

Rolnummer 2835
Arrest nr. 213/2004 van 21 december 2004

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag over artikel 56 van het decreet van het Waalse Gewest van 27 juni 1996 betreffende de afvalstoffen, gesteld door het Hof van Beroep te Luik.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en A. Arts, en de rechters A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke en J. Spreutels, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* * *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij arrest van 4 november 2003 in zake het openbaar ministerie en het Waalse Gewest tegen A.V., waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 14 november 2003, heeft het Hof van Beroep te Luik de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schenden de bepalingen vervat in artikel 56 van het decreet van de Waalse Gewestraad van 27 juni 1996 betreffende de afvalstoffen, de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten, in zoverre zij een stelsel van bijzondere herhaling vaststellen ? »

De Ministerraad en de Waalse Regering hebben ieder een memorie en een memorie van antwoord ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 20 oktober 2004 :

- zijn verschenen :

. Mr. E. Jacobowitz *loco* Mr. D. Gérard en Mr. M. Mareschal, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

. Mr. F. de Montpellier *loco* Mr. K. Möric en Mr. S. Wattiaux, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Waalse Regering;

- hebben de rechters-verslaggevers J.-P. Snappe en A. Alen verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil*

Na een eerste keer te zijn veroordeeld door de Correctionele Rechtbank te Verviers bij vonnis van 9 november 2000 wordt de beklaagde A.V. bij vonnis van 25 juni 2002 opnieuw door dezelfde Rechtbank veroordeeld op grond van artikel 7 van het decreet van het Waalse Gewest van 27 juni 1996 betreffende de afvalstoffen, met name omdat hij afval op onwettige wijze heeft geloosd en opgeslagen en afvalolie heeft geloosd en verbrand.

Tegen dat vonnis hebben zowel het openbaar ministerie als de beklaagde hoger beroep ingesteld.

Na te hebben vastgesteld dat de beklaagde zich wel degelijk in een toestand van herhaling bevond, aangezien de periode van het misdrijf na het eerste vonnis was gesitueerd, ondervraagt het Hof van Beroep, alvorens uitspraak te doen, het Hof over de verenigbaarheid van het voormelde artikel met de bevoegdheidsverdelende regels.

III. *In rechte*

- A -

Standpunt van de Ministerraad

A.1.1. Na eraan te hebben herinnerd dat de gewesten bevoegd zijn voor het afvalstoffenbeleid merkt de Ministerraad op dat artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen is gewijzigd bij de bijzondere wet van 16 juli 1993, waarbij de gemeenschappen en de gewesten de niet-naleving van hun bepalingen strafbaar kunnen stellen en de straffen wegens die niet-naleving kunnen bepalen. Voor bijzondere inbreuken kunnen zij bij decreet ook voorzien in uitzonderingen op de bepalingen van boek I van het Strafwetboek. De Ministerraad herinnert eraan dat het eensluitend advies van de Ministerraad evenwel vereist is voor iedere beraadslaging in de Gemeenschaps- of Gewestregering over een voorontwerp van decreet waarin een straf is opgenomen waarin boek I van het Strafwetboek niet voorziet.

In verband met het in het geding zijnde artikel 56 van het decreet van 27 juni 1996 merkt de Ministerraad op dat het een specifiek juridisch stelsel vaststelt ten opzichte van dat van artikel 56, tweede lid, van het Strafwetboek. Dat stelsel leidt *in casu* tot een verzwaring van de sanctie en bijgevolg tot de invoering van een nieuwe straf waarin boek I van het Strafwetboek niet voorziet. In dat geval had men, overeenkomstig artikel 11, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, echter een eensluitend advies van de Ministerraad moeten vragen, wat te dezen niet is gebeurd. Volgens de Ministerraad heeft dat tot gevolg dat artikel 56 van het decreet van het Waalse Gewest in strijd is met de bevoegdheidverdelende regels en dat de vraag bevestigend dient te worden beantwoord.

A.1.2. In zijn memorie van antwoord is de Ministerraad van mening dat, in tegenstelling tot wat de Waalse Regering aanvoert, het gegeven dat een artikel van een Vlaams decreet en een artikel van een Brusselse ordonnantie eveneens handelen over de herhaling in het kader van misdrijven op het stuk van afvalstoffen, niet betekent dat het in het geding zijnde artikel van het Waalse decreet grondwettig zou zijn. Hij is overigens van mening dat de Waalse Regering zich vergist wat de draagwijdte van die bepalingen betreft.

