

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2012-2013

25 JUILLET 2013

RÉVISION DE LA CONSTITUTION

Proposition de révision de l'article 151, § 1^{er}, de la Constitution

(Déposée par M. Wouter Beke,
Mme Christine Defraigne,
MM. Bert Anciaux, Marcel Cheron,
Mme Martine Taelman,
M. Francis Delpérée, Mme Freya Piryns
et M. Philippe Mahoux)

DÉVELOPPEMENTS

En vertu de l'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les décrets peuvent, dans les limites des compétences des communautés et des régions, ériger en infraction les manquements à leurs dispositions et établir les peines punissant ces manquements.

Toutefois, actuellement, il appartient au ministre fédéral ayant la Justice dans ses attributions — et à lui seul — d'ordonner des poursuites et d'arrêter des directives contraignantes de politique criminelle, y compris en matière de politique de recherche et de poursuite, et ce également pour ce qui concerne les infractions aux dispositions décrétales portant des incriminations.

L'article 151, § 1^{er}, deuxième phrase, de la Constitution dispose en effet que : « *Le ministère public est indépendant dans l'exercice des recherches et poursuites individuelles, sans préjudice du droit du ministre compétent d'ordonner des poursuites ou d'arrêter des directives contraignantes de politique criminelle, y compris en matière de politique de recherche et de poursuite.* » Les travaux préparatoires

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 2012-2013

25 JULI 2013

HERZIENING VAN DE GRONDWET

Voorstel tot herziening van artikel 151, § 1, van de Grondwet

(Ingediend door de heer Wouter Beke,
mevrouw Christine Defraigne,
de heren Bert Anciaux, Marcel Cheron,
mevrouw Martine Taelman,
de heer Francis Delpérée, mevrouw Freya Piryns
en de heer Philippe Mahoux)

TOELICHTING

Krachtens artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen kunnen de decreten, binnen de grenzen van de bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten, de niet-naleving van hun bepalingen strafbaar stellen en de straffen wegens die niet-naleving bepalen.

Niettemin komt het momenteel de federale minister bevoegd voor Justitie — en enkel hem — toe om een vervolging te bevelen en om bindende richtlijnen van het strafrechtelijk beleid vast te stellen, met inbegrip van het opsporings- en vervolgingsbeleid, en dit ook ten aanzien van overtredingen van decretale bepalingen die strafbaarstellingen inhouden.

Artikel 151, § 1, tweede zin, van de Grondwet bepaalt immers het volgende : « *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.* » De voorbereidende werkzaamheden

de cette disposition renvoient explicitement aux articles 274 du Code d'instruction criminelle (1) et 143^{ter} du Code judiciaire (2) qui visent le ministre fédéral ayant la Justice dans ses attributions (3).

Il découle de ce qui précède que les communautés et les régions dépendent de l'État fédéral pour ce qui concerne la politique de recherche et de poursuite à l'égard des infractions qu'elles érigent dans les matières qui relèvent de leurs compétences.

La présente proposition de révision de la Constitution entend par conséquent prévoir la participation des communautés et des régions à la politique de recherche et de poursuite à l'égard des infractions aux dispositions qu'elles édictent. Elle exécute ainsi l'Accord institutionnel pour la Sixième Réforme de l'État du 11 octobre 2011 qui prévoit que :

— « les entités fédérées, via un ministre délégué par le gouvernement de l'entité fédérée, jouiront d'un droit d'injonction positive dans les matières relevant de leurs compétences. Le ministre délégué de l'entité fédérée adressera sa demande au ministre fédéral de la Justice qui en assurera l'exécution immédiate;

— dans les matières relevant de leurs compétences, les entités fédérées concluront avec l'autorité fédérale, un accord de coopération qui portera sur :

- la politique de poursuites du ministère public et l'établissement de directives en matière de politique criminelle;

- la formalisation de la représentation des entités fédérées au sein du Collège des procureurs généraux;

- la note-cadre Sécurité intégrale et le Plan national de sécurité. »

À cette fin, la présente proposition de révision de la Constitution insère deux nouveaux alinéas dans l'article 151, § 1^{er}, de la Constitution. Cette disposition est ouverte à révision conformément à la disposition transitoire de l'article 195 de la Constitution, insérée lors de la révision de la Constitution du 29 mars 2012 (*Moniteur belge* du 6 avril 2012, éd. 2).

