

- 1961 / 1 - 98 / 99

Chambre des représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1998 - 1999 (*)

1^{ER} FÉVRIER 1999

PROPOSITION DE LOI

**insérant un article 21^{ter} dans
le Titre préliminaire du
Code de procédure pénale**

(Déposée par M. Geert Bourgeois)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

L'article 6.1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et l'article 14.3 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques prévoient que toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue dans un délai raisonnable, pour constater ses droits et ses devoirs de caractère civil ou déterminer le bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. Il est clair, en effet, que les parties ne peuvent demeurer plus longtemps qu'il ne faut dans l'incertitude quant à leur situation juridique. Le dépassement systématique du délai raisonnable est même quelquefois qualifié de déni de justice structuré.

La Cour européenne des droits de l'homme applique des critères plus sévères en matière pénale qu'en matière civile. L'incertitude dans laquelle se trouve l'inculpé prime celle dans laquelle se trouve une partie civile au procès. La prise de cours du délai est, elle aussi, différente. En matière pénale, le délai prend généralement cours au moment de l'inculpa-

(*) Cinquième session de la 49^{ème} législature

- 1961 / 1 - 98 / 99

Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1998 - 1999 (*)

1 FEBRUARI 1999

WETSVOORSTEL

**tot invoeging van een artikel 21^{ter}
in de Voorafgaande Titel van
het Wetboek van strafvordering**

(Ingediend door de heer Geert Bourgeois)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Artikel 6.1 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (EVRM) en artikel 14.3 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) verlenen eenieder, bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde strafvordering, het recht dat zijn zaak wordt behandeld binnen een redelijke termijn. Partijen mogen inderdaad niet langer dan nodig in het ongewisse gelaten worden over hun rechtspositie. Systematische overschrijding van de redelijke termijn wordt soms zelfs gedefinieerd als gestructureerde rechtsweigering.

Het Europese Hof voor de rechten van de mens hanteert strengere eisen in strafzaken dan in civiele zaken. De onzekerheid van de verdachte weegt zwaarder dan die van een burgerlijke procespartij. Ook de aanvangsdatum verschilt. In strafzaken begint de termijn meestal op het moment dat betrokkene als verdachte beschouwd wordt. In burgerlijke zaken

(*) Vijfde zitting van de 49^{ste} zittingsperiode

tion de l'intéressé. En matière civile, le délai prend généralement cours à la saisine. Le jugement définitif clôturant la procédure, y compris en appel et en cassation, marque la fin du délai. L'appréciation du délai tient compte de la complexité et de l'importance de l'affaire ainsi que du comportement du plaignant et des autorités compétentes. En matière pénale, l'inculpé n'est toutefois pas tenu de collaborer au règlement rapide de l'affaire.

L'assouplissement de la prescription est à l'ordre du jour. Un allongement du délai de prescription ne peut cependant avoir pour effet de récompenser l'immobilisme du parquet ou du juge d'instruction.

Tant la Convention européenne des droits de l'homme que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques sont d'application directe. C'est toutefois l'incertitude qui prévaut en ce qui concerne les conséquences juridiques du dépassement du délai raisonnable. La Cour de cassation a estimé que c'est au juge répressif qu'il appartient de déterminer quelles sont les conséquences que peut avoir un dépassement du délai raisonnable, tant en ce qui concerne l'administration de la preuve qu'en ce qui concerne la peine.

Il est inféré implicitement des arrêts de la Cour de cassation des 22 octobre et 18 novembre 1986 que le dépassement du délai raisonnable n'entraîne pas nécessairement l'irrecevabilité de l'action publique¹. Dans son arrêt du 1^{er} février 1994, la Cour a estimé que l'irrecevabilité de l'action publique ne pouvait résulter du dépassement du délai raisonnable, le juge devant apprécier les éléments de la cause en statuant sur le bien-fondé de l'action publique². L'acquiescement peut également résulter du dépassement du délai raisonnable, lorsque ce dépassement a entraîné la disparition des éléments de preuve. L'absence de jugement dans un délai raisonnable peut également entraîner une réduction de la peine.

L'auteur précité fait observer que l'arrêt de la Cour de cassation du 9 décembre 1997 innove, en ce sens qu'il permet au juge du fond de réduire la sanction au minimum légal et même de se limiter à une déclaration de culpabilité. L'auteur montre que la déclaration de culpabilité n'est pas inconnue dans notre droit. Il souligne, en guise de conclusion, que la déclaration de culpabilité offre des avantages non négligeables en cas de dépassement du délai raisonnable.

«L'opinion publique apprécie les procédures judiciaires qui présentent, en fin de compte, un maximum d'avantages pour la victime, la société et l'auteur.

wordt meestal gerekend vanaf het aanhangig maken van de zaak. Het einde van de termijn valt samen met de definitieve uitspraak over de rechtsvordering, met inbegrip van beroep en cassatie. Bij de beoordeling wordt rekening gehouden met de complexiteit en het belang van de zaak en met het gedrag van de klager en de bevoegde autoriteiten. In strafzaken is de verdachte echter niet verplicht om mee te werken aan een snelle afhandeling van de zaak.

