

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

20 oktober 1999

WETSVOORSTEL

**tot aanvulling van artikel 143*bis* van
het Gerechtelijk Wetboek**

(ingediend door de heer Jo Vandeurzen)

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

20 octobre 1999

PROPOSITION DE LOI

**complétant l'article 143*bis* du
Code judiciaire**

(déposée par M. Jo Vandeurzen)

AGALEV-ECOLO	:	Anders gaan leven / Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales
CVP	:	Christelijke Volkspartij
FN	:	Front National
PRL FDF MCC	:	Parti Réformateur libéral - Front démocratique francophone-Mouvement des Citoyens pour le Changement
PS	:	Parti socialiste
PSC	:	Parti social-chrétien
SP	:	Socialistische Partij
VLAAMS BLOK	:	Vlaams Blok
VLD	:	Vlaamse Liberalen en Democraten
VU&ID	:	Volksunie&ID21

Afkortingen bij de nummering van de publicaties :		Abréviations dans la numérotation des publications :	
DOC 50 0000/000:	Parlementair document van de 50e zittingsperiode + het nummer en het volgnummer	DOC 50 0000/000 :	Document parlementaire de la 50e législature, suivi du n° et du n° consécutif
QRVA	: Schriftelijke Vragen en Antwoorden	QRVA	: Questions et Réponses écrites
HA	: Handelingen (Integraal Verslag)	HA	: Annales (Compte Rendu Intégral)
BV	: Beknopt Verslag	CRA	: Compte Rendu Analytique
PLEN	: Plenum vergadering	PLEN	: Séance plénière
COM	: Commissievergadering	COM	: Réunion de commission

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers	Publications officielles éditées par la Chambre des représentants
Bestellingen :	Commandes :
Tel. : 02/ 549 81 60	Tél. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74	Fax : 02/549 82 74
www.deKamer.be	www.laChambre.be
e-mail : alg.zaken@deKamer.be	e-mail : aff.generales@laChambre.be

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Het behoeft geen uitgebreid betoog dat gemeenschappen en gewesten erop aandringen nauwer betrokken te worden bij de rechtsbedeling, die alsnog een federaal monopolie is. Deze vraag is legitiem. De gemeenschappen en gewesten hebben immers een regelgevende bevoegdheid inzake sommige aangelegenheden, zoals de ruimtelijke ordening, het leefmilieu, het afvalstoffenbeleid, het natuurbehoud en de jeugdbescherming.

Binnen de grenzen van deze bevoegdheden, kunnen de decreten de niet-naleving van hun bepalingen strafbaar stellen en de straffen wegens de niet-naleving bepalen (art. 11, B.W.H.I.).

Het in 1993 gewijzigde artikel 11, B.W.H.I., breidde aldus de strafrechtelijke bevoegdheden van de gemeenschappen en gewesten uit. Zo werden ze bevoegd om hun ambtenaren de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie te verlenen, de gevallen te bepalen waarin een huiszoeking kan plaatshebben en om straffen te bepalen waarin Boek I van het Strafwetboek niet voorziet.

De deelgebieden zijn evenwel gefrustreerd door het gebrek aan inspraak omtrent de beleidskeuzes die de federale overheid maakt, inzake de opsporing en vervolging van de overtredingen van hun eigen normen.

Het beleid inzake de strafvervolgning wordt onder de politieke verantwoordelijkheid van de federale minister van Justitie gevoerd. Deze beschikt daartoe, ten overstaan van de parketten, over een positief injunctierecht en oefent daarenboven gezag uit over het college van procureurs-generaal (art. 143*bis*, § I, Ger.W.). Uitsluitend de minister van Justitie legt de richtlijnen van het strafrechtelijk beleid vast, inclusief die van het opsporings- en vervolgingsbeleid, nadat hij het advies van het college van procureurs-generaal heeft ingewonnen (art. 143*ter*, eerste lid, Ger.W.).

De richtlijnen van de minister van Justitie inzake het strafrechtelijk beleid zijn geldig voor het hele grondgebied en zijn dus bindend voor alle leden van het openbaar ministerie. Ook de beslissingen van het college van procureurs-generaal, die genomen worden overeenkomstig de bij artikel 143*bis* Ger.W. toegekende bevoegdheden, gelden voor alle leden van het openbaar ministerie.

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Chacun comprendra aisément que les communautés et les régions désirent être associées plus étroitement à l'administration de la justice, qui, à ce jour, reste le monopole du pouvoir fédéral. Ce souhait est légitime. Les communautés et les régions possèdent en effet un pouvoir réglementaire dans certaines matières telles que l'aménagement du territoire, l'environnement, la politique en matière de déchets, la conservation de la nature et la protection de la jeunesse.