(1) Devenu l'article 364 du Code d'instruction criminelle depuis l'adoption de la loi du 21 décembre 2009 relative à la réforme de la cour d'assises.

(2) Devenu l'article 143^{quater} du Code judiciaire depuis l'adoption de la loi du 25 avril 2007 modifiant le Code judiciaire, notamment les dispositions relatives au personnel judiciaire de niveau A, aux greffiers et aux secrétaires ainsi que les dispositions relatives à l'organisation judiciaire.

(3) *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 1997-1998, n° 1675/1, p. 4; *Doc. parl.*, Sénat, sess. 1998-1999, n° 1121/3, p. 17.

van die bepaling verwijzen expliciet naar artikel 274 van het Wetboek van strafvordering (1) en artikel 143^{ter} van het Gerechtelijk Wetboek (2), die betrekking hebben op de federale minister bevoegd voor Justitie (3).

Uit het voorgaande volgt dat de gemeenschappen en de gewesten afhankelijk zijn van de Federale Staat inzake het opsporings- en vervolgingsbeleid ten aanzien van de inbreuken die zij instellen voor de aangelegenheden die tot hun bevoegdheden behoren.

Dit voorstel tot herziening van de Grondwet strekt er bijgevolg toe erin te voorzien dat de gemeenschappen en de gewesten deelnemen in het opsporings- en vervolgingsbeleid ten aanzien van de inbreuken op de bepalingen die ze uitvaardigen. Het geeft op die manier uitvoering aan het Institutioneel Akkoord voor de Zesde Staatshervorming van 11 oktober 2011, dat bepaalt :

— « de deelstaten zullen, via een door de deelstaatregering afgevaardigde minister, over een positief injunctierecht beschikken voor de materies waarvoor zij bevoegd zijn. De afgevaardigde minister van de deelstaat zal zijn aanvraag aan de federale minister van Justitie bezorgen die haar onmiddellijk zal laten uitvoeren;

— in de materies die tot hun bevoegdheden behoren zullen de deelstaten met de federale staat een samenwerkingsakkoord sluiten dat betrekking zal hebben op :

- het vervolgingsbeleid van het openbaar ministerie en het opstellen van richtlijnen inzake het strafrechtelijk beleid;

- het formaliseren van de vertegenwoordiging van de deelstaten in het College van procureurs-generaal;

- de kadernota Integrale Veiligheid en het Nationaal Veiligheidsplan. »

Daartoe voegt dit voorstel tot herziening van de Grondwet twee nieuwe leden in in artikel 151, § 1, van de Grondwet. Deze bepaling is voor herziening vatbaar overeenkomstig de overgangsbepaling bij artikel 195 van de Grondwet, ingevoegd bij de Grondwetsherziening van 29 maart 2012 (*Belgisch Staatsblad* van 6 april 2012, ed. 2).

(1) Artikel 364 van het Wetboek van strafvordering geworden sinds de goedkeuring van de wet van 21 december 2009 tot hervorming van het Hof van assisen.

(2) Artikel 143^{quater} geworden sinds de goedkeuring van de wet van 25 april 2007 tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek inzonderheid met betrekking tot bepalingen inzake het gerechtspersoneel van het niveau A, de griffiers en de secretarissen in zake de rechterlijke organisatie.

(3) *Parl. St.*, Kamer, 1997-1998, nr. 1675/1, p. 4; *Parl. St.*, Senaat, 1998-1999, nr. 1121/3, p. 17.

Ces deux alinéas prévoient respectivement que :

1^o) Dans les matières relevant de leurs compétences, les communautés et les régions jouissent d'un droit d'injonction positive. La loi spéciale fixe les modalités d'exercice de ce droit. La proposition de loi spéciale déposée concomitamment (*Doc. parl. Sénat, 2012-2013, n° 5-2232/1*) prévoit que le ministre délégué de l'entité fédérée adressera sa demande au ministre fédéral de la Justice qui en assurera l'exécution sans délai. Le ministre est désigné à cet effet par le gouvernement de la communauté ou de la région compétente lorsqu'il procède à la répartition des tâches en son sein. Par conséquent le droit d'injonction positive fait partie des attributions de ce ministre. Il adresse sa demande au ministre fédéral de la Justice après qu'une décision a été prise en ce sens au sein du gouvernement auquel il appartient. Il motive sa demande au regard des compétences propres de l'entité fédérée, en précisant la disposition décrétales ou ordonnantielle qui prévoit l'infraction qu'il entend poursuivre grâce à son droit d'injonction positive. Le ministre fédéral de la Justice opère un contrôle de légalité marginal en vérifiant que cette condition est remplie. Le ministre fédéral de la Justice ordonne les poursuites sans délai en transmettant la demande au parquet.

Par ailleurs, la présente proposition de révision de la Constitution ne porte pas atteinte à la compétence actuelle du ministre fédéral de la Justice dans ses attributions d'ordonner des poursuites.

2^o) Le législateur spécial prévoit la participation des communautés et des régions, dans les matières qui relèvent de leurs compétences, à l'élaboration des directives contraignantes de politique criminelle, y compris en matière de politique de recherche et de poursuite et à la planification de la politique en matière de sécurité (plus particulièrement à l'élaboration de la note-cadre Sécurité intégrale et du Plan national de sécurité), ainsi que la participation, pour ce qui concerne ces mêmes matières, de leurs représentants aux réunions du Collège des procureurs généraux.

Pour ce qui concerne ce second point, la présente proposition de révision de la Constitution doit être lue conjointement avec la proposition de loi spéciale relative à la Sixième Réforme de l'État, soumise concomitamment au Parlement (*cf. proposition Doc. Parl. Sénat, 2012-2013, n° 5-2232/1*). Cette proposition insère un nouvel article 11*bis* dans la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles qui, conformément à la présente proposition de révision de la Constitution, prévoit la participation des communautés et des régions dans ces différents domaines. Elle insère également un § 4*decies* à l'article 92*bis* de la même loi spéciale au terme duquel l'État fédéral, les communautés et les régions concluent un accord de

Deze twee leden bepalen respectievelijk wat volgt :

1^o) Voor de aangelegenheden die onder hun bevoegdheden vallen, beschikken de gemeenschappen en de gewesten over een positief injunctierecht. De bijzondere wet legt de uitoefeningsmodaliteiten van dit recht vast. Het tegelijkertijd ingediende voorstel van bijzondere wet (*Parl. St. Senaat, 2012-2013, nr. 5-2232/1*) voorziet erin dat de afgevaardigde minister van de deelstaat zijn aanvraag aan de federale minister van Justitie zal bezorgen die haar zonder verwijl zal laten uitvoeren. De minister wordt daartoe aangesteld door de regering van de bevoegde gemeenschap of het bevoegde gewest bij de opmaak van de taakverdeling in zijn schoot. Bijgevolg behoort het positief injunctierecht tot de bevoegdheden van deze minister. Hij richt zijn vraag tot de federale minister van Justitie nadat een beslissing in die zin werd genomen binnen de regering waar hij deel van uitmaakt. Hij motiveert deze vraag vanuit de eigen bevoegdheden van de deelstaat, en verduidelijkt de bepaling in het decreet of de ordonnantie die de inbreuk voorziet dewelke hij op grond van zijn positief injunctierecht wenst te laten vervolgen. De federale minister van Justitie oefent een marginale legaliteitscontrole uit door na te gaan of deze voorwaarde is vervuld. De federale minister van Justitie beveelt de vervolging zonder verwijl door het overmaken van de vraag aan het parket.

Voor het overige doet dit voorstel tot herziening van de Grondwet geen afbreuk aan de huidige bevoegdheid van de federale minister van Justitie om een vervolging te bevelen.