De versoepeling van de verjaring is aan de orde. Een verlenging van de verjaring mag echter geen premie zijn voor het stilzitten van het parket of de onderzoeksrechter.

Het EVRM en het IVBPR hebben directe werking. Er bestaat echter onzekerheid over de rechtsgevolgen van het overschrijden van de redelijke termijn. Het Hof van Cassatie heeft beslist dat het aan de strafrechter toekomt om de gevolgen vast te stellen die uit de overschrijding van de redelijke termijn kunnen voortvloeien, in het licht van zowel de bewijsvoering als de straf.

Uit de arresten van het Hof van Cassatie van 22 oktober en 18 november 1986 wordt impliciet afgeleid dat de niet-ontvankelijkheid van de ingestelde strafvordering geen noodzakelijk gevolg is¹. In zijn arrest van 1 februari 1994 oordeelde het Hof dat de onontvankelijkheid van de strafvordering geen gevolg kan zijn van het overschrijden van de redelijke termijn: «de beoordeling moet gebeuren door uitspraak te doen over de gegrondheid van de vordering»². Vrijpraak kan ook het gevolg zijn van het overschrijden van de redelijke termijn, wanneer deze overschrijding ertoe geleid heeft dat de bewijzen teloor gegaan zijn. De niet-berechting binnen een redelijke termijn kan ook strafvermindering tot gevolg hebben.

De reeds geciteerde auteur wijst er op dat het Hof van Cassatie in zijn arrest van 9 december 1997 innoveert. De feitenrechter mag de straf tot het wettelijke minimum herleiden en hij kan zelfs volstaan met een schuldigverklaring. De auteur toont aan dat de schuldigverklaring in ons recht geen onbekende figuur is. Hij concludeert dat de schuldigverklaring bij het overschrijden van de redelijke termijn belangrijke voordelen biedt.

«De publieke opinie apprecieert een gerechtelijke afhandeling die het meeste oplevert voor het slachtoffer, de samenleving en de dader.

1 J. ROZIE, «Schuldigverklaring bij overschrijding van de redelijke termijn», *Rechtskundig Weekblad*, 1998-1999, 3.

2 *Ibidem*.

1 J. ROZIE, «Schuldigverklaring bij overschrijding van de redelijke termijn», *Rechtskundig Weekblad*, 1998-1999, 3.

2 *Ibidem*.

«La déclaration de culpabilité permet de statuer sur la demande de la partie civile. Cette sanction se soucie donc de la victime, ce qui n'est pas sans importance en cette période où l'on accorde une grande attention aux victimes.

«La bonne administration de la justice y trouve également son compte: la simple déclaration d'irrecevabilité de l'action publique nuit à l'efficacité de la procédure pénale. Le grand public n'accepte pas que des criminels échappent à toute condamnation du fait du simple effet juridique d'un élément temporel.

«Le prévenu peut également avoir intérêt à ce que la procédure soit poursuivie pour prouver son innocence. Au cas où le dépassement du délai raisonnable serait sanctionné par la déclaration d'irrecevabilité de l'action publique, la présomption d'innocence constituerait en effet une maigre consolation. En revanche, une déclaration de culpabilité implique que l'on examine d'abord la culpabilité du prévenu.

«Il se peut en outre que lorsque le dépassement du délai raisonnable prend des proportions extrêmes, une sanction minimale, même assortie d'un sursis, ne constitue pas une réparation adéquate.

«Il convient également de se demander quelle sanction doit être infligée lorsque le juge avait l'intention *ab initio*, donc même si le délai raisonnable n'avait pas été dépassé, d'appliquer la peine légale minimum avec sursis. La déclaration de culpabilité semble constituer, dans ce cas, une solution appropriée.»³

L'auteur estime toutefois que cette solution appelle certaines critiques.

Il demande s'il n'est pas contraire à la loi d'infliger une peine inférieure au minimum légal ou de surseoir à l'exécution de la peine lorsque la loi ne permet pas d'invoquer des circonstances atténuantes ou que les antécédents du prévenu empêchent de surseoir à l'exécution de la peine. En outre, le principe du *nulla poena sine lege* est applicable.

On peut dès lors se demander si la Cour de cassation ne s'est pas substituée au législateur. Dès lors que ni la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme ni le Pacte international relatif aux droits civils et politiques ne définissent la sanction en cas de dépassement du délai raisonnable, l'auteur se demande s'il ne faut pas en conclure qu'il incombe aux Etats signataires d'insérer eux-mêmes des règles en la matière dans leurs législations nationales. Enfin, l'auteur relève qu'une contradiction risque de voir

«De schuldigverklaring heeft tot gevolg dat uitspraak kan worden gedaan over de vordering van de burgerlijke partij. Deze sanctie heeft dus oog voor het slachtoffer, wat geen onbelangrijk gegeven is in deze «slachtoffervriendelijke» periode.

