoord. Deze minister zal tevens de bevoegdheid hebben om het positief injunctierecht uit te oefenen. De bevoegdheid van iedere minister is beperkt tot de materiële bevoegdheid van zijn respectieve parlementaire assemblees. Eventueel kan men

général en raison des compétences plus étendues exercées au niveau fédéral en matière de justice.

aan de federale minister van Justitie een meer algemeen injunctierecht toekennen vanwege de ruimere federale bevoegdheid inzake justitie.

Fons BORGINON (VLD)

PROPOSITION DE DÉCLARATION

Les Chambres déclarent qu'il y a lieu à révision de l'article 151, § 1^{er}, deuxième phrase, de la Constitution, afin que la compétence en matière de politique criminelle et de droit d'injonction positive soit attribuée tant à l'État fédéral qu'aux communautés et aux régions.

14 janvier 2005

VOORSTEL VAN VERKLARING

De Kamers verklaren dat er redenen zijn tot herziening van artikel 151, § 1, tweede volzin, van de Grondwet teneinde de bevoegdheid inzake het strafrechtelijk beleid en het positief injunctierecht zowel te doen toekomen aan de Federale Staat als aan de gemeenschappen en de gewesten.

14 januari 2005

Fons BORGINON (VLD)