2^o) De bijzondere wetgever voorziet in de deelname van de gemeenschappen en de gewesten, voor aangelegenheden die tot hun bevoegdheden behoren, aan de uitwerking van de bindende richtlijnen van het strafrechtelijk beleid, inclusief inzake opsporings- en vervolgingsbeleid, en aan de planning van het veiligheidsbeleid (meer in het bijzonder aan de Kadernota Integrale veiligheid en het Nationaal Veiligheidsplan), alsook in de deelname wat diezelfde aangelegenheden betreft van hun vertegenwoordigers aan de vergaderingen van het College van procureurs-generaal.

Wat het tweede punt betreft, moet dit voorstel tot herziening van de Grondwet samen worden gelezen met het gelijktijdig bij het Parlement ingediende voorstel van bijzondere wet met betrekking tot de Zesde Staatshervorming (zie voorstel *Parl. St. Senaat, 2012-2013, nr. 5-2232/1*). Dit voorstel voegt een nieuw artikel 11*bis* in in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, dat overeenkomstig het onderhavige voorstel tot herziening van de Grondwet voorziet in de deelname van de gemeenschappen en de gewesten in die verschillende domeinen. Het voorstel voegt eveneens een § 4*decies* in artikel 92*bis* van diezelfde bijzondere wet, waarbij de Federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten

coopération pour régler les modalités relatives aux matières visées à l'article 11*bis*, alinéas 2 et 3.

een samenwerkingsakkoord sluiten om de modaliteiten met betrekking tot de in artikel 11*bis*, tweede en derde lid, bedoelde aangelegenheden nader te regelen.

*
* *

Wouter BEKE.
Christine DEFRAIGNE.
Bert ANCIAUX.
Marcel CHERON.
Martine Taelman.
Francis DELPÉRÉE.
Freya PIRYNS.
Philippe MAHOUX.

*
* *

PROPOSITION

Article unique

L'article 151, § 1^{er}, de la Constitution, remplacé par la révision de la Constitution du 20 novembre 1998 et modifié par la révision de la Constitution du 25 février 2005, est complété par deux alinéas rédigés comme suit :

«Par la voie du ministre visé à l'alinéa 1^{er}, les gouvernements de communauté et de région disposent en outre chacun en ce qui le concerne du droit d'ordonner des poursuites dans les matières qui relèvent de leurs compétences. Une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, fixe les modalités d'exercice de ce droit.

Une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, prévoit la participation des communautés et des régions, dans les matières qui relèvent de leurs compétences, à l'élaboration des directives visées à l'alinéa 1^{er} et à la planification de la politique de sécurité, ainsi que la participation, pour ce qui concerne ces mêmes matières, de leurs représentants aux réunions du Collège des procureurs généraux. ».

21 juillet 2013.

VOORSTEL

Enig artikel

Artikel 151, § 1, van de Grondwet, vervangen bij de herziening van de Grondwet van 20 november 1998 en gewijzigd bij de herziening van de Grondwet van 25 februari 2005, wordt aangevuld met twee leden, luidende :

«Via de in het eerste lid bedoelde minister beschikken de regeringen van de gemeenschappen en de gewesten, elk wat hen betreft, bovendien over het recht om de vervolging te bevelen in de aangelegenheden die tot hun bevoegdheden behoren. Een wet aangenomen met de in artikel 4, laatste lid, bepaalde meerderheid legt de uitoefeningsmodaliteiten van dit recht vast.

Een wet aangenomen met de in artikel 4, laatste lid, bepaalde meerderheid, bepaalt de deelname van de gemeenschappen en gewesten, voor de aangelegenheden die onder hun bevoegdheden vallen, aan de uitwerking van de in het eerste lid bedoelde richtlijnen en aan de planning van het veiligheidsbeleid, evenals de deelname, wat dezelfde aangelegenheden betreft, van hun vertegenwoordigers aan de vergaderingen van het College van procureurs-generaal. ».

21 juli 2013.

Wouter BEKE.
Christine DEFRAIGNE.
Bert ANCIAUX.
Marcel CHERON.
Martine Taelman.
Francis DELPÉRÉE.
Freya PIRYNS.
Philippe MAHOUX.