«Ook de goede rechtsbedeling is er bij gebaat: het louter onontvankelijk verklaren van de strafvordering komt een efficiënt verloop van een strafproces niet ten goede. De grote massa accepteert niet dat criminelen vrijuit gaan louter door de speling van een juridische tijdsfactor.

«De beklaagde kan eveneens belang hebben bij de voortzetting van de procedure om zijn onschuld bewezen te krijgen. Het vermoeden van onschuld blijft immers een magere troost, wanneer de sanctie bij het onverschrijden van de redelijke termijn erin zou bestaan de strafvordering onontvankelijk te verklaren. Het uitspreken van een schuldigverklaring daarentegen veronderstelt dat men de schuld van de beklaagde eerst onderzoekt.

«Daarenboven is het niet ondenkbaar dat een minimumstraf zelfs met uitstel geen passend herstel uitmaakt, namelijk wanneer de overschrijding van de redelijke termijn extreme proporties aanneemt.

«Ook rijst de vraag welke sanctie er moet opgelegd worden wanneer de rechter *ab initio* dus zelfs bij niet-overschrijding van de redelijke termijn de wettelijke minimumstraf met uitstel wilde opleggen. De schuldigverklaring lijkt dan een geschikte oplossing.»³

Niettemin moeten er volgens de auteur kritische bedenkingen gemaakt worden.

De auteur stelt de vraag of het niet strijdig is met de wet een straf beneden het minimum op te leggen of de tenuitvoerlegging van de straf uit te stellen wanneer de wet niet toestaat verzachtende omstandigheden aan te nemen of de gerechtelijke antecedenenten van de beklaagde een uitstel van de strafuitvoering beletten. Daarenboven geldt het principe «*Nulla poena sine lege*».

Derhalve rijst de vraag of het Hof van Cassatie niet op de stoel van de wetgever is gaan zitten. Nu noch het EVRM noch het IVBPR de sanctie bij het overschrijden van de redelijke termijn bepalen stelt de auteur de vraag of daaruit niet moet geconcludeerd worden dat het de taak is van de verdragsstaten om zelf regels uit te werken in hun interne wetgeving. Ten slotte wijst de auteur er op dat er een contradictie dreigt te ontstaan. Als de onontvankelijkheid van de strafvordering verworpen wordt omdat geen van

3 *Ibidem*, 6.

3 *Ibidem*, 6.

le jour. Si l'action publique ne peut être déclarée irrecevable parce qu'aucune disposition de la Convention européenne ou du Pacte international ne prescrit cette sanction, il n'y a pas de raison que la déclaration de culpabilité - une sanction qui n'a, elle non plus, aucun fondement légal - puisse être prononcée.

La présente proposition de loi vise à donner un fondement légal à la simple déclaration de culpabilité et à la réduction de peine motivées par le dépassement du délai raisonnable.

beide verdragen deze sanctie voorschrijven, waarom zou de schuldigverklaring - een sanctie die evenmin een wettelijke grondslag kent - dan wel kunnen ?

Met dit wetsvoorstel wordt beoogd een wettelijke basis te geven aan de eenvoudige schuldigverklaring en de strafvermindering bij overschrijding van de redelijke termijn.

G. BOURGEOIS

PROPOSITION DE LOI**Article 1^{er}**

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2

Un article 21^{ter}, libellé comme suit, est inséré dans le titre préliminaire du Code de procédure pénale:

«Art. 21^{ter}. — Si la durée des poursuites pénales, compte tenu de la complexité de la cause, des voies de recours dont l'inculpé a usé et des actes de procédure accomplis par le ministère public, dépasse un délai raisonnable, le juge prononce la condamnation d'office par simple déclaration de culpabilité ou il accorde une réduction de peine.».

28 décembre 1998.

WETSVOORSTEL**Artikel 1**

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

In de Voorafgaande Titel van het Wetboek van strafvordering wordt een artikel 21^{ter} ingevoegd, luidende :

«Art. 21^{ter}. — Indien de duur van de strafvervolging, rekening houdend met de complexiteit van zaak, de rechtsmiddelen aangewend door de verdachte en de proceshandelingen gesteld door het openbaar ministerie, een redelijke termijn overschrijdt, spreekt de rechter de ambtshalve veroordeling bij eenvoudige schuldigverklaring uit of kent hij een strafvermindering toe.».

28 december 1998

G. BOURGEOIS
J. BARZIN
A. du BUS de WARNAFFE
Th. GIET
R. LANDUYT
J. VANDEURZEN
M. VERWILGHEN