

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIE

AVIS 30.781/4

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

ADVIES 30.781/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, le 11 octobre 2000, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "concernant les sommes transactionnelles relatives aux infractions en matière d'urbanisme", a donné le 27 novembre 2000 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 11 oktober 2000 door de Minister-Voorzitter van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "betreffende de transactiesommen met betrekking tot misdrijven inzake stedenbouw", heeft op 27 november 2000 het volgende advies gegeven :

L'arrêté en projet tend à remplacer l'arrêté royal du 4 février 1975 modifiant l'arrêté royal du 13 novembre 1972 relatif aux sommes transactionnelles en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme.

L'arrêté royal du 4 février 1975 est fondé sur l'article 65, § 3, de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, lequel a organisé un système de transaction administrative applicable à certaines infractions commises en la matière.

Lors de l'élaboration du texte devenu l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme, la Région de Bruxelles-capitale avait envisagé d'établir un régime de transaction administrative analogue à celui de la disposition précitée de la loi du 29 mars 1962.

Dans son avis sur l'avant-projet d'ordonnance, la section de législation du Conseil d'Etat avait estimé que la Région n'était pas alors compétente pour établir un tel régime : "il n'appartient pas à la Région d'organiser un système d'extinction de l'action publique par le paiement d'une somme d'argent" (1).

Le législateur régional s'est rallié à cet avis (2). L'ordonnance du 29 août 1991 ne contient donc pas de disposition en la matière.

(1) Avis 19.927/9, donné le 3 décembre 1990 (Doc. C.R.B., A-108/1-90/91, p. 123).

(2) Voir Doc. C.R.B., A-108/1-90/91, pp. 2 et 41.

Il en résulte que cette ordonnance ne peut tenir lieu de fondement légal à l'arrêté en projet.

La même ordonnance n'a pas abrogé l'article 65, § 3, de la loi du 29 mars 1962 (1).

Formellement, cette dernière disposition est donc toujours en vigueur.

Toutefois, force est de constater que, matériellement, elle ne peut plus trouver à s'appliquer. En effet, l'ordonnance du 29 août 1991 a abrogé les dispositions de la loi du 29 mars 1962 qui prévoyaient les infractions formant le domaine d'application de l'article 65, § 3 (2).

Par conséquent, sans qu'il y ait lieu d'examiner si c'est bien au Gouvernement de la Région de Bruxelles-capitale qu'il appartient aujourd'hui d'exercer le pouvoir que l'article 65, § 3, de la loi du 29 mars 1962 attribue au Roi, il suffit de constater que l'arrêté en projet est dépourvu de tout contenu.

Ceci étant, l'attention est attirée sur le fait que l'article 19, § 1er, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qui, lors de l'adoption de l'ordonnance du 29 août 1991, empêchait la Région d'établir, notamment, un régime de transaction

(1) Voir l'article 195 de l'ordonnance.

(2) Il s'agit en l'occurrence de l'article 64, alinéa 1er, et de l'article 68, alinéa 5, de la loi du 29 mars 1962, qui ont été abrogés par l'article 195 de l'ordonnance.

administrative (1), a, entre-temps, été modifié par la loi spéciale du 16 juillet 1993 en vue de permettre au législateur régional de se fonder sur l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 pour mettre en place un régime de cette espèce (2).

-
- (1) L'article 19, § 1er, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 consacre le principe selon lequel le législateur régional ne peut régler des matières que la Constitution réserve à la loi; ceci vise notamment l'établissement d'un régime de transaction administrative, qui relève d'une matière que l'article 12, alinéa 2, de la Constitution réserve à la loi. Au moment de l'adoption de l'ordonnance du 29 août 1991, l'article 19, § 1er, alinéa 1er, précité, ne prévoyait pas la possibilité, pour le législateur régional, de se fonder sur l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 pour s'écarter de la règle qu'il formule.
- (2) Selon la note aux membres du Gouvernement, la Région pourrait se fonder sur l'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980, laquelle disposition est d'ailleurs citée au premier alinéa du préambule de l'arrêté en projet, pour établir un système de transaction administrative : en effet, d'après la note, la transaction devrait être considérée comme une peine, que l'article 11 autorise la Région à établir. Ce point de vue ne peut être suivi, la transaction n'étant pas une peine (lire en ce sens, à propos de la transaction pénale : M. FRANCHIMONT, A. JACOBS et A. MASSET, Manuel de procédure pénale, Liège, 1989, pp. 73 et 74; Fr. TULKENS et M. van de KERCHOVE, Introduction au droit pénal, 4e éd., E. Story-Scientia, 1998, pp. 488 et 489).

.../...

Le législateur régional peut donc à présent envisager d'insérer un régime de transaction administrative dans l'ordonnance du 29 août 1991, pour autant qu'il soit établi que sont remplies les conditions auxquelles il peut être recouru à l'article 10 précité (1).

(1) En outre, l'attention est d'ores et déjà spécialement attirée sur le fait que, dans l'établissement d'un pareil système, il y a lieu de respecter le principe, consacré par l'article 151, § 1er, de la Constitution, de l'indépendance du ministère public dans l'exercice des recherches et poursuites individuelles.

Het ontworpen besluit zou in de plaats komen van het koninklijk besluit van 4 februari 1975 tot wijziging van het koninklijk besluit van 13 november 1972 betreffende de transactiesommen inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw.

Dat koninklijk besluit van 4 februari 1975 is gegrond op artikel 65, § 3, van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, bij welke bepaling voorzien is in een regeling van bestuurlijk vergelijk die van toepassing is op bepaalde misdrijven inzake stedenbouw.

Bij het opstellen van de tekst die de ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw is geworden, had het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zich voorgenomen een regeling van bestuurlijk vergelijk uit te werken die overeenkwam met die van de voormelde bepaling van de wet van 29 maart 1962.

In haar advies over het voorontwerp van ordonnantie had de afdeling wetgeving van de Raad van State geoordeeld dat het Gewest destijds niet bevoegd was om zulk een stelsel in te voeren : "Het komt het Gewest niet toe een systeem te organiseren waardoor de strafvordering door het betalen van een geldsom vervalst." (1).

(1) Advies L. 19.927/9, dat op 3 december 1990 is gegeven (Gedr. St. B.H.R., A-108/1-90/91, blz. 123).

De ordonnantiegever heeft zich bij dat advies aangesloten (1). De ordonnantie van 29 augustus 1991 bevat dan ook geen bepaling in die zin.

Daaruit volgt dat die ordonnantie geen rechtsgrond kan opleveren voor het ontworpen besluit.

Bij die ordonnantie is artikel 65, § 3, van de wet van 29 maart 1962 niet opgeheven (2).

Uit formeelrechtelijk oogpunt is die bepaling dan ook nog steeds van toepassing.

Op te merken valt evenwel dat die bepaling uit materieelrechtelijk oogpunt niet meer van toepassing kan zijn. Bij de ordonnantie van 29 augustus 1991 zijn immers de bepalingen van de wet van 29 maart 1962 opgeheven waarbij de feiten strafbaar waren gesteld die de werkingssfeer van artikel 65, § 3 vormen (3).

Bijgevolg behoeft niet te worden nagegaan of het thans wel aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering staat de bevoegdheid uit te oefenen die bij artikel 65, § 3, van de wet van 29 maart 1962 aan de Koning wordt opgedragen, aangezien het volstaat vast te stellen dat het ontworpen besluit doelloos is.

(1) Zie Gedr. St. B.H.R., A-108/1-90/91, blz. 2 en 41.

(2) Zie artikel 195 van de ordonnantie.

(3) Die bepalingen waren in casu artikel 64, eerste lid, en artikel 68, vijfde lid, van de wet van 29 maart 1962, welke bepalingen opgeheven zijn bij artikel 195 van de ordonnantie.

Daarnaast wordt de steller van het ontwerp erop gewezen dat artikel 19, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, welke bepaling er, bij de aanneming van de ordonnantie van 29 augustus 1991, aan in de weg stond dat het Gewest inzonderheid een stelsel van bestuurlijk vergelijk invoerde (1), ondertussen bij de bijzondere wet van 16 juli 1993 gewijzigd is om de gewestwetgever in staat te stellen om op artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 te steunen om een stelsel van die aard in te voeren (2).

-
- (1) In artikel 19, § 1, eerste lid van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 staat als principe ingeschreven dat de gewestwetgever geen aangelegenheden kan regelen die krachtens de Grondwet onder de exclusieve bevoegdheid van de wetgever ressorteren. Zulks geldt onder meer voor het invoeren van een stelsel van bestuurlijk vergelijk, wat een aangelegenheid is die krachtens artikel 12, tweede lid, van de Grondwet onder de exclusieve bevoegdheid van de wetgever ressorteert. Toen de ordonnantie van 29 augustus 1991 is aangenomen, voorzag het voormelde artikel 19, § 1, eerste lid, nog niet in de mogelijkheid voor de gewestwetgever om van de daarin vervatte regel af te wijken door op artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 te steunen.
- (2) Volgens de nota aan de leden van de Regering, zou artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, welke bepaling overigens vermeld wordt in het eerste lid van de aanhef van het ontworpen besluit, door het Gewest kunnen worden gehanteerd als rechtsgrond voor het invoeren van een stelsel van bestuurlijk vergelijk. Volgens die nota zou het vergelijk immers moeten worden beschouwd als een straf die het Gewest krachtens artikel 11 kan opleggen. Die redenering kan niet worden gevolgd, aangezien het vergelijk geen straf is (lees in die zin, in verband met de schikking in strafzaken : M. FRANCHIMONT, A. JACOBS en A. MASSET, *Manuel de procédure pénale*, Luik, 1989, blz. 73 en 74; Fr. TULKENS en M. van de KERCHOVE, *Introduction au droit pénal*, vierde uitgave, Story-Scientia, 1998, blz. 488 en 489).

De ordonnantiegever kan thans dan ook overwegen een stelsel van bestuurlijk vergelijk op te nemen in de ordonnantie van 29 augustus 1991, voorzover vaststaat dat voldaan is aan de voorwaarden die vervuld moeten zijn opdat op het voormelde artikel 10 kan worden gesteund (1).

(1) Voorts wordt de steller van het ontwerp er nu reeds in het bijzonder op gewezen dat bij het opzetten van zulk een stelsel het principe vervat in artikel 151, § 1, van de Grondwet moet worden nageleefd naar luid waarvan het openbaar ministerie onafhankelijk is in de individuele opsporing en vervolging.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs
de Heren

P. LIENARDY,

conseiller d'Etat, président,
staatsraad, voorzitter,

P. QUERTAINMONT,
P. VANDERNOOT,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

F. DELPEREE,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

J.-M. FAVRESSE,

Madame
Mevrouw

C. GIGOT,

greffier assumé,
toegevoegd griffier.

Le rapport a été présenté par
M. B. JADOT, auditeur. La note du
Bureau de coordination a été
rédigée et exposée par
M. P. BROUWERS, référendaire.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. B. JADOT, auditeur.
De nota van het Coördinatiebu-
reau werd opgesteld en toege-
licht door de H. P. BROUWERS,
referendaris.

La concordance entre la version
française et la version néerlan-
daise a été vérifiée sous le con-
trôle de M. P. LIENARDY.

De overeenstemming tussen de
Franse en de Nederlandse tekst
werd nagezien onder toezicht van
de H. P. LIENARDY.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

C. GIGOT

P. LIENARDY