De Ministerraad stelt daarnaast vast dat de Waalse Regering de herhaling niet als een straf beschouwt, maar als een « vorm van persoonlijke verzwarende omstandigheid van de dader ». In dat geval, en indien het Hof die argumentering zou volgen, zou, naar de mening van de Ministerraad, nader moeten worden ingegaan op de begrippen « straf » en « strafbaarstelling », waarbij de straf het type van sanctie is die een rechter kan uitspreken en de strafbaarstelling in werkelijkheid een proces is dat zich voltrekt, wat het geval is voor artikel 56, dat zonder enige twijfel de straf oplegt.

De Ministerraad herhaalt bijgevolg dat zijn eensluitend advies over het voorontwerp van decreet dat het decreet van 27 juni 1996 is geworden, vereist was.

Standpunt van de Waalse Regering

A.2.1. Na de bevoegdheid van het Gewest inzake afvalstoffen te hebben bevestigd en na te hebben herinnerd aan zijn bevoegdheden in strafzaken sinds de wijziging van artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bij de bijzondere wet van 16 juli 1993, voert de Waalse Regering aan dat artikel 56 van het decreet de regels van boek I van het Strafwetboek met betrekking tot die aangelegenheid wel kon wijzigen, aangezien de herhaling geen straf is, maar de toestand van de persoon beoogt. Het eensluitend advies van de Ministerraad was dus niet vereist.

A.2.2. In haar memorie van antwoord bevestigt de Waalse Regering dat de herhaling geen straf is, maar een instrument dat het mogelijk maakt die te verzwaren.

Het advies van de Ministerraad is door de Waalse Regering aangevraagd, die het als bijlage voorlegt. En dat advies over de in het geding zijnde bepaling is eensluitend. De prejudiciële vraag dient derhalve ontkennend te worden beantwoord.

- B -

B.1. Het verwijzende rechtscollege legt artikel 56 van het decreet van het Waalse Gewest van 27 juni 1996 betreffende de afvalstoffen, waarvan de tweede zin werd vervangen bij artikel 162 van het decreet van het Waalse Gewest van 11 maart 1999, aan het Hof ter toetsing voor.

Dat artikel luidt :

« In geval van herhaling binnen vijf jaar na de definitieve veroordeling wegens overtreding van dit decreet kunnen de gevangenisstraf en de geldboete het dubbel van het maximum bedragen. Bovendien kan de rechter de veroordeelde verplichten zijn krachtens het decreet van 11 maart 1999 betreffende de milieuvergunningen of krachtens dit decreet aan erkenning onderworpen activiteiten tijdelijk of definitief stop te zetten. »

B.2. Uit de prejudiciële vraag blijkt dat het Hof wordt ondervraagd over de inachtneming van de bevoegdheidverdelende regels door de decreetgever, in zoverre de in het geding zijnde bepaling een bijzonder stelsel van herhaling zou vaststellen dat afwijkt van het stelsel van gemeen recht waarin artikel 56, tweede lid, van het Strafwetboek voorziet.

B.3.1. Krachtens artikel 6, § 1, II, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zoals vervangen bij de bijzondere wet van 16 juli 1993, zijn de gewesten bevoegd voor « het afvalstoffenbeleid », onder voorbehoud van de in het tweede lid bepaalde uitzonderingen.

Artikel 11 van dezelfde bijzondere wet, zoals vervangen bij de bijzondere wet van 16 juli 1993, bepaalt :

« Binnen de grenzen van de bevoegdheden van de Gemeenschappen en de Gewesten kunnen de decreten de niet-naleving van hun bepalingen strafbaar stellen en de straffen wegens die niet-naleving bepalen; de bepalingen van Boek I van het Strafwetboek zijn hierop van toepassing, behoudens de uitzonderingen die voor bijzondere inbreuken door een decreet kunnen worden gesteld.

Het eensluitend advies van de Ministerraad is vereist voor iedere beraadslaging in de Gemeenschaps- of Gewestregering over een voorontwerp van decreet waarin een straf of een strafbaarstelling is opgenomen waarin Boek I van het Strafwetboek niet voorziet.

Binnen de grenzen vermeld in het eerste lid, kunnen de decreten :

1° de hoedanigheid van agent of officier van gerechtelijke politie toekennen aan de beëdigde ambtenaren van de Gemeenschaps- of Gewestregering of van instellingen die onder het gezag of het toezicht van de Gemeenschaps- of Gewestregering ressorteren;

2° de bewijskracht regelen van processen-verbaal;

3° de gevallen bepalen waarin een huiszoeking kan plaatshebben. »

B.3.2. Voor zover zij er niet anders over hebben beschikt, hebben de Grondwetgever en de bijzondere wetgever aan de gemeenschappen en de gewesten de volledige bevoegdheid toegekend tot het uitvaardigen van de regels die eigen zijn aan de hun toegewezen aangelegenheden. Behoudens andersluidende bepalingen heeft de bijzondere wetgever het gehele beleid inzake de door hem toegewezen aangelegenheden aan de gemeenschappen en de gewesten overgedragen.