Dans les limites de ces compétences, les décrets peuvent ériger en infraction les manquements à leurs dispositions et établir des peines punissant ces manquements (art. 11 de la loi spéciale de réformes institutionnelles).

L'article 11 de la loi spéciale de réformes institutionnelles, tel qu'il a été modifié en 1993, a donc étendu les compétences pénales des communautés et des régions. C'est ainsi que ces entités peuvent accorder la qualité d'officier de police judiciaire à leurs fonctionnaires, fixer les cas pouvant donner lieu à une perquisition et établir des peines non prévues au livre Ier du Code pénal.

Les entités fédérées se sentent toutefois frustrées parce qu'elles ne peuvent pas participer à la définition des choix politiques opérés par l'autorité fédérale en matière de recherche et de poursuite des infractions aux normes qu'elles ont elles-mêmes édictées.

La politique en matière de poursuites pénales est en effet mise en oeuvre sous la responsabilité du ministre fédéral de la Justice. Celui-ci dispose à cet effet, à l'égard des parquets, d'un droit d'injonction positive et exerce en outre son autorité sur le collège des procureurs généraux (art. 143*bis*, § 1^{er}, du Code judiciaire). Le ministre de la Justice arrête seul les directives de politique criminelle, y compris en matière de politique de recherche et de poursuite après avoir pris l'avis du collège des procureurs généraux (art. 143*ter*, alinéa 1^{er}, du Code judiciaire).

Les directives du ministre de la Justice en matière de politique criminelle s'appliquent à l'ensemble du territoire et sont donc contraignantes pour tous les membres du ministère public. Les décisions du collège des procureurs généraux, qui sont prises dans le respect des compétences qui lui sont octroyées à l'article 143*bis* du Code judiciaire, lient, elles aussi tous les membres du ministère public.

Ondanks hun bevoegdheid straffen te stellen, kunnen de deelgebieden op geen enkele wijze het beleid inzake de strafvervolgning sturen of beter nog, mee helpen sturen. In de praktijk blijven vele strafbepalingen, opgenomen in decreten en ordonnances, een dode letter, bij gebrek aan afspraken tussen de federale en gemeenschaps- en gewestoverheden. Bevoegdheidsproblemen hebben in sommige sectoren tot gevolg dat een efficiënt vervolgingsbeleid ontbreekt, aldus het senaatsverslag « Evaluatie van de werking van de nieuwe federale structuren » (*Parl. St.*, Senaat, 1998-1999, nr. 1333/1, 731).

De deelgebieden kunnen enkel een belangenconflict aanhangig maken bij het Overlegcomité over de wijze waarop de federale minister van Justitie het opsporings- en vervolgingsbeleid voert (art. 32, gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen). Aangezien het Overlegcomité echter moet beslissen volgens de procedure van de consensus, biedt deze demarche geen waarborg dat ook daadwerkelijk rekening wordt gehouden met de beleidsinzichten van de gemeenschappen en de gewesten.

Met dit wetsvoorstel wordt beoogd de deelstaten nauwer te betrekken bij de uitstippeling van het vervolgingsbeleid. In theorie zijn er verscheidene mogelijkheden om dit te bereiken. Een overzicht:

1. *het sluiten van samenwerkingsakkoorden.* De gemeenschappen en gewesten zouden nauwer kunnen betrokken worden bij het opsporings- en vervolgingsbeleid in de aangelegenheden die tot hun bevoegdheid behoren, door samenwerkingsakkoorden te sluiten met de federale overheid.

Nadeel: diverse samenwerkingsakkoorden zullen moeten gesloten worden, naargelang van de aangelegenheid waarop het opsporings- en vervolgingsbeleid betrekking heeft. Deze methode lijkt al te omslachtig te zijn en werkt een vlotte en snelle samenwerking niet in de hand.

2. *een wijziging van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.* Naar het voorbeeld van artikel 31*bis*, tweede lid, van deze wet, dat voorziet in de oprichting, door het Overlegcomité, van een interministeriële conferentie voor het buitenlands beleid, zou kunnen gedacht worden aan een interministerieel orgaan, dat samen met de procureurs-generaal het opsporings- en vervolgingsbeleid bespreekt inzake overtredingen van normen die de deelgebieden uitvaardigen.

Bien qu'habilitées à établir des peines, les entités fédérées ne peuvent nullement contribuer à orienter la politique en matière de poursuites criminelles. Dans la pratique, de nombreuses dispositions pénales figurant dans les décrets et les ordonnances restent lettre morte en raison du manque de concertation entre les pouvoirs publics fédéraux et les communautés et les régions. Dans certains secteurs, les problèmes de compétence provoquent une absence de politique efficace des poursuites, selon le rapport du Sénat « *Evaluation du fonctionnement des nouvelles structures fédérales* » (Doc. Sénat 1998-1999, n° 1333/1, p. 731).

Les entités ne peuvent que saisir le comité de concertation d'un conflit d'intérêts concernant la manière dont le ministre fédéral de la Justice met en oeuvre la politique de recherche et de poursuite (art. 32 de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles). Or, étant donné que le comité de concertation est tenu de statuer selon la procédure du consensus, cette démarche ne garantit pas qu'il soit effectivement tenu compte des souhaits des communautés et des régions.

La présente proposition de loi vise à associer plus étroitement les entités fédérées à la définition de la politique en matière de poursuites. En théorie, cet objectif peut être atteint de différentes manières, que nous énumérons ci-dessous:

1. *conclusion d'accords de coopération.* La conclusion d'accords de coopération avec l'autorité fédérale permettrait d'associer plus étroitement les communautés et les régions à la définition de la politique en matière de recherches et de poursuites dans les matières qui relèvent de leurs compétences.

Inconvénient: divers accords de coopération devront être conclus selon la matière visée par la politique de recherche et de poursuite. Cette méthode paraît trop fastidieuse et ne favorise pas une coopération souple et rapide.

2. *modification de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles.* A l'instar de l'article 31*bis*, alinéa 2, de cette loi, qui prévoit que le Comité de concertation constitue une Conférence interministérielle de la politique étrangère, on pourrait envisager de créer un organe interministériel qui délibérerait avec les procureurs généraux de la politique de poursuite et de recherche en ce qui concerne la transgression des normes arrêtées par les entités fédérées.

Nadeel: binnen een interministeriële conferentie wordt beslist volgens de procedure van de consensus. Deze procedure waarborgt niet dat elke deelstaat eigen accenten kan leggen.

3. *een wijziging van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen.* De B.W.H.I zou kunnen voorzien in een bindend overleg tussen de regeringen van de deelstaten en de procureurs-generaal die territoriaal bevoegd zijn voor hun gebied. Daarbij zou dan kunnen bepaald worden dat de procureurs-generaal onder het gezag staan van de regering van hun deelstaat.

Nadeel: dit voorstel vergt een wijziging van de B.W.H.I., wat een tweederde meerderheid vereist. Bovendien doet het dubbele gezag dat over de procureurs-generaal wordt geïnstalleerd, vragen rijzen.

4. *een wijziging van de bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek, inzake het college van procureurs-generaal.* De wijziging kan erin voorzien dat de regeringen van de deelstaten, op eigen initiatief of op vraag van de minister van Justitie, het college van procureurs-generaal advies verlenen over het opsporings- en vervolgingsbeleid inzake overtredingen van hun eigen normen.

In het al vermelde senaatsverslag is de terechte opmerking te lezen dat het federale college van procureurs-generaal ook het vervolgingsbeleid bepaalt ten aanzien van overtredingen van decretale bepalingen die strafbaarstellingen inhouden, zonder dat de gemeenschaps- en gewestregeringen hierbij worden betrokken (o.c., 732). Het besluit van de commissie is dat de gemeenschappen en gewesten nauwer moeten betrokken worden bij het vervolgingsbeleid in de materies die tot hun bevoegdheid behoren (o.c., 733).

De onder punt 4 vermelde mogelijkheid lijkt de eenvoudigste oplossing te zijn voor het probleem.

Het wetsvoorstel bepaalt dat de deelstaten advies kunnen verlenen omtrent het opsporings- en vervolgingsbeleid in aangelegenheden waarvoor zij een regelgevende bevoegdheid hebben en in strafbepalingen kunnen voorzien. Daarbij wordt uitdrukkelijk bepaald dat enkel de procureurs-generaal die territoriaal bevoegd zijn, aan de beraadslagingen kunnen deelnemen. Hiermee wordt gewaarborgd dat rekening wordt gehouden met de eigenheid van de regio's.

JO VANDEURZEN (CVP)

Inconvénient: une conférence interministérielle statue par voie de consensus. Or, une telle procédure ne garantit pas que chaque entité fédérée puisse mettre les accents qu'elle souhaite.

3. *modification de la loi spéciale de réformes institutionnelles.* Cette loi pourrait prévoir une concertation obligatoire entre les gouvernements des entités fédérées et les procureurs généraux compétents pour le territoire de celles-ci.

Inconvénient: cette proposition exige de modifier la loi spéciale de réformes institutionnelles, ce qui requiert une majorité des deux tiers. En outre, la double autorité à laquelle seraient soumis les procureurs généraux soulève des questions.

4. *modification des dispositions du Code judiciaire concernant le collège des procureurs généraux.* Une nouvelle disposition pourrait prévoir que les gouvernements des entités fédérées donnent, d'initiative ou à la demande du ministre de la Justice, un avis au collège des procureurs généraux sur la politique de recherche et de poursuite relative aux infractions à leurs propres normes.

Le rapport du Sénat précité fait observer, à juste titre, que le collège fédéral des procureurs généraux définit également la politique de poursuite pour ce qui est des infractions aux dispositions décrétales portant des incriminations, sans que les gouvernements de communauté et de région y soient associés (o.c., 732). La commission conclut que les communautés et les régions doivent être associées plus étroitement à la politique de poursuite dans les matières qui relèvent de leurs compétences (o.c., 733).

La possibilité énoncée au point 4 nous paraît être la manière la plus simple de résoudre le problème qui se pose.

La proposition de loi dispose que les entités fédérées peuvent donner un avis en ce qui concerne la politique de recherche et de poursuite à mener dans les matières dans lesquelles elles ont une compétence normative et peuvent prendre des dispositions pénales. Afin de garantir que la spécificité des régions sera prise en considération, il est prévu expressément que seuls les procureurs généraux territorialement compétents peuvent participer aux délibérations.

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet.

Art. 2

In artikel 143*bis* van het Gerechtelijk Wetboek, ingevoegd bij de wet van 4 maart 1997 en gewijzigd bij de wet van 22 december 1998, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

A) in §1, worden de woorden « De bevoegdheid van het college strekt », vervangen door de woorden « Onverminderd het bepaalde in §10, strekt de bevoegdheid van het college » ;

B) in §2, worden de woorden « Het college van procureurs-generaal beslist » vervangen door de woorden « Onverminderd het bepaalde in §10, beslist het college van procureurs-generaal ».

C) een § 10 wordt ingevoegd, luidende:

«§10. De regeringen van de gemeenschappen en gewesten verlenen, op eigen initiatief of op vraag van de minister van Justitie, advies aan het college van procureurs-generaal omtrent het opsporings- en vervolgingsbeleid betreffende de aangelegenheden waarvoor hun decreten en ordonnances in strafbepalingen voorzien. Indien zij op eigen initiatief advies willen verlenen aan het college van procureurs-generaal, lichten zij de minister van Justitie hiervan voorafgaandelijk in. Het advies van de regeringen van de gemeenschappen en gewesten wordt binnen het college van procureurs-generaal besproken in overleg met de betrokken regering. De procureur-generaal die geen territoriale bevoegdheid heeft inzake de toepassing van de betrokken regelgeving, neemt niet deel aan de beraadslagingen van het college.».

30 september 1999

JO VANDEURZEN (CVP)
TONY VAN PARYS (CVP)
SERVAIS VERHERSTRAETEN (CVP)

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 77 de la Constitution.

Art. 2

A l'article 143*bis* du même Code judiciaire, inséré par la loi du 4 mars 1997 et modifié par la loi du 22 décembre 1998, sont apportées les modifications suivantes:

A) au § 1^{er}, deuxième phrase, *in limine*, insérer les mots «Sans préjudice du prescrit du § 10, »;

B) au § 2, *in limine*, insérer les mots «Sans préjudice du prescrit du § 10,».

C) il est inséré un § 10, libellé comme suit:

«§ 10. Les gouvernements de communauté et de région donnent avis, d'initiative ou à la demande du ministre de la Justice, au collège des procureurs généraux sur la politique de recherche et de poursuite à mener dans les matières pour lesquelles leurs décrets et ordonnances prévoient des dispositions pénales. S'ils souhaitent donner avis au collège des procureurs généraux de leur propre initiative, ils en informent préalablement le ministre de la Justice. Le collège des procureurs généraux examine, en concertation avec le gouvernement concerné, les avis des gouvernements de communauté et de région. Le procureur général qui n'a pas de compétence territoriale en ce qui concerne l'application de la réglementation concernée ne participe pas aux délibérations du collège.».

30 septembre 1999.