B.4. De in het geding zijnde bepaling wijkt op tweevoudige wijze af van boek I van het Strafwetboek.

Allereerst wijzigt de eerste zin ervan de modaliteiten van de herhaling, zoals omschreven in artikel 56 van het Strafwetboek, dat bepaalt :

« Hij die, na tot een criminele straf te zijn veroordeeld, een wanbedrijf pleegt, kan worden veroordeeld tot het dubbele van het maximum van de straf, bij de wet op het wanbedrijf gesteld.

Dezelfde straf kan worden uitgesproken in geval van een vroegere veroordeling tot gevangenisstraf van ten minste een jaar, indien de veroordeelde het nieuwe wanbedrijf pleegt voordat vijf jaren zijn verlopen sinds hij zijn straf heeft ondergaan of sinds zijn straf verjaard is. »

Opdat de in het geding zijnde bepaling betreffende de herhaling kan worden toegepast is, anders dan in artikel 56 van het Strafwetboek, niet langer vereist dat de dader vroeger was veroordeeld tot een gevangenisstraf van ten minste één jaar.

Bovendien voorziet de tweede zin van de in het geding zijnde bepaling, in geval van herhaling, in de mogelijkheid voor de rechter om de veroordeelde bijkomend te verplichten zijn daarin bedoelde activiteiten tijdelijk of definitief stop te zetten. Vóór de vervanging ervan

door artikel 162 van het decreet van het Waalse Gewest van 11 maart 1999 luidde de tweede zin als volgt :

« Bovendien kan de rechter de veroordeelde verplichten zijn krachtens dit decreet aan vergunning, registratie of erkenning onderworpen activiteiten tijdelijk of definitief stop te zetten. »

B.5. Op grond van artikel 11, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen vermag de decreetgever een bijzonder stelsel van herhaling vast te stellen dat van het gemeen recht afwijkt in een aangelegenheid met betrekking tot welke hij bevoegd is om de niet-naleving van het beleid waarmee hij is belast, *in casu* het afvalstoffenbeleid, te bestraffen.

Door in artikel 56, eerste zin, van het decreet van 27 juni 1996 het vereiste van een voorafgaande veroordeling tot een gevangenisstraf van ten minste één jaar niet langer te handhaven, en die te vervangen door een veroordeling wegens overtreding van hetzelfde decreet, heeft de decreetgever slechts een modaliteit gewijzigd van de regeling betreffende de herhaling in artikel 56 van het Strafwetboek. Die modaliteit is niet van dien aard dat een nieuwe straf of een nieuwe strafbaarstelling wordt ingevoerd, waarvoor het eensluidend advies van de Ministerraad zou zijn vereist.

B.6. In artikel 56, tweede zin, van het decreet van 27 juni 1996, dat de rechter de mogelijkheid verleent de veroordeelde in geval van herhaling bijkomend te verplichten zijn daarin bedoelde activiteiten tijdelijk of definitief stop te zetten, heeft de decreetgever evenwel een bijkomende straf bepaald in geval van herhaling, waarin boek I van het Strafwetboek, op het ogenblik van de aanneming van dat decreet, niet voorzag. Aangezien het ging om een nieuwe straf, was, krachtens artikel 11, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, het eensluidend advies van de Ministerraad vereist.

Het Hof stelt op basis van de overgelegde stukken vast dat het eensluidend advies met betrekking tot de oorspronkelijke tekst van de tweede zin van de in het geding zijnde bepaling, werd verleend bij besluit van de Ministerraad dat op 16 februari 1995 werd toegezonden aan het Waalse Gewest, zodat aan de voormelde voorwaarde van artikel 11, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is voldaan.

Uit de stukken waarop het Hof vermag acht te slaan, blijkt niet dat het eensluidend advies opnieuw werd gevraagd met het oog op de vervanging van de tweede zin van de in het geding zijnde bepaling bij artikel 162 van het decreet van 11 maart 1999. De wijziging die hierbij werd aangebracht in de oorspronkelijke tekst betrof evenwel niet langer het principe van de invoering van een nieuwe straf, maar de louter vormelijke en technische modaliteiten van de bijkomende sanctie, zodat het eensluidend advies van de Ministerraad niet opnieuw was vereist.

B.7. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 56 van het decreet van het Waalse Gewest van 27 juni 1996 betreffende de afvalstoffen schendt niet de regels die de onderscheiden bevoegdheden van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten bepalen.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 21 december 2004.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior