

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

24 février 2011

PROPOSITION DE LOI

**modifiant le Code d'Instruction criminelle
en ce qui concerne l'extinction de l'action
publique moyennant le paiement
d'une somme d'argent**

(déposée par
M. Servais Verherstraeten,
Mme Sonja Becq et
M. Raf Terwingen)

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

24 februari 2011

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van het Wetboek
van Strafvordering wat het verval van de
strafvordering tegen betaling van
een geldsom betreft**

(ingediend door de heer Servais Verherstraeten,
mevrouw Sonja Becq en
de heer Raf Terwingen)

RÉSUMÉ

L'auteur entend moderniser plus avant les règles relatives à l'extinction de l'action publique moyennant le paiement d'une somme d'argent.

Il propose à cet effet d'offrir cette possibilité au ministère public même lorsque l'action publique a déjà été introduite.

Il souhaite par ailleurs étendre le champ d'application de cette réglementation à d'autres infractions.

SAMENVATTING

De indiener wil de regeling van het verval van strafvordering tegen betaling van een geldsom verder moderniseren.

Daarom stelt hij voor om het openbaar ministerie deze mogelijkheid te bieden zelfs wanneer de strafvordering reeds is ingesteld.

Ook wil hij het aantal misdrijven uitbreiden die onder het toepassingsgebied vallen.

N-VA	:	Nieuw-Vlaamse Alliantie	
PS	:	Parti Socialiste	
MR	:	Mouvement Réformateur	
CD&V	:	Christen-Democratisch en Vlaams	
sp.a	:	socialistische partij anders	
Ecolo-Groen!	:	Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen	
Open Vld	:	Open Vlaamse liberalen en democraten	
VB	:	Vlaams Belang	
cdH	:	centre démocrate Humaniste	
LDD	:	Lijst Dedecker	
INDEP-ONAFH	:	Indépendant - Onafhankelijk	

<i>Abréviations dans la numérotation des publications:</i>		<i>Afkortingen bij de nummering van de publicaties:</i>	
DOC 53 0000/000:	Document parlementaire de la 53 ^{ème} législature, suivi du n° de base et du n° consécutif	DOC 53 0000/000:	Parlementair document van de 53 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA:	Questions et Réponses écrites	QRVA:	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV:	Version Provisoire du Compte Rendu intégral (couverture verte)	CRIV:	Voorlopige versie van het Integraal Verslag (groene kaft)
CRABV:	Compte Rendu Analytique (couverture bleue)	CRABV:	Beknopt Verslag (blauwe kaft)
CRIV:	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes) (PLEN: couverture blanche; COM: couverture saumon)	CRIV:	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen) (PLEN: witte kaft; COM: zalmkleurige kaft)
PLEN:	Séance plénière	PLEN:	Plenum
COM:	Réunion de commission	COM:	Commissievergadering
MOT:	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT:	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

<i>Publications officielles éditées par la Chambre des représentants</i>		<i>Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers</i>	
<i>Commandes:</i>		<i>Bestellingen:</i>	
Place de la Nation 2		Natieplein 2	
1008 Bruxelles		1008 Brussel	
Tél. : 02/ 549 81 60		Tel. : 02/ 549 81 60	
Fax : 02/549 82 74		Fax : 02/549 82 74	
www.lachambre.be		www.dekamer.be	
e-mail : publications@lachambre.be		e-mail : publicaties@dekamer.be	

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La loi prévoit la possibilité pour le ministère public de proposer, sous certaines conditions, à la personne suspectée d'avoir commis une infraction de payer une somme d'argent déterminée et éventuellement de renoncer à certains biens.

L'action publique s'éteint si l'intéressé accepte cette proposition. Cette 'transaction' permet aux magistrats de parquet de procéder à un règlement extrajudiciaire des infractions. La transaction a déjà une longue histoire derrière elle. Cette construction juridique était déjà connue dans l'ancien droit pénal. Son histoire se caractérise principalement par une extension constante de son champ d'application.

Le premier système de transaction a déjà été introduit en 1935 dans le Code d'Instruction criminelle par l'arrêté royal n° 59 du 10 janvier 1935. Ce système initial ne s'appliquait qu'aux infractions relevant de la compétence du tribunal de police. Après deux extensions, l'article 216*bis*, qui règle le système de transaction actuel, a été introduit en 1984 dans le Code d'Instruction criminelle par la loi du 28 juin 1984¹. La transaction visait à réduire la surcharge de travail des tribunaux, le nombre de classements sans suite et les coûts de l'appareil judiciaire. La transaction a, par conséquent, également été rendue applicable aux faits punissables d'une peine d'emprisonnement de cinq ans maximum. Ce champ d'application couvrait donc une part importante des compétences du tribunal correctionnel.

La loi du 10 février 1994² a modifié l'article 216*bis* pour lui donner sa forme actuelle et l'a rebaptisé EAPS (extinction de l'action publique moyennant le paiement d'une somme d'argent).

La loi précitée a assoupli la condition selon laquelle le dommage causé devait en principe être indemnisé intégralement et préalablement. L'indemnisation intégrale et préalable du dommage a été atténuée car elle freinait l'application de la transaction. La reconnaissance de la responsabilité civile et de la preuve de paiement du dommage non contesté trouvait principalement sa *ratio legis* dans la protection des droits de la victime.

¹ Loi du 28 juin 1984 étendant, pour certaines infractions, le champ d'application de l'extinction de l'action publique, moyennant le paiement d'une somme d'argent, M.B. du 22 août 1984

² Loi du 10 février 1994 organisant une procédure de médiation pénale, *Moniteur belge* du 27 avril 1994.

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

De wet biedt het openbaar ministerie de mogelijkheid om onder bepaalde voorwaarden de verdachte van een misdrijf voor te stellen om een bepaalde geldsom te betalen en om eventueel afstand te doen van bepaalde goederen. Indien de betrokkene hierop ingaat, vervalt de strafvordering.

Deze zogenaamde 'minnelijke schikking' biedt aan de parketmagistraten de mogelijkheid misdrijven op een buitengerechtelijke wijze af te handelen. De instelling van de minnelijke schikking heeft al een lange geschiedenis achter de rug. De figuur was al bekend in het oude strafrecht. Haar geschiedenis wordt voornamelijk gekenmerkt door een steeds meer uitdeinende toepassingsfeer.

Het eerste systeem van minnelijke schikking werd reeds in 1935 bij koninklijk besluit nr. 59 van 10 januari 1935 ingevoerd in het Wetboek van Strafvordering. Dit oorspronkelijke systeem was enkel van toepassing op misdrijven die behoorden tot de bevoegdheid van de politierechtbank. Na twee uitbreidingen werd in 1984 artikel 216*bis* Sv. ingevoerd bij de wet van 28 juni 1984¹ dat het huidige systeem van minnelijke schikking regelt. De minnelijke schikking beoogde de overbelasting van de rechtbanken, de seponeringen en de kosten van het rechtsapparaat te verminderen. De minnelijke schikking werd bijgevolg ook mogelijk voor feiten die strafbaar zijn met een maximum gevangenisstraf van vijf jaar. Dit toepassingsgebied dekte dus een groot deel van de bevoegdheid van de correctionele rechtbank.

Door de wet van 10 februari 1994² werd artikel 216*bis* gewijzigd tot haar huidige bestaansvorm en herdoopt tot VSBG (Verval van de strafvordering door het betalen van een geldsom).

De voorwaarde dat de veroorzaakte schade in beginsel volledig en voorafgaand vergoed moest zijn, werd door deze wet versoepeld. De voorafgaande en volledige vergoeding van de schade werd afgezwakt aangezien ze een remmend effect had op de toepassing van de minnelijke schikking. De erkenning van de burgerlijke aansprakelijkheid en het bewijs van betaling van de niet-betwiste schade vond haar *ratio legis* voornamelijk in de bescherming van de rechten van het slachtoffer.

¹ Wet van 28 juni 1984 tot uitbreiding van het toepassingsveld van het verval van de strafvordering voor sommige misdrijven, tegen betaling van een geldsom, B.S. 22 augustus 1984.

² Wet van 10 februari 1994 houdende regeling van een procedure voor bemiddeling in strafzaken, B.S. 27 april 1994.

En outre, la loi du 10 février 1994 a introduit la possibilité de médiation pénale en insérant l'article 216ter dans le Code d'Instruction criminelle.

Le procureur du Roi peut convoquer l'auteur d'une infraction et l'inviter — éventuellement après médiation — à indemniser ou à réparer le dommage causé par l'infraction. De plus, l'auteur peut également être invité à suivre un traitement médical ou une thérapie appropriée en relation avec l'infraction ou encore à exécuter un travail d'intérêt général ou à suivre une formation déterminée.

Enfin, il importe encore de renvoyer aux possibilités de transaction en matière de douanes et accises (article 263 de la loi générale sur les douanes et accises).

Une constatation importante est dès lors que la possibilité d'un règlement extrajudiciaire, basé sur l'accord d'un suspect sur une proposition formulée par le ministère public, existe déjà depuis longtemps en droit belge.

La présente proposition de loi s'inscrit dans l'évolution historique de la transaction, à savoir son extension.

Elle vise à élargir le champ d'application de l'article 216bis du Code d'Instruction criminelle qui contient actuellement des limitations tant procédurales que matérielles.

a) Extension procédurale

Nous entendons permettre au ministère public de proposer une transaction, même lorsque l'action publique a déjà été engagée.

En d'autres termes, également pendant l'instruction et l'examen devant la chambre du conseil ou la chambre des mises en accusation, le tribunal correctionnel ou la cour d'appel, par analogie d'ailleurs avec ce qui existe déjà en matière de douanes et accises.

L'actuel article 216bis, § 2, prévoit en effet que le procureur du Roi ne peut plus formuler de proposition lorsque le tribunal est déjà saisi du fait ou lorsque le juge d'instruction est requis d'instruire.

Cette limitation procédurale constitue un frein pour l'application de la transaction. Son maintien intégral n'est plus justifié. Dans la pratique, le parquet doit souvent requérir des mesures contraignantes à un stade précoce de l'information, mesures qui, comme une perquisition ou un mandat d'arrêt, ne tombent pas sous le champ d'application de la mini-instruction.

Daarnaast voerde de wet van 10 februari 1994 de mogelijkheid in tot strafbemiddeling door invoeging van artikel 216ter in het Wetboek van Strafvordering.

De procureur des Konings kan de dader van een misdrijf oproepen en hem verzoeken — eventueel na bemiddeling — de door het misdrijf veroorzaakte schade te vergoeden of te herstellen. Bijkomend kan de dader ook worden verzocht om een geneeskundige behandeling of passende therapie te volgen die in relatie staat tot het misdrijf om een maatschappelijke dienstverlening uit te voeren of een bepaalde vorming te volgen.

Ten slotte is het nog relevant om te verwijzen naar de transactiemogelijkheden in de materie van Douane en Accijnzen (art. 263 Algemene Wet Douane en Accijnzen).

Een belangrijke vaststelling is dan ook dat de mogelijkheid van een schikking buiten proces, gebaseerd op de instemming van een verdachte met een door het openbaar ministerie geformuleerd voorstel, reeds sinds lang bestaat in het Belgisch recht.

Wij trekken de lijn van de historische evolutie - uitbreiding van de minnelijke schikking — door.

Wij breiden het toepassingsgebied van 216bis van het Wetboek van Strafvordering uit dat momenteel zowel procedureel als materieel beperkingen inhoudt.

a) Procedurele uitbreiding

Wij wensen het openbaar ministerie de mogelijkheid te bieden om een minnelijke schikking voor te stellen, ook wanneer de strafvordering al ingesteld is.

Met andere woorden ook tijdens het gerechtelijk onderzoek en tijdens de behandeling voor de raadkamer of de kamer van inbeschuldigingstelling, de correctionele rechtbank of het hof van beroep, naar analogie trouwens van wat reeds bestaat bij Douane en Accijnzen.

Het huidige artikel 216bis, § 2 bepaalt immers dat de procureur des Konings geen voorstel meer kan formuleren wanneer de zaak reeds bij de rechtbank aanhangig is gemaakt of wanneer het instellen van een gerechtelijk onderzoek is gevorderd bij de onderzoeksrechter.

Deze procedurele beperking vormt een rem op de toepassing van de minnelijke schikking. De onverkorte handhaving ervan is niet meer verantwoord. In de praktijk moet het parket vaak in een vroege fase van het opsporingsonderzoek dwangmaatregelen vorderen die niet onder het toepassingsgebied van de mini-instructie vallen zoals bijvoorbeeld een huiszoeking of een aanhoudingsbevel.

L'information débouche alors automatiquement sur une instruction, les mesures contraignantes requises devant s'accompagner d'une demande de mise à l'instruction.

Ces mesures d'instruction, voire même une arrestation, conformément aux conditions prévues dans la loi relative à la détention préventive, n'empêchent pas qu'à un stade ultérieur, une sanction financière puisse s'avérer être une solution suffisante pour l'infraction commise. L'exclusion radicale de la possibilité de prévoir une transaction dès que le juge d'instruction a été saisi ne s'impose plus. En d'autres termes, la possibilité d'une extinction de l'action publique moyennant le paiement d'une somme d'argent ne peut être dictée par la nature de l'enquête préliminaire; elle doit résulter d'une politique des poursuites bien réfléchie du ministère public.

Le maintien de cette différence en fonction de la nature procédurale de l'enquête est également intenable à la lumière de l'afflux de dossiers qui accable notre système juridique actuel.

b) Extension matérielle

En outre, le champ d'application matériel de l'article 216*bis* est plutôt limité, surtout s'il est envisagé sous un angle politique. La transaction s'applique uniquement aux infractions punissables d'une peine d'emprisonnement de cinq ans maximum ou d'une amende, ou de ces deux peines. Les faux en écritures et les vols avec effraction, escalade ou fausses clefs ne tombent donc pas sous son champ d'application. Toutefois, une transaction représente souvent une bonne forme alternative de règlement pour ces infractions. La présente proposition étend considérablement le champ d'application matériel. Il va de soi qu'une proposition de transaction ne peut être un automatisme pour l'ensemble des infractions qui tombent sous le champ d'application matériel proposé. Le jugement du ministère public d'élaborer ou non une proposition de transaction est un jugement d'opportunité basé sur un examen des différents facteurs pertinents, à savoir la nature des faits, la personnalité de l'inculpé, les intérêts de la victime et le contexte social.

Une extension du champ d'application matériel de la transaction permet de développer une politique criminelle actuelle et active. Sur la base de l'article 143*quater* du Code judiciaire, le ministre de la Justice peut fixer des directives de politique de recherche et

Het opsporingsonderzoek loopt dan automatisch over in een gerechtelijk onderzoek aangezien het vorderen van de dwangmaatregelen gepaard moet gaan met een vordering tot het instellen van een gerechtelijk onderzoek.

Deze onderzoeksmaatregelen of zelfs een aanhouding, overeenkomstig de voorwaarden van de wet op de voorlopige hechtenis, beletten niet dat in een later stadium kan blijken dat een financiële bestraffing een afdoende oplossing kan zijn voor het gepleegde misdrijf. De radicale uitsluiting van de mogelijkheid om in een minnelijke schikking te voorzien van zodra de onderzoeksrechter werd geadieerd, dringt zich niet langer op. Met andere woorden de aard van het gevoerde vooronderzoek mag niet bepalend zijn om de mogelijkheid te bieden van een verval van de strafvordering tegen betaling van een geldsom, doch moet het resultaat zijn van een weloverwogen vervolgingsbeleid van het openbaar ministerie.

De handhaving van dit onderscheid naargelang de procedurele aard van het onderzoek is ook onhoudbaar in het licht van de toevloed van dossiers waaronder ons huidige rechtssysteem gebukt gaat.

b) Materiële uitbreiding

Daarnaast is het materiële toepassingsgebied van artikel 216*bis* eerder beperkt, vooral vanuit een beleidsmatige zienswijze. De minnelijke schikking is enkel van toepassing voor misdrijven die strafbaar zijn met een gevangenisstraf van ten hoogste vijf jaar, hetzij met een geldboete, hetzij met beide straffen. Valsheid in geschrifte en diefstal door middel van braak, inklimming of valse sleutels vallen dus niet onder het toepassingsgebied. Toch is een minnelijke schikking vaak een goede alternatieve vorm van geschillenbeslechting voor deze misdrijven. Wij verruimen het materiële toepassingsgebied aanzienlijk. Het spreekt voor zich dat een voorstel voor minnelijke schikking geen automatisme mag zijn voor alle misdrijven die onder het voorgestelde materiële toepassingsgebied vallen. Het oordeel van het openbaar ministerie om al dan niet een voorstel tot minnelijke schikking uit te werken is een opportuiniteitsoordeel dat wordt gebaseerd op een afweging van verschillende relevante factoren met name de aard van de feiten, de persoonlijkheid van de verdachte, de belangen van het slachtoffer en de maatschappelijke context.

Een verruiming van het materiële toepassingsgebied van de minnelijke schikking laat toe om een actueel en actief strafrechtelijk beleid uit te werken. Op basis van artikel 143*quater* van het Gerechtelijk Wetboek kan de minister van Justitie richtlijnen opstellen van het opspo-

de poursuite, après avoir recueilli l'avis du Collège des procureurs généraux. Des directives concernant le champ d'application matériel de l'article 216bis peuvent donc être prises en collaboration avec le Collège des procureurs généraux. Cette politique criminelle peut ensuite être développée et coordonnée par le Collège des procureurs généraux.

La présente proposition peut contribuer substantiellement à remédier à un certain nombre de problèmes auxquels la pratique pénale belge est confrontée.

Comme déjà indiqué dans la note de politique générale du 5 novembre 2008 du ministre de la Justice, un tel règlement accéléré et simplifié d'une procédure pénale permet:

- de remédier à la situation particulièrement problématique des délais souvent déraisonnablement longs des procédures pénales;
- aux tribunaux correctionnels de consacrer plus d'énergie aux affaires contestées;
- de contribuer à une perception rapide et effective de sommes d'argent;
- d'offrir une possibilité supplémentaire au ministère public de développer une politique pénale;
- de stimuler l'évolution d'une justice imposée vers une justice consensuelle, réparatrice.

Un des principes fondamentaux d'un État de droit est que chaque auteur d'infractions est sanctionné dans un délai socialement acceptable (qui doit en tous les cas être inférieur au délai raisonnable visé dans la loi), selon des modalités proportionnellement et socialement pertinentes et avec une attention pour la réparation du dommage causé.

Des données récentes sur les délais de traitement des instructions en Belgique montrent que le nombre total d'instructions, mises à l'instruction depuis plus de 2 ans et pour lesquelles aucun règlement de procédure n'était encore intervenu au 10 janvier 2009, s'élève à 6138 dossiers. Même des dossiers simples suivent souvent la procédure classique: information, instruction, ordonnance de communication, demande de renvoi et enfin procédure sur le fond devant le tribunal correctionnel. Cela conduit à une durée déraisonnablement longue des procédures pénales. Pour les affaires pénales 'Ecofin', les délais de traitement sont franchement dramatiques:

rings- en vervolgingsbeleid, nadat hij het advies van het college van procureurs-generaal heeft ingewonnen. Het is dus mogelijk om in samenwerking met het college van procureurs-generaal richtlijnen uit te vaardigen met betrekking tot het materiële toepassingsgebied van artikel 216bis. Dit strafrechtelijk beleid kan het college van procureurs-generaal dan verder uitwerken en coördineren.

Wij willen een substantiële bijdrage leveren aan het verhelpen van een aantal problemen waar de Belgische strafrechtspraktijk mee worstelt.

Zoals reeds aangehaald in de algemene beleidsnota van de minister van justitie van 5 november 2008 laat een dergelijke versnelde en vereenvoudigde afhandeling van een strafprocedure toe:

- de bijzonder problematische situatie van de vaak onredelijk lange duurtijd van strafprocessen te remediëren;
- ruimte te creëren voor de correctionele rechtbanken om meer energie te steken in betwiste zaken;
- bij te dragen tot een snelle en daadwerkelijke effectieve inning van geldsommen;
- een bijkomende mogelijkheid te bieden aan het openbaar ministerie in de ontwikkeling van een strafrechtelijk beleid;
- de evolutie van een opgelegde justitie naar een consensuele herstelgerichte justitie te stimuleren.

Het is één van de fundamentele beginselen van een rechtsstaat dat eenieder die strafbare feiten gepleegd heeft, beteugeld wordt binnen een maatschappelijk aanvaardbare termijn (die alleszins korter moet zijn dan de wettelijk bedoelde redelijke termijn), op een proportioneel maatschappelijk relevante wijze en met aandacht wordt voor het herstel van het aangedane leed.

Recente gegevens over de doorlooptijden van de gerechtelijke onderzoeken in België geven het volgende beeld: het totaal aantal gerechtelijke onderzoeken die meer dan twee jaar voorheen in onderzoek werden gesteld en waarvoor op 10 januari 2009 nog geen regeling van rechtspleging is, bedraagt 6 138 dossiers. Zelfs eenvoudige dossiers doorlopen vaak de klassieke rechtsgang: van opsporingsonderzoek naar gerechtelijk onderzoek tot aan beschikking tot mededeling, vordering tot verwijzing en uiteindelijk de procedure ten gronde voor de correctionele rechtbank. Dit geeft aanleiding tot een onredelijk lange duurtijd van strafprocessen. Voor de strafzaken in de ecofin-sfeer is de doorlooptijd ronduit dramatisch:

— entre 2004 et 2008, les affaires ‘Ecofin’ représentaient seulement 3,83 % du nombre total des mises à l’instruction;

— les affaires ‘Ecofin’ (en particulier les affaires de fraude fiscale) ont, en moyenne, les délais de traitement les plus longs entre leur arrivée au parquet et le règlement de la procédure (2154 jours = environ 6 ans)³;

— en 2008, les enquêteurs de l’ensemble de la police judiciaire fédérale ont enquêté 379 821 heures sur des cas de fraude et 215 721 heures sur des cas de blanchiment d’argent.

Les dossiers financiers sont souvent d’une très grande complexité, surtout lorsqu’ils comportent une composante internationale. Les contours du problème de la complexité et des longs délais de traitement de ces affaires en Belgique ont également été tracés par la commission d’enquête parlementaire chargée d’examiner les grands dossiers de fraude fiscale. Les affaires complexes précitées demandent non seulement beaucoup de temps mais sont aussi source de problèmes en termes de capacité, de connaissances et de budgets dont disposent les parquets, principalement dans les sections financières des parquets.

Dans un certain nombre de cas, l’action publique s’éteint déjà pendant le procès pour cause de prescription. Dans de nombreux cas, la durée déraisonnable des procès pousse souvent les juges à recourir à l’application de l’article 21ter du titre préliminaire du Code de procédure pénale. Cet article donne la possibilité au juge du fond de prononcer une peine inférieure à la peine minimale prévue par la loi ou de prononcer la condamnation par simple déclaration de culpabilité en cas de dépassement du délai raisonnable. De telles décisions doivent être qualifiées d’absolument légitimes à la lumière de l’article 6 de la CEDH qui garantit le droit à un procès équitable. Il ne peut toutefois pas être nié que les décisions prises sur la base de l’article 21ter du titre préliminaire du Code de procédure pénale laissent une impression d’impunité. Même si une peine classique est imposée, on peut se demander si elle ne manquera pas son objectif vu qu’elle est imposée longtemps après les faits. De plus, la réalité veut que les courtes peines d’emprisonnement ne soient pas exécutées.

Il convient également de mentionner que dans la pratique, les autorités judiciaires éprouvent souvent des difficultés, après l’écoulement d’un tel laps de temps, à percevoir effectivement les produits de la confiscation prononcée ou les dommages-intérêts.

³ Délais de traitement des instructions: de leur arrivée au parquet jusqu’au jugement sur le fond: analystes statistiques Collège des procureurs généraux: rapport du 15 avril 2009.

— tussen 2004 en 2008 maakten de ecofin-zaken slechts 3,83 % uit van het totaal aantal inonderzoekstellingen;

— de ecofin-zaken (in het bijzonder deze i.v.m. fiscale fraude) hebben de langst gemiddelde doorlooptijd tussen de binnenkomst op het parket en de regeling van de rechtspleging namelijk 2 154 dagen (= ongeveer 6 jaar)³;

— in 2008 presteerden de rechercheurs van de ganse federale gerechtelijke politie volgende aantal uren “onderzoek”: voor fraude 379 821 uren, voor witwassen 215 721 uren.

Financiële dossiers zijn vaak van een ongekennde complexiteit zeker wanneer er nog een internationale component is aangekoppeld. De contouren van het probleem van de complexiteit en lange duurtijd van deze zaken in België werden eveneens geschetst door de parlementaire onderzoekscommissie belast met het onderzoek van de grote fiscale fraudedossiers. Voornoemde complexe zaken zijn niet alleen tijdrovend, maar geven ook problemen op het vlak van de capaciteit, kennis en budgetten waarover de parketten beschikken, voornamelijk in de financiële secties van de parketten.

In een aantal gevallen vervalt de strafvordering reeds tijdens het proces ingevolge het intreden van de verjaring. In veel gevallen zijn de rechters door de onredelijke duurtijd van processen vaak genoodzaakt om hun toevlucht te zoeken tot de toepassing van artikel 21ter van de V.T.Sv. Dit artikel geeft de bodemrechter de mogelijkheid om te beslissen tot een strafvermindering of een eenvoudige schuldigerklaring wanneer de redelijke termijn is overschreden. Dergelijke beslissingen zijn absoluut rechtvaardig te noemen in het licht van artikel 6 EVRM dat het recht op een eerlijk proces waarborgt. Toch kan men niet ontkennen dat beslissingen op basis van artikel 21ter V.T.Sv. een indruk van straffeloosheid nalaten. Zelfs al wordt er een klassieke straf opgelegd, dan nog kan er worden getwijfeld of deze straf haar doel niet zal missen, aangezien zij wordt opgelegd lange tijd na de feiten. Daarnaast is er de realiteit dat korte gevangenisstraffen niet worden uitgevoerd.

Ook dient vermeld te worden dat het in de praktijk voor de gerechtelijke autoriteiten na een dergelijk tijdsverloop vaak moeilijk is om de uitgesproken verbeurdverklaring of schadevergoedingen effectief te innen.

³ Doorlooptijden gerechtelijke onderzoeken: van de instroom op het parket tot het vonnis ten gronde: statistisch analisten college van procureurs-generaal: rapport van 15 april 2009.

À cette situation vient encore s'ajouter la récente jurisprudence de la Cour de cassation⁴ concernant le délai raisonnable dans la phase du règlement de la procédure (donc dans la phase devant le juge du fond) et les condamnations de la Belgique par la Cour européenne des droits de l'homme pour dépassement du délai raisonnable pendant l'instruction.

La lenteur de nombreuses procédures due à l'afflux de dossiers pénaux, à la capacité de traitement limitée et à la lourdeur de la procédure (surtout en cas d'instruction) porte également préjudice à l'efficacité du droit pénal: l'efficacité du droit pénal requiert que la sanction suive l'infraction le plus rapidement possible.

Dans ces conditions, l'auteur acceptera également beaucoup mieux sa peine, dont la pertinence sociale sera beaucoup plus grande.

Un règlement accéléré et simplifié de certaines procédures par l'extension des possibilités de transaction peut également créer pour les tribunaux correctionnels une marge leur permettant de se pencher, selon la procédure classique, sur les affaires dans lesquelles la culpabilité ou les circonstances de l'infraction sont sérieusement contestées et/ou dans lesquelles le ministère public et la défense s'opposent radicalement sur la nature et le taux de la sanction appropriée. Il peut donc aussi contribuer à une augmentation de la qualité dans le règlement des autres affaires, de nombreuses heures d'audience pouvant être libérées.

Enfin, une extension de la possibilité d'extinction de l'action publique moyennant le paiement d'une somme d'argent offre un avantage supplémentaire très important en ce sens qu'elle garantit que les sanctions financières ainsi imposées, soit sous la forme du paiement d'une somme d'argent, soit sous la forme d'une renonciation à des biens, mènent rapidement et réellement à une exécution effective.

Tel sera certainement le cas dans les affaires où l'autorité n'a pu saisir les avantages patrimoniaux tirés par l'inculpé. Il n'est en effet question d'extinction de l'action publique qu'après le paiement de l'amende et la renonciation à des biens et effets. Il pourra ainsi être aussi remédié aux problèmes très fréquents ainsi qu'aux nombreuses procédures (de saisie) et aux nombreux coûts qui vont de pair avec l'exécution de sanctions financières.

⁴ Cass. 8 avril 2008, T. Strafr. 2008, fascicule 4, p. 276.

Bovenop deze toestand komt nog de recente rechtspraak van het Hof van Cassatie⁴ inzake de redelijke termijn in de fase van de regeling van de rechtspleging (dus in de fase voor de bodemrechter) en de veroordelingen van België door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens wegens overschrijding van de redelijke termijn tijdens het gerechtelijke onderzoek.

De traagheid van vele procedures, door de toevloed van strafdossiers, de beperkte verwerkingscapaciteit en de zware proceduregang (zeker in geval van gerechtelijk onderzoek) schaadt ook de slagkracht van het strafrecht: de doelmatigheid van het strafrecht vereist dat de sanctie volgt zo kort mogelijke tijd na het misdrijf.

Ook zal de straf door de dader op dat ogenblik veel beter worden aanvaard en zal haar maatschappelijke relevantie veel groter zijn.

Een versnelde en vereenvoudigde afdoening van een aantal procedures door de verruiming van de mogelijkheden tot schikking kan ook ruimte creëren om de correctionele rechtbanken toe te laten zich volgens de klassieke procedure te buigen over die zaken waarin ernstige betwisting bestaat over de schuld of over de omstandigheden van het misdrijf of waarin het openbaar ministerie en de verdediging lijnrecht tegenover elkaar staan met betrekking tot de aard en de hoogte van de passende sanctie. Dit kan dus ook bijdragen tot een kwaliteitsverhoging in de afdoening van de andere zaken, doordat talrijke zittingsuren kunnen worden vrijgemaakt.

Een zeer belangrijk bijkomend voordeel van een verruiming van de mogelijkheid tot verval van de strafvordering tegen betaling van een geldsom ligt tenslotte in de garantie dat hierdoor financiële sancties die op deze wijze worden opgelegd, hetzij onder de vorm van de betaling van een geldsom, hetzij onder de vorm van een afstand van voorwerpen, snel en daadwerkelijk tot een effectieve uitvoering leiden.

Met name zal dit zeker het geval zijn in zaken waarin door de overheid geen beslag kon worden gelegd op de door de verdachte behaalde vermogensvoordelen. Er is immers slechts sprake van verval van strafvordering na betaling van de geldboete en de afstand van goederen en zaken. Hiermede wordt ook geredigeerd aan de zeer frequente moeilijkheden en de talrijke (beslag)procedures en kosten waarmee de uitvoering van financiële sancties geïmponeerd gaat.

⁴ Cass. 8 april 2008, T. Strafr. 2008, afl. 4, 276.

Last but not least, l'extension de la transaction s'inscrit dans le cadre d'une évolution de la société vers une vision réparatrice plus consensuelle de la justice (cf. médiation civile). La justice classique, où le juge entend les parties depuis son estrade et décide ensuite, fait place à une justice où l'inculpé est impliqué dans le processus de décision, doit prendre ses responsabilités et est confronté à la victime. L'inculpé acceptera ainsi plus tôt la sanction imposée, tandis que la réparation du dommage causé à la victime mais également à la société sera garantie.

La transaction étendue pourrait dès lors constituer un modèle permettant d'offrir une solution réaliste à chacun des problèmes, qui vont de la complexité de l'affaire au problème de capacité des différents acteurs et à la concrétisation inefficace de l'indemnisation, en passant par les longs délais de traitement des procédures pénales.

L'appel à l'extension du champ d'application de la transaction n'est d'ailleurs pas neuf.

Il en était par exemple déjà question dans le document 'Les dialogues Justice' de F. Erdman et G. de Leval⁵.

Elle figure expressément dans le plan du Collège des procureurs généraux "Lignes de force pour un plan stratégique en vue de la modernisation du ministère public".

Elle constitue également un point d'action du Plan d'action 2008-2009 du Collège pour la lutte contre la fraude fiscale et sociale présenté le 2 juillet 2008 par C. Devlies, secrétaire d'État à la Coördination de la lutte contre la fraude (rubrique 3.11) et approuvé le 14 novembre 2008 par le Comité ministériel pour la lutte contre la fraude fiscale et sociale.

La commission d'enquête parlementaire sur les grands dossiers de fraude fiscale indiquait également dans son rapport du 7 mai 2009: "qu'il est nécessaire d'élaborer un système efficace, permettant d'arriver à des accords aux termes desquels l'administration propose aux contribuables le paiement de l'impôt plus une somme déterminée et renonce à toute poursuite pénale. Les accords doivent définir correctement les responsabilités de tous les intéressés. Il appartient au

⁵ FRED ERDMAN & GEORGES DE LEVAL, Les dialogues Justice, Rapport de synthèse rédigé à la demande de Laurette Onkelinx, vice-première ministre et ministre de la Justice, juillet 2004, Section 2, Suggestions ponctuelles, § 10, Modalités d'application des articles 216bis et 216quater du Code d'instruction criminelle, p. 107.

Last but not least kadert dit in een maatschappelijke evolutie naar een meer consensuele herstelgerichte visie op justitie (cf. bemiddeling in burgerlijke zaken). De klassieke opgelegde justitie waarbij de rechter vanuit zijn hoge stoel de partijen aanhoort en dan beslist, maakt plaats voor een justitie waarin de verdachte betrokken wordt in het beslissingsproces, zijn verantwoordelijkheid dient op te nemen en geconfronteerd wordt met het slachtoffer. De verdachte zal op deze manier eerder de opgelegde sanctie accepteren, terwijl anderzijds het herstel van de aangerichte schade aan het slachtoffer maar ook aan de maatschappij gegarandeerd is.

De verruimde minnelijke schikking zou dan ook een geschikt middel kunnen zijn om een realistische oplossing te bieden aan elk van die knelpunten gaande van de complexiteit van de zaak, over de lange duurtijd van de strafprocessen tot het capaciteitsprobleem van de verschillende actoren en onefficiënte bestraffing tot de concretisering van de schadevergoeding.

De roep naar een uitbreiding van het toepassingsgebied van de minnelijke schikking is trouwens niet nieuw.

Hiervan was bijvoorbeeld reeds sprake in het document 'Justitiedialogen' van F. Erdman en G. de Leval⁵.

Het is uitdrukkelijk opgenomen in het plan van het college van procureurs-generaal betreffende "Krachtlijnen voor een strategisch plan voor de modernisering van het openbaar ministerie"

Het vormt ook een actiepoint in het Actieplan 2008-2009 van het College tegen de fiscale en sociale fraude voorgesteld op 2 juli 2008 door C. Devlies, Staatssecretaris voor de Coördinatie van Fraudebestrijding (rubriek 3.11) en goedgekeurd op 14 november 2008 door het Ministerieel Comité voor de strijd tegen de fiscale en sociale fraude.

De parlementaire onderzoekscommissie naar de grote fiscale fraudedossiers stelde tevens in haar verslag van 7 mei 2009 vast dat: "er nood is aan een sluitend systeem dat akkoorden mogelijk maakt waarbij de administratie aan de belastingplichtige het betalen van belasting plus een bepaald bedrag voorstelt en waarbij de strafvervolgging vervalt. De akkoorden moeten op een correcte wijze de verantwoordelijkheden van alle betrokkenen vastleggen. Het is de taak van de wetgever te bepalen onder

⁵ FRED ERDMAN & GEORGES DE LEVAL, Justitiedialogen, Syntheseverslag opgemaakt op verzoek van Laurette Onkelinx, Vice-Eerste minister en minister van Justitie, juli 2004, Deel 2, Suggesties over bepaalde materies, § 10, Modaliteiten van toepassing van de artikelen 216bis en 216quater Sv, p. 111.

législateur d'en déterminer les conditions". Et aussi: "Il convient également d'examiner de manière plus approfondie la possibilité d'introduire un règlement amiable judiciaire". Elle recommandait dès lors: d'"instaurer un système général de règlement amiable et/ou de transaction qui, en s'appliquant, met fin aux poursuites pénales en matière de fraude fiscale".⁶

Il peut être renvoyé également à la proposition de loi modifiant le Code d'instruction criminelle en ce qui concerne le règlement transactionnel et la déclaration libératoire, déposée par Mme Carina Van Cauter et MM. Luk van Biesen et Herman De Croo.⁷

LIGNES DE FORCE

L'extension doit permettre au ministère public de donner suite de manière appropriée aux infractions dans un délai socialement acceptable.

La présente proposition se fonde sur quatre angles d'incidence:

1° *Economie de procédure*: là où cela se justifie socialement, la proposition permet une utilisation optimale des moyens limités dont dispose le pouvoir judiciaire, en particulier dans les affaires 'Ecofin'. Les enquêtes et procès ne doivent de ce fait plus traîner plus longtemps ou être plus onéreux que ce qui est strictement nécessaire. Une capacité est libérée pour les affaires pénales qui ne répondent pas aux exigences décrites dans la présente proposition.

2° *Transparence*: la procédure proposée peut uniquement être appliquée lorsque l'inculpé ou l'auteur est disposé à donner des détails complets sur son implication dans les faits et sur la dimension des infractions.

3° *Accord*: la procédure élaborée s'inscrit dans le cadre d'une vision consensuelle conciliant les intérêts de l'auteur et ceux de la victime. Dans la transaction actuelle, il est prévu que la victime soit indemnisée mais également qu'elle soit tenue complètement à l'écart du processus de mise en œuvre de la transaction. Dans la présente proposition, la victime se révèle être une partie à part entière dans la procédure de la transaction.

⁶ Chambre des représentants de Belgique: Rapport du 7 mai 2009 relatif à l'enquête parlementaire sur les grands dossiers de fraude fiscale: doc 52 0034/004, p. 243.

⁷ Proposition de loi du 16 février 2009 modifiant le Code d'instruction criminelle en ce qui concerne le règlement transactionnel et la déclaration libératoire, doc. Chambre, 2008-2009, 1817/001.

welke voorwaarden dat zou moeten". En verder: "Ook dient de mogelijkheid tot invoering van een gerechtelijke minnelijke schikking verder te worden onderzocht". Zij deed dan ook de volgende aanbeveling: "Een algemene regeling voor de minnelijke schikking of dading invoeren; de toepassing van die regeling zou een einde maken aan de strafvervolgning in fiscale fraudezaken."⁶

Ook kan verwezen worden naar het wetsvoorstel aangaande de minnelijke schikking en de bevrijdende aangifte ingediend door mevrouw Carina Van Cauter en de heren Luk van Biesen en Herman De Croo.⁷

KRACHTLIJNEN

De uitbreiding moet aan het openbaar ministerie de gelegenheid geven om een passend gevolg te geven aan strafbare feiten binnen een maatschappelijk aanvaardbare termijn.

Ons voorstel heeft vier invalshoeken:

1° *Proceseconomisch*: daar waar het maatschappelijk verantwoord is, laten wij toe optimaal gebruik te maken van de beperkte middelen waarover de rechterlijke macht beschikt, in het bijzonder in ecofin-zaken. Onderzoeken en processen hoeven daardoor niet langer aan te slepen of kostelijker te worden dan strikt noodzakelijk. Er komt capaciteit vrij voor strafzaken die niet beantwoorden aan de vereisten zoals omschreven in het huidig voorstel;

2° *Openheid*: de voorgestelde procedure kan maar worden toegepast wanneer de verdachte of dader bereid is openheid van zaken te geven in verband met zijn betrokkenheid bij de feiten en de omvang van de gepleegde strafbare feiten.

3° *Akkoord*: de uitgewerkte procedure kadert in een consensuele visie, waarin de belangen van de dader en die van het slachtoffer met elkaar worden verzoend. Momenteel regelt de minnelijke schikking de vergoeding voor het slachtoffer. Het slachtoffer staat verder wel volledig buiten het totstandkomingsproces van de minnelijke schikking. In ons voorstel komt het slachtoffer naar voren als een volwaardige partij in de procedure van de minnelijke schikking.

⁶ Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers: verslag van 7 mei 2009 parlementair onderzoek voor de grote fiscale fraudedossiers: (Parl. St. Kamer 2007, nr. 52K34/004, p. 243.

⁷ Wetsvoorstel van 16 februari 2009 tot wijziging, wat betreft de minnelijke schikking en de bevrijdende aangifte van het Wetboek van Strafvordering, Parl. St. Kamer 2008-2009, nr. 1817/001.

La présente proposition prend également en considération le principe de volonté qui est au centre de la transaction. Il s'agit d'un facteur important pour apprécier l'opportunité d'une proposition de transaction. La transaction n'est pas un droit de l'inculpé. L'application de l'article 216*bis* est une possibilité facultative pour le ministère public. Toutefois, cette liberté est également concédée à l'inculpé car ce dernier n'est pas tenu d'accepter la proposition. La volonté constitue le point de départ de la transaction, non seulement dans le chef de l'auteur mais également dans le chef de la victime.

4° *Indemnisation*: l'indemnisation préalable reste une condition constitutive de la réalisation de la transaction. La présente proposition n'y touche pas. L'auteur doit avoir accepté sa responsabilité civile et avoir fourni des preuves d'indemnisation de la partie non contestée du dommage. Une solution est ainsi apportée au problème de l'irrécouvrabilité effective des indemnisations octroyées par voie judiciaire.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Art. 2

Art. 216*bis*, § 1^{er}. Il convient tout d'abord de garder à l'esprit qu'une proposition de transaction n'est possible que si le ministère public estime que seules une amende et éventuellement une confiscation spéciale sont nécessaires.

Si le ministère public considère qu'il y a également lieu d'imposer une peine d'emprisonnement ou une peine de travail (et d'éventuelles peines subsidiaires comme l'interdiction d'exercer certains droits civils et politiques ou une interdiction professionnelle), la procédure classique doit être suivie.

Il en découle que cet instrument est plutôt adapté aux infractions patrimoniales (infractions financières et intellectuelles). Pour de telles infractions portant sur un avantage économique, l'imposition d'une sanction patrimoniale constitue souvent une mesure adéquate.

En d'autres termes, il existe une certaine réserve pour les infractions qui portent atteinte à l'intégrité physique de l'individu.

En principe, les infractions contre les personnes et en matière de mœurs ne se prêtent pas à une transaction, ne fût-ce que parce que l'accord de la victime est nécessaire.

Wij hebben ook oog voor het principe van de *vrijwilligheid*. Dit vormt de kerngedachte vormt van de minnelijke schikking. De vrijwilligheid is een belangrijke factor voor de beoordeling van de opportuniteit van een voorstel tot minnelijke schikking. De minnelijke schikking is geen recht van de verdachte. De toepassing van artikel 216*bis* is facultatief voor het openbaar ministerie. Evenwel is die vrijheid ook gegund aan de verdachte omdat deze laatste niet gehouden is om op het voorstel in te gaan. De vrijwilligheid is het uitgangspincipe voor het tot stand komen van de minnelijke schikking niet alleen in hoofde van de dader, maar ook in hoofde van het slachtoffer.

4° *Schadeloosstelling*: de voorafgaande schadeloosstelling blijft een constitutieve voorwaarde voor de totstandkoming van de minnelijke schikking. Hieraan raken wij niet. De dader dient zijn burgerlijke aansprakelijkheid te hebben aanvaard en bewijs te hebben geleverd van vergoeding van het niet-betwiste gedeelte ervan. Op deze manier wordt ook het probleem van de feitelijke oninbaarheid van rechterlijk toegekende schadevergoedingen opgelost.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Art. 2

Art. 216*bis*, § 1. Vooreerst moet voor ogen worden gehouden dat een voorstel tot minnelijke schikking enkel mogelijk is wanneer het openbaar ministerie van oordeel is dat enkel een geldboete en eventueel een bijzondere verbeurdverklaring noodzakelijk zijn.

Indien het openbaar ministerie meent dat ook een gevangenisstraf of een werkstraf (en eventuele bijkomende straffen zoals ontzetting uit bepaalde burgerlijke en politieke rechten of een beroepsverbod) moet worden opgelegd, dient de klassieke rechtsgang gevolgd te worden.

Hieruit volgt dat dit instrument eerder geschikt is voor vermogensrechtelijke inbreuken (financiële en intellectuele misdrijven). Voor dergelijke op economisch voordeel gerichte delicten is het opleggen van een vermogenssanctie vaak een adequate maatregel.

Met andere woorden is er terughoudendheid geboden voor misdrijven waarbij er geraakt werd aan de fysieke integriteit van het individu.

Misdrijven tegen personen en zeden lenen zich in principe niet voor een minnelijke schikking, ook al omwille van het noodzakelijke akkoord van het slachtoffer.

Concernant le champ d'application *ratione materiae*, on se rattache au mécanisme existant de l'article 216bis du Code d'Instruction criminelle, pour lequel il existe également un champ d'application général.

Une extension de ce champ d'application s'impose toutefois afin que des crimes qui ont toujours été correctionnalisés, comme les faux en écritures et l'usage de faux de droit commun, puissent également faire l'objet d'une transaction.

Les vols commis avec effraction, escalade ou fausses clefs peuvent également donner lieu à une proposition de transaction.

Pour de telles infractions, il importe que la sanction puisse suivre rapidement les faits et que le sentiment d'impunité soit dissipé.

À cet égard, il ne faut pas non plus oublier qu'à l'entame de l'enquête, le ministère public est tenu d'attribuer une qualification provisoire à l'infraction en attendant la suite de l'enquête.

Dans la pratique, dans une grande majorité des dossiers de fraude, par exemple, les parquets utilisent les qualifications d'organisation criminelle et de blanchiment.

De telles enquêtes pénales sont pour la plupart portées initialement à la connaissance du parquet par le biais de notifications indiquant l'existence d'indices sérieux de blanchiment d'argent d'origine criminelle faites par la Cellule de traitement des informations financières (CTIF) sur la base des dispositions de la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme.

Le fait est que ces dernières années, la CTIF est de plus en plus confrontée à des processus criminels "aboutis". En effet, afin de rendre aussi opaques que possible leurs activités et les pratiques de blanchiment qui y sont associées, les fraudeurs fiscaux notamment recourent à des méthodes de plus en plus complexes. Ainsi, il est fait appel de manière croissante aux connaissances spécifiques de conseillers juridiques, financiers ou fiscaux, qu'il s'agisse de les introduire auprès d'institutions financières, d'intervenir comme intermédiaire lors de transactions financières, de réaliser des transactions financières, de constituer des structures sociétaires (sous la forme ou non de sociétés *offshore* ayant leur siège dans des paradis fiscaux ou de sociétés-écrans, qui soit exercent une activité totalement fictive, soit exercent une véritable activité

Wat het toepassingsgebied *ratione materiae* betreft, wordt aangesloten bij het bestaande mechanisme van artikel 216bis van het Wetboek van Strafvordering, dat eveneens een algemeen toepassingsgebied heeft.

Een uitbreiding van dit toepassingsgebied dringt zich echter op om misdaden die van oudsher worden gecorrectionaliseerd zoals de gemeenrechtelijke valsheden in geschriften en gebruik van valse stukken ook het voorwerp te kunnen laten uitmaken van een minnelijke schikking.

Ook diefstallen met braak, inklimming of valse sleutels kunnen leiden tot een voorstel tot minnelijke schikking.

Voor dergelijke misdrijven is het belangrijk dat de bestraffing snel kan volgen na de feiten en het gevoel van straffeloosheid wordt weggenomen.

Hierbij mag ook niet vergeten worden dat het openbaar ministerie bij aanvang van het onderzoek verplicht is een voorlopige kwalificatie te geven aan het misdrijf, in afwachting van het verdere onderzoek.

In de praktijk gebruiken de parketten in een overgroot deel van bijvoorbeeld fraudedossiers de kwalificaties 'criminele organisatie' en 'witwas'.

Dergelijke strafonderzoeken worden veelal initieel ter kennis gebracht aan het parket via kennisgevingen van ernstige aanwijzingen van het witwassen van gelden van criminele oorsprong door de Cel voor Financiële Informatieverwerking (CFI) op grond van de bepalingen van de wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme.

Feit is dat de CFI de laatste jaren steeds meer met zogenaamde "uitgewerkte" criminele activiteiten wordt geconfronteerd. Teneinde hun activiteiten en de daarmee gerelateerde witwaspraktijken zo ondoorzichtig mogelijk te maken gebruiken met name fiscale fraudeurs immers steeds ingewikkelder werkwijzen. Zo wordt onder meer steeds meer beroep gedaan op de specifieke beroepskennis van juridische, financiële of fiscale raadgevers om bij financiële instellingen te worden geïntroduceerd, om als tussenpersoon op te treden bij financiële verrichtingen, om financiële verrichtingen uit te voeren, om vennootschappen op te richten (al dan niet in de vorm van offshore vennootschappen met zetel in belastingparadijzen of schermvennootschappen, welke hetzij een volledig fictieve activiteit hebben, hetzij een werkelijke activiteit hebben doch deze vermengen met illegale

mais y mêlent des pratiques illégales), de reprendre des sociétés dormantes, de créer des montages juridiques et financiers ou d'administrer des sociétés, par le biais ou non de l'intervention d'autres sociétés nommées en qualité de dirigeants (voir Cellule de traitement des informations financières, 15^e rapport d'activités, en particulier les pages 59-60 et 65-67).

Il est bien évident qu'à la lumière de tels phénomènes, les parquets se voient souvent contraints d'entamer l'enquête pénale sous les qualifications de blanchiment et/ou de participation à une organisation criminelle. En effet, au moment où débute l'enquête, il est souvent très difficile de discerner l'infraction de base éventuelle qui est à l'origine de la structure de blanchiment et surtout de déterminer s'il s'agit bien de la seule infraction de base.

En fonction de l'enquête, la présente proposition permet également d'opérer des distinctions entre les suspects selon la participation de chacun et sa disposition à se montrer transparent et à réparer le dommage.

En outre, l'intérêt d'attribuer les qualifications de blanchiment et/ou de participation à une organisation criminelle ne peut être sous-estimé à la lumière de l'exécution de demandes d'entraide judiciaire internationale. Compte tenu du caractère international de nombreuses structures frauduleuses en matière financière et fiscale, les commissions rogatoires internationales sont souvent un instrument nécessaire à la manifestation de la vérité dans de tels dossiers répressifs.

Les investigations sur l'infraction que constitue le blanchiment permettent également de recourir à un instrument spécifique en la matière, à savoir la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime du 8 novembre 1990 (MB du 4 juin 1998) (ci-après dénommée "Convention sur le blanchiment"). Cette convention précise que les parties s'accordent l'entraide la plus large possible pour identifier et dépister les instruments, les produits et les autres biens susceptibles de confiscation (articles 7 et 8). Elle vise en premier lieu à identifier et à dépister les "produits" découlant d'infractions (définis à l'article 1, a. comme "tout avantage économique tiré d'infractions pénales") et d'autres biens en vue de leur confiscation.

praktijken), om zogenaamd slapende vennootschappen over te nemen, om juridische en financiële constructies op te zetten of om vennootschappen te beheren, al dan niet via de inschakeling van weer andere vennootschappen welke tot bestuurders worden benoemd (zie Cel voor Financiële Informatieverwerking, 15^e activiteitenverslag 2008, in het bijzonder p. 59-60 en 65-67).

Het ligt voor de hand, dat de parketten in het licht van dergelijke fenomenen zich vaak genoodzaakt zien om strafonderzoeken op te starten onder de kwalificaties witwassen of deelname aan een criminele organisatie. Het is op het ogenblik van de aanvang van het onderzoek immers vaak geheel onduidelijk welk het mogelijke basismisdrijf kan zijn, dat ten grondslag ligt van de witwasstructuur en of er überhaupt wel sprake is van enig basismisdrijf.

In functie van het onderzoek laten wij ook toe om te diversifiëren tussen de verdachten in functie van ieders aandeel en bereidheid tot het geven van openheid en schadevergoeding.

Daarnaast mag het belang van de toepassing van de kwalificaties witwassen of deelname aan een criminele organisatie niet worden onderschat in het licht van de uitvoering van internationale rechtshulpverzoeken. Gezien het internationaal karakter van vele financiële en fiscale fraudestructuren zijn internationale rogatoire opdrachten vaak een noodzakelijk instrument voor de waarheidsvinding naar het gebeuren in dergelijke strafdossiers.

Onderzoeken naar het misdrijf witwassen bieden ook de mogelijkheid om beroep te doen op een aan deze materie eigen verdragstekst, met name de Overeenkomst inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven van 8 november 1990 (BS 4 juni 1998) (hierna te noemen "de Witwasovereenkomst"). De Witwasovereenkomst stipuleert dat de verdragspartijen elkaar de ruimst mogelijke rechtshulp verlenen bij het opsporen en identificeren van hulpmiddelen, opbrengsten en andere voorwerpen die vatbaar zijn voor confiscatie (artikelen 7 en 8). Het doel van dit verdrag betreft in de eerste plaats het identificeren en opsporen van uit misdrijven voortvloeiende "opbrengsten" (gedefinieerd in artikel 1. a) als "*elk economisch voordeel dat uit strafbare feiten is verkregen.*") en andere voorwerpen met het oog op de verbeurdverklaring ("*confiscatie*") ervan.

Compte tenu de ce qui précède, il est bien évident qu'une limitation du champ d'application quant à la possibilité de proposer des transactions, dont sont exclues les qualifications 'plus lourdes' comme le blanchiment ou la participation à une organisation criminelle, a peu de sens et produirait même un effet contraire. En effet, une partie importante des dossiers répressifs, dans lesquels une proposition de transaction peut s'avérer opportune, s'en trouverait exclue ab initio.

L'extension proposée permet de mener une politique criminelle efficace.

L'application de la transaction peut dès lors varier en fonction de la vision de la société et des besoins d'un appareil judiciaire fonctionnant de manière efficace.

Comme il a déjà été dit, la présente proposition de loi devra s'accompagner de directives contraignantes du ministre de la Justice et du Collège des procureurs généraux dans le cadre de la politique criminelle (articles 143*quater* et 143*bis* du Code judiciaire).

L'alinéa 2 de l'article 216*bis* proposé dispose que le procureur du Roi peut dorénavant prolonger le délai de paiement sans aucune limite de temps et peut également l'écourter si l'inculpé y consent. Par ailleurs, il est expressément précisé que tant la proposition que la décision de prolongation interrompent la prescription de l'action publique.

À l'alinéa 3, le seuil de 10 euros majoré des décimes additionnels est supprimé car dans certains cas, il constitue un frein à la mise en œuvre de la transaction.

Art. 216*bis*, § 2. L'extension de la transaction à la phase de l'instruction et de la procédure sur le fond s'inspire simplement de la mission légale confiée au ministère public. En matière pénale, le ministère public a pour tâche de requérir l'application de la loi pénale. L'article 22 du Code d'Instruction criminelle dispose que les procureurs du Roi sont chargés de la recherche et de la poursuite des infractions. En vertu de l'article 28*quater* du même Code, le procureur du Roi juge de l'opportunité des poursuites. Il exerce l'action publique suivant les modalités prévues par la loi. Le ministère public intente l'action publique et défend le dossier répressif. Le ministère public a la plénitude du droit de poursuivre. Il a pour prérogative absolue de veiller à la procédure pénale et plus généralement à l'action publique. Le ministère public détermine la finalité de l'enquête pénale et doit donc également pouvoir prendre en toute indépendance une décision sur la possibilité de proposer une transaction. La proposition de transaction est en d'autres termes un exemple-type de décision

Gezien het voorgaande, spreekt het voor zich dat een beperking van het toepassingsgebied van de mogelijkheid om minnelijke schikkingen aan te bieden, waarbij 'zwaardere' kwalificaties als witwassen of criminele organisatie worden uitgesloten weinig zin heeft en zelfs een averechts effect zou hebben. Een belangrijk deel van de strafdossiers, waarin het aanbieden van een minnelijke schikking opportuun kan zijn, zou immers ab initio uitgesloten worden.

De voorgestelde uitbreiding laat een goed en efficiënt strafrechtelijk beleid toe.

De toepassing van de minnelijke schikking kan dan ook fluctueren met de maatschappelijke visie en de noden van een efficiënt functionerend rechtsapparaat.

Zoals reeds gezegd behoeft de nieuwe regeling een begeleiding door bindende richtlijnen van de minister van Justitie en van het college procureurs-generaal in het kader van het strafrechtelijk beleid (artikel 143*quater* en 143*bis* Ger.W.).

In het tweede lid van het voorgestelde artikel 216*bis*, wordt bepaald dat de procureur des Konings voortaan de betalingstermijn kan verlengen zonder enige beperking in de tijd en ook kan verkorten indien de verdachte ermee instemt. Anderzijds wordt uitdrukkelijk vermeld dat zowel het voorstel als de beslissing tot verlenging de verjaring van de strafvordering stuiten.

In het derde lid wordt de minimumgrens van 10 euro, verhoogd met de opdecimen, opgeheven aangezien dit in sommige gevallen een rem is voor de toepassing van de minnelijke schikking.

Art. 216*bis*, § 2. De uitbreiding van de minnelijke schikking naar de fase van het gerechtelijk onderzoek en de procedure ten gronde is ingegeven louter vanuit de wettelijke taak die het openbaar ministerie is toebedeeld. Het openbaar ministerie heeft in strafzaken tot taak de toepassing van de strafwet te vorderen. Artikel 22 Sv. bepaalt dat de procureurs des Konings belast zijn met de opsporing en vervolging van misdrijven. Krachtens artikel 28*quater* Sv. oordeelt de procureur des Konings over de opportuniteit van de vervolging. Hij oefent de strafvordering uit op de wijze door de wet bepaald. Het openbaar ministerie stelt de strafvordering in en behartigt het strafdossier. Het openbaar ministerie beschikt over de volheid van het vervolgingsrecht. Het is het absolute prerogatief van het openbaar ministerie om te waken over de strafrechtspleging en meer in het algemeen de strafvordering. Het openbaar ministerie bepaalt de finaliteit van het strafonderzoek en moet dus ook in alle onafhankelijkheid een beslissing over de mogelijkheid van een voorstel tot minnelijke schikking

visant à poursuivre l'exécution de la politique criminelle. D'ailleurs, à l'issue de chaque instruction, c'est le procureur du Roi qui par sa réquisition joue un rôle directeur quant à l'engagement ou non des poursuites ou à la suspension. Enfin, c'est ce même procureur du Roi qui prend en charge l'exécution de la peine.

La tâche du juge d'instruction est fondamentalement différente. Avant de pouvoir ordonner des actes d'instructions, il doit être saisi. Le juge d'instruction a l'obligation d'instruire et n'a pas à juger de l'opportunité des poursuites pénales engagées. Il n'a pas la faculté juridique de poursuivre. Il lui incombe de rassembler tous les indices et éléments de preuve afin de décider si les faits répondent à une qualification pénale et s'il existe suffisamment d'indices de culpabilité. La privation de toute compétence en matière de poursuites pénales s'appuie sur l'impartialité et l'indépendance du juge d'instruction. Dans l'accomplissement de sa mission légale, le juge d'instruction jouit d'une totale indépendance. Il doit être totalement impartial et doit rechercher les éléments de preuve tant à charge qu'à décharge.

Son indépendance implique qu'il ne peut être admis le moindre soupçon d'impartialité et que le juge d'instruction ne peut en aucune manière s'exprimer sur la transaction.

L'extension de la possibilité de transaction repose sur la différence fondamentale de compétences quant aux poursuites d'une part et à l'instruction d'autre part.

La disposition actuelle, qui n'autorise la transaction que dans le cadre de l'information, ne peut par conséquent perdurer tant d'un point de vue juridique que d'un point de vue politique.

Comme il a déjà été dit, il manque à l'actuel article 216bis du Code d'Instruction criminelle un cadre procédural clair dans lequel puisse intervenir la transaction. Actuellement, l'aspect procédural est totalement laissé à la créativité du ministère public, ce qui peut conduire à un manque de clarté et être source d'insécurité.

C'est dans cette optique qu'est proposée la procédure suivante (article 216bis, § 2, alinéa 2): si une instruction a déjà été ouverte, le procureur du Roi se fait

kunnen nemen. Het voorstel tot minnelijke schikking is met andere woorden een typevoorbeeld van een vervolgingsbeslissing van de uitvoering van het strafrechtelijk beleid. Overigens, na elk gerechtelijk onderzoek, is het de procureur des Konings die met zijn vordering richtinggevend is inzake de al dan niet-vervolgving of de opschorting. Tenslotte is het diezelfde procureur des Konings die instaat voor de strafuitvoering.

De taak van de onderzoeksrechter is fundamenteel verschillend. Alvorens hij onderzoeksverrichtingen kan bevelen, moet hij geadieerd worden. De onderzoeksrechter heeft een onderzoeksverplichting en heeft niet te oordelen over de opportuniteit van de op gang gebrachte strafvervolgving. Hij beschikt niet over de juridische mogelijkheid van strafvervolgving. Het is de taak van de onderzoeksrechter alle aanduidingen en bewijsmiddelen in te zamelen teneinde uit te maken of de feiten beantwoorden aan een strafrechtelijke kwalificatie en of er voldoende aanwijzingen van schuld bestaan. De ontbering van enige bevoegdheid met betrekking tot de strafvervolgving steunt op de onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de onderzoeksrechter. Bij het vervullen van zijn wettelijke opdracht geniet de onderzoeksrechter een volledige onafhankelijkheid. Hij moet volstrekt onpartijdig zijn en zowel bewijsmateriaal à charge als à décharge opsporen.

Zijn onafhankelijkheid heeft tot gevolg dat er zelfs geen schijn van partijdigheid kan aanvaard worden en impliceert dat hij zich op geen enkele manier mag of kan uitspreken over de minnelijke schikking.

Dit fundamentele onderscheid van bevoegdheden enerzijds met betrekking tot de vervolging en anderzijds met betrekking tot het gerechtelijk onderzoek is de basis voor de uitbreiding van de mogelijkheid van minnelijke schikking.

De huidige regeling waarbij de minnelijke schikking enkel mogelijk is tijdens het opsporingonderzoek kan bijgevolg zowel vanuit een juridisch oogpunt als vanuit een beleidsmatig oogpunt niet in stand worden gehouden.

Zoals reeds aangehaald ontbreekt in het huidige artikel 216bis Sv. een duidelijk procedureel kader waarbinnen de minnelijke schikking tot stand kan komen. Momenteel wordt het procedurele aspect volledig overgelaten aan de creativiteit van het openbaar ministerie wat aanleiding kan geven tot onduidelijkheid en onzekerheid.

Het is in die optiek dat wij volgende procedure voorstellen (art. 216bis, § 2, tweede lid): indien er reeds een gerechtelijk onderzoek werd ingesteld doet de procureur

communiquer le dossier répressif. Il informe les parties concernées et leurs avocats qu'ils peuvent consulter le dossier. Cette consultation est absolument indispensable à la lumière des droits de la défense de l'inculpé et de la protection des intérêts de la victime.

La transaction peut alors avoir lieu dans un esprit d'ouverture en pleine connaissance de cause. La transparence totale de l'information est une norme de qualité absolue à laquelle la procédure doit satisfaire.

Ensuite (alinéa 3), le procureur du Roi explique sa résolution à l'inculpé, à la victime et à leurs avocats. Le droit d'initiative émane donc en théorie du procureur du Roi en exécution de ses missions légales exclusives. Il s'agit d'un jugement d'opportunité qui n'appartient qu'au procureur du Roi. Il est dès lors tout à fait inexact d'affirmer que l'auteur peut "racheter" sa peine. C'est au procureur du Roi que revient le dernier mot, avec l'accord de la victime. Rien n'empêche toutefois l'inculpé de faire part de sa volonté de conclure une transaction au procureur du Roi qui pourra ou non accéder à sa demande en fonction de son jugement d'opportunité exclusif. Les demandes se font par pli ordinaire (art. 216bis, § 5). Dans la pratique, on peut s'attendre à ce que l'initiative émane souvent de l'inculpé puisque la volonté de réparer le dommage causé est essentielle pour que la transaction entre en ligne de compte.

Le procureur du Roi indique les faits, décrits dans le temps et dans l'espace, auxquels se rapportera le paiement d'une somme d'argent (alinéa 4). Cette disposition figure expressément dans le texte afin qu'il ne puisse y avoir aucun malentendu sur la portée de l'extinction de l'action publique. Cette délimitation claire s'inscrit dans le cadre d'une procédure transparente où l'inculpé et la victime sont clairement informés et peuvent prendre leur décision de manière réfléchie.

Le procureur du Roi fixe le montant de la somme et des frais et indique les objets ou avantages patrimoniaux à abandonner (alinéa 5). Il fixe également le délai dans lequel l'inculpé et la victime peuvent parvenir à un accord. Si les parties, la victime et l'inculpé sont parvenus à un accord, ils en avisent le procureur du Roi, qui actera l'accord dans un procès-verbal (alinéa 7). Le rôle du procureur du Roi est donc limité dans le temps et sur le plan du contenu. Il explique la proposition et se retire ensuite du processus de mise en œuvre qui se poursuit entre l'auteur et la victime.

des Konings zich het straf dossier in mededeling geworden. De procureur des Konings stelt de betrokken partijen en hun advocaten in kennis dat zij inzage in het dossier krijgen. Die inzage is absoluut noodzakelijk in het licht van de rechten van verdediging van de verdachte en de bescherming van de belangen van het slachtoffer.

De minnelijke schikking kan alsdan tot stand komen in een geest van openheid en met volledige kennis van zaken. Een volledige transparantie van informatie is een absolute kwaliteitsnorm waaraan de procedure moet voldoen.

Vervolgens (*derde lid*) licht de procureur des Konings zijn voornemen toe aan de verdachte, het slachtoffer en hun advocaten. Het initiatiefrecht gaat dus in theorie uit van de procureur des Konings in uitvoering van zijn exclusieve wettelijke taken. Het is een opportuiniteitsoordeel dat alleen toebehoort aan de procureur des Konings. Het is dan ook pertinent onjuist te stellen dat de dader zijn straf kan "afkopen". Het is de procureur des Konings die het laatste woord heeft met daaraan gekoppeld het akkoord van het slachtoffer. Niets belet echter dat de verdachte zijn bereidheid tot het sluiten van een minnelijke schikking te kennen geeft aan de procureur des Konings die hier al dan niet kan op ingaan afhankelijk van zijn exclusief opportuiniteitsoordeel. De verzoeken geschieden bij gewone brief (*art. 216bis, § 5*). In de praktijk is het te verwachten dat het initiatief dikwijls zal uitgaan van de verdachte vermits de bereidheid tot regeling van de toegebrachte schade essentieel is om voor de minnelijke schikking in aanmerking te komen.

De procureur des Konings bepaalt op welke feiten, omschreven in tijd en ruimte, de betaling van een geldsom betrekking zal hebben (*vierde lid*). Deze bepaling wordt uitdrukkelijk opgenomen opdat er geen misverstanden kunnen ontstaan over de draagwijdte van het verval van de strafvordering. Die duidelijke afbakening kadert in een transparante procedure waarbij de verdachte en het slachtoffer duidelijk worden geïnformeerd en hun beslissing kunnen nemen op een weloverwogen manier.

De procureur des Konings bepaalt het bedrag van de geldsom, de kosten en de goederen of vermogensvoordelen waarvan afstand dient te worden gedaan (*vijfde lid*). Hij bepaalt eveneens de termijn binnen dewelke de verdachte en het slachtoffer tot een akkoord kunnen komen. Indien de partijen, het slachtoffer en de verdachte tot een akkoord zijn gekomen, melden zij dit aan de procureur des Konings. Hij akteert het akkoord in een proces-verbaal (*zevende lid*). De rol van de procureur des Konings is dus in tijd en qua inhoud beperkt. Hij licht het voorstel toe en trekt zich vervolgens terug uit het verdere totstandkomingsproces tussen dader en slachtoffer.

La victime est un élément indispensable dans la réalisation de la transaction. Sans son accord, une proposition de transaction n'a aucune chance d'aboutir. Actuellement, en ce qui concerne l'indemnisation du dommage, la victime est entièrement mise sur la touche. Son point de vue n'est ni demandé ni pris en considération. Néanmoins, la portée sociale telle qu'elle se reflète dans la perception de la victime est essentielle pour la stabilité ainsi que pour l'impact "curatif" de la transaction. L'implication de la victime est essentielle dans un système où la peine devrait réveiller le sens des responsabilités chez l'auteur. Une confrontation avec la victime rend les conséquences des actes de l'auteur d'autant plus concrètes, principalement lorsqu'il est question d'infractions à caractère financier comme l'escroquerie. En ce sens, la transaction se rapproche toujours plus de la médiation pénale prévue à l'article 216ter du Code d'Instruction criminelle mais elle se focalise plutôt sur les infractions d'une autre nature pour lesquelles une sanction financière constitue l'alternative la plus indiquée. La médiation est plutôt axée sur un travail d'intérêt général ou une thérapie appropriée. L'implication de la victime constitue un croisement vers lequel les deux constructions juridiques que sont la médiation et la transaction convergent. La proposition actuelle concourt à un système plus harmonieux de règlement alternatif des litiges différencié selon la nature de l'affaire. A n'en pas douter, un système de règlement alternatif des litiges véritablement cohérent servira la crédibilité et l'efficacité de l'appareil judiciaire. L'accord de la victime met immédiatement fin à la tâche souvent désespérée, voire vaine, de percevoir effectivement une indemnisation octroyée par voie judiciaire.

Outre un droit de veto pour la victime, il est prévu une sorte de "responsabilité solidaire" entre les personnes condamnées pour la même infraction à la restitution et aux dommages-intérêts ainsi qu'au paiement des frais de justice (alinéa 8).

Si l'affaire est déjà pendante et qu'aucun jugement ou arrêt n'est encore passé en force de chose jugée, le procureur du Roi ou le procureur général en donne officiellement avis au tribunal compétent ou à la cour compétente (alinéa 9).

Le juge compétent constatera à la fin de la procédure proposée, sur réquisition du procureur du Roi, l'extinction de l'action publique dans le chef de l'auteur qui a accepté et observé la proposition (alinéa 10).

Het slachtoffer is een onmisbare schakel in het totstandkomen van de minnelijke schikking. Zonder diens toestemming heeft een voorstel tot minnelijke schikking geen kans op welslagen. Momenteel wordt het slachtoffer inzake de vergoeding van de schade, volledig buiten spel gezet. Het standpunt van het slachtoffer wordt noch gevraagd noch in overweging genomen. Nochtans is de maatschappelijke draagkracht zoals weerspiegeld in de perceptie van het slachtoffer van wezenlijk belang voor de standvastigheid en de "helende" weerslag van de minnelijke schikking. De betrokkenheid van het slachtoffer is essentieel in een systeem waarbij de straf verantwoordelijkheidszin aan de dader zou moeten bijbrengen. Een confrontatie met het slachtoffer maakt de gevolgen van zijn daden des te meer tastbaar voornamelijk bij misdrijven die zich in de financiële sfeer bevinden zoals oplichting. In die zin nadert de minnelijke schikking steeds meer de bemiddeling in strafzaken zoals voorzien in artikel 216ter Sv., maar dan eerder toegespitst op misdrijven van een andere aard waarbij een financiële sanctie het meest aangewezen alternatief betreft. De bemiddeling is eerder gericht op dienstverlening of een aangepaste therapie. De betrokkenheid van het slachtoffer vormt een kruispunt waar beide rechtsfiguren, de bemiddeling enerzijds en de minnelijke schikking anderzijds samenkomen. Ons voorstel draagt bij tot een harmonieuzer systeem van alternatieve geschilbeslechting gedifferentieerd naargelang de aard van de zaak. Zonder twijfel zal een degelijk coherent systeem van alternatieve geschilbeslechting de geloofwaardigheid en efficiëntie van het rechtsapparaat ten goede komen. Het akkoord van het slachtoffer maakt meteen een einde aan de vaak hopeloze of onmogelijke taak om een rechterlijk toegekende schadevergoeding ook daadwerkelijk te innen.

Naast een vetorecht voor het slachtoffer creëren wij een soort "hoofdelijke aansprakelijkheid" tussen de personen die wegens hetzelfde misdrijf zijn veroordeeld tot teruggave en schadevergoeding en tot betaling van de gerechtskosten (*achtste lid*).

Wanneer de zaak reeds aanhangig werd gemaakt en er nog geen vonnis of arrest in kracht van gewijsde werd uitgesproken, geeft de procureur des Konings of de procureur-generaal officieel bericht aan de bevoegde rechtbank of het bevoegde hof (*negende lid*).

De bevoegde rechter zal aan het einde van de voorgestelde procedure op vordering van de procureur des Konings het verval van de strafvordering vaststellen ten aanzien van de dader die het voorstel aanvaard en nageleefd heeft (*tiende lid*).

Nonobstant la protection étendue de la victime, il est également prêté attention à la sauvegarde des droits de la défense de l'inculpé. Si aucune transaction n'est intervenue à la fin de la procédure, les documents établis et les communications faites lors de la concertation ne peuvent être utilisés à charge de l'auteur dans une procédure pénale, civile, administrative, arbitrale ou dans toute autre procédure visant à résoudre des conflits. Les documents et communications ne sont pas admissibles comme preuve, même comme aveu extrajudiciaire. Cet ajout vient soutenir la bonne volonté de l'inculpé, indispensable à la réussite d'une transaction. En effet, le principe de base de la concertation dans le cadre d'une transaction repose sur la confiance en échange d'une attitude transparente dans le chef de l'inculpé (alinéa 11).

Art. 216bis, § 3. Le nouveau paragraphe 3 ajoute tant le procureur fédéral que le procureur général en degré d'appel à la liste des personnes pouvant également proposer une transaction à la suite de l'extension de la transaction.

Art. 216bis, § 4. En outre, la condition de l'indemnisation préalable du dommage non contesté et de la reconnaissance par écrit de la responsabilité civile du fait générateur du dommage est intégralement maintenue. En tout état de cause, la victime peut faire valoir ses droits devant le tribunal compétent et en pareil cas, le paiement de la somme d'argent par l'auteur constitue une présomption irréfragable de sa faute. Cette disposition couvre l'hypothèse selon laquelle une transaction a été conclue.

Art. 216bis, § 5. Comme indiqué, les demandes pourront dorénavant être faites par pli ordinaire. Cela correspond en effet mieux à la réalité et cela s'inscrit dans la philosophie de la directive du 1^{er} décembre 2006 pour l'allègement et la simplification de certaines tâches administratives.

Art. 216bis, § 6. Enfin, nous prévoyons que la disposition proposée n'est pas applicable en matière de douanes et d'accises. Dans ces matières, la transaction est déjà d'application mais c'est toutefois le SPF Finances qui prend en charge les poursuites pénales.

En ce qui concerne les infractions fiscales et sociales de fraude ayant permis d'éviter des impôts ou des cotisations sociales, le droit d'initiative du procureur du Roi est plus limité en ce sens qu'une transaction n'est possible qu'après accord avec l'administration fiscale ou sociale et pour autant que cet accord soit exécuté.

Niettegenstaande de uitgebreide bescherming van het slachtoffer, besteden wij ook aandacht aan het waarborgen van de rechten van verdediging van de verdachte. Indien na het doorlopen van de procedure geen minnelijke schikking wordt bereikt, kunnen de documenten die werden opgemaakt en de mededelingen die werden gedaan tijdens het overleg niet ten laste van de verdachte worden aangewend in een strafrechtelijke, burgerrechtelijke, administratieve arbitrale of enige andere procedure voor het oplossen van conflicten. De documenten en mededelingen zijn niet toelaatbaar als bewijs, zelfs niet als buitengerechtelijke bekentenis. Deze toevoeging ondersteunt de vrijwilligheid in hoofde van de verdachte die onontbeerlijk is voor het welslagen van een minnelijke schikking. Het basisprincipe van het overleg binnen de minnelijke schikking steunt immers op vertrouwen in ruil voor openheid van zaken vanwege de verdachte (*elfde lid*).

Art. 216bis, § 3. De nieuwe paragraaf drie voegt zowel de federale procureur als de procureur-generaal in geval van hoger beroep toe als personen die ook een minnelijke schikking kunnen voorstellen als gevolg van de uitbreiding van de minnelijke schikking.

Art. 216bis, § 4. Bovendien blijft de voorwaarde van de voorafgaande vergoeding van de niet-betwiste schade en de schriftelijke erkenning van de burgerrechtelijke aansprakelijkheid van het schadeverwekkend feit onverkort behouden. In ieder geval kan het slachtoffer zijn rechten doen gelden voor de bevoegde rechtbank en in dat geval geldt de betaling van de geldsom door de dader als een onweerlegbaar vermoeden van fout. Deze bepaling dekt de hypothese waarbij er een minnelijke schikking werd afgesloten.

Art. 216bis, § 5. Zoals vermeld zullen de verzoeken in de toekomst per gewone brief kunnen worden gedaan. Dit stemt inderdaad meer overeen met de realiteit en volgt de filosofie van de richtlijn van 1 december 2006 tot het verlichten en vereenvoudigen van sommige taken van de administratieve politie.

Art. 216bis, § 6. Ten slotte stellen wij dat de voorgestelde regeling niet van toepassing is inzake douane en accijnzen. In deze zaken wordt er al toepassing gemaakt van de figuur van minnelijke schikking. De FOD Financiën neemt echter in deze zaken de strafvervolgning op zich.

Inzake fiscale en sociale misdrijven waarbij belastingen of sociale bijdragen werden ontdoken, is het initiatiefrecht van de procureur de Konings beperkter in die zin dat een minnelijke schikking slechts mogelijk is na akkoord met de fiscale of sociale administratie en uitvoering ervan. Deze bepaling is een uitdrukkelijke

Cette disposition reprend formellement les dispositions procédurales du § 2 proposé mais se concentre toutefois sur la situation où l'administration fiscale ou sociale est la victime. La disposition précitée permet également aux administrations fiscale et sociale d'intégrer la transaction dans leur politique autonome.

Dans une situation économique telle que celle que nous connaissons actuellement, où les besoins de la Belgique en moyens financiers sont plus grands que jamais, la présente proposition peut avoir un impact sensible tant en matière de revenus directs que d'économies. Dans les circonstances actuelles, il est bien évidemment très difficile de chiffrer les revenus financiers générés à court ou moyen terme par l'extension de la transaction dans les dossiers répressifs financiers. Cela dépendra beaucoup de la vitesse à laquelle s'opérera un changement de mentalité chez certains groupes de fraudeurs financiers et fiscaux qui opteront pour la transaction au lieu de suivre une longue et coûteuse bataille de procédure.

Dans l'intervalle, l'appareil judiciaire continue singulièrement à consacrer beaucoup de temps et de moyens au règlement de dossiers répressifs financiers et fiscaux et ce, dans un climat où le formalisme procédural et le nombre de possibilités procédurales ne font, semble-t-il, qu'augmenter, et où la criminalité financière et fiscale apparaît sans cesse mieux organisée et plus complexe.

herneming van de procedurele bepalingen in de voorgestelde § 2 evenwel toegespitst op de situatie waarbij de fiscale of sociale administratie het slachtoffer is. Voornoemde bepaling laat ook aan de fiscale en sociale administratie toe om de minnelijke schikking te plaatsen in hun autonoom beleid.

In een economische situatie zoals nu, waar de nood voor de Belgische staat aan financiële middelen groter is dan ooit, kan huidig ontwerp een aanzienlijke impact hebben zowel wat betreft rechtstreekse opbrengsten als wat betreft kostenbesparing. Het becijferen van de financiële opbrengsten welke de uitbreiding van de minnelijke schikking in financiële strafdossiers op korte of middellange termijn gaat opleveren is onder de huidige omstandigheden uiteraard zeer moeilijk. Veel zal in deze afhangen van de snelheid waarmee er een mentaliteitswijziging bij bepaalde groepen van financiële en fiscale fraudeurs zal optreden, zodat zij in plaats van de lange en kostelijke weg van de procedureslag zullen kiezen voor de minnelijke schikking.

Ondertussen blijft het gerechtelijke apparaat ongemeen veel tijd en middelen spenderen aan de afhandeling van financiële en fiscale strafdossiers. Dit in een klimaat waarin het procesrechtelijke formalisme en het aantal proceduremogelijkheden alleen maar lijkt te gaan toenemen. De financiële en fiscale criminaliteit lijken ook alsmear beter georganiseerd en complexer te worden.

Servais VERHERSTRAETEN (CD&V)
Soja BECQ (CD&V)
Raf TERWINGEN (CD&V)

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

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

Art. 2

Dans l'article 216*bis*, § 1^{er}, du Code d'instruction criminelle, modifié en dernier lieu par la loi du 10 avril 2003, les modifications suivantes sont apportées:

1° l'alinéa 1^{er}, est remplacé par ce qui suit:

“Lorsque le procureur du Roi estime, pour une contravention, un délit ou un crime susceptible de correctionnalisation par application des articles 1^{er} et 2 de la loi du 4 octobre 1867 sur les circonstances atténuantes, ne devoir requérir qu'une amende ou qu'une amende avec confiscation, il peut inviter le suspect à verser une somme d'argent déterminée au Service public fédéral Finances.”;

2° l'alinéa 2 est remplacé par ce qui suit:

“Le procureur du Roi fixe les modalités et le délai de paiement et précise, dans l'espace et dans le temps, les faits pour lesquels il propose le paiement. Ce délai est de quinze jours au moins et de trois mois au plus. Le procureur du Roi peut prolonger ce délai quand des circonstances particulières le justifient, ou l'écourter si le suspect y consent.

La proposition et la décision de prolongation interrompent la prescription de l'action publique.”;

3° dans l'alinéa 3, les mots “, ni être inférieure à dix francs majorés des décimes additionnels” sont abrogés;

4° l'alinéa 5 est remplacé par ce qui suit:

“Le procureur du Roi invite l'auteur de l'infraction passible ou susceptible de confiscation à abandonner, dans un délai qu'il fixe, les biens ou avantages patrimoniaux saisis ou, s'ils ne sont pas saisis, à les remettre à l'endroit qu'il fixe.”

WETSVOORSTEL

Artikel 1

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

Art. 2

In artikel 216*bis* van het Wetboek van Strafvordering, laatstelijk gewijzigd bij de wet van 10 april 2003, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° § 1, eerste lid wordt vervangen als volgt:

“§ 1. De procureur des Konings kan, indien hij meent voor een overtreding, een wanbedrijf of een misdaad die bij toepassing van de artikelen 1 en 2 van de wet van 4 oktober 1867 op de verzachtende omstandigheden vatbaar is voor correctionalisering, enkel een geldboete of enkel een geldboete met verbeurdverklaring te moeten vorderen, de verdachte verzoeken een bepaalde geldsom te storten aan de Federale Overheidsdienst Financiën.”;

2° § 1, tweede lid wordt vervangen als volgt:

“De procureur des Konings bepaalt op welke wijze en binnen welke termijn de betaling geschiedt en de precieze feiten omschreven in tijd en ruimte waarvoor hij de betaling voorstelt. Die termijn is ten minste vijftien dagen en ten hoogste drie maanden. De procureur des Konings kan deze termijn verlengen wanneer bijzondere omstandigheden het wettigen of verkorten indien de verdachte hiermee instemt.

Het voorstel en de beslissing tot verlenging stuiten de verjaring van de strafvordering.”;

3° in § 1, derde lid worden de woorden “en niet minder dan 10 euro, verhoogd met de opdecimen” opgeheven;

4° § 1, vijfde lid wordt vervangen als volgt:

“De procureur des Konings verzoekt de verdachte van het misdrijf waarop de verbeurdverklaring staat of kan staan, binnen een door hem bepaalde termijn afstand te doen van de in beslag genomen goederen of vermogensvoordelen, of indien de goederen of vermogensvoordelen niet in beslag genomen zijn, deze af te geven op de door hem bepaalde plaats.”;

5° dans l'alinéa 7, les mots "de l'Administration de la Taxe sur la valeur ajoutée et de l'Enregistrement et des Domaines" sont remplacés par les mots "du Service public fédéral Finances".

6° Le § 2 est remplacé par ce qui suit:

"§ 2. La faculté accordée au procureur du Roi au § 1^{er} peut également être exercée lorsque le juge d'instruction est déjà chargé d'instruire ou lorsque le tribunal ou la cour est déjà saisi du fait, si le suspect, l'inculpé ou le prévenu manifeste sa volonté de réparer le dommage causé à autrui, pour autant qu'aucun jugement ou arrêt ne soit intervenu qui a acquis force de chose jugée. L'initiative peut aussi émaner du procureur du Roi.

Le cas échéant, le procureur du Roi se fait communiquer le dossier répressif par le juge d'instruction.

Soit à la demande du suspect, soit d'office, le procureur du Roi, s'il estime que le présent paragraphe peut être appliqué, informe le suspect, la victime et leurs avocats qu'ils peuvent prendre connaissance du dossier répressif, pour autant qu'ils n'aient pas encore pu le faire.

Le procureur du Roi fixe le jour, l'heure et le lieu de la convocation du suspect, de l'inculpé ou du prévenu et de la victime et de leurs avocats, il explique son intention et il indique les faits, décrits dans le temps et dans l'espace, auxquels le paiement de la somme d'argent se rapportera.

Il fixe le montant de la somme d'argent et des frais et indique les objets ou avantages patrimoniaux à abandonner ou à remettre, selon les modalités précisées au § 1^{er}.

Il fixe le délai dans lequel le suspect, l'inculpé ou le prévenu et la victime peuvent conclure un accord relatif à l'importance du dommage causé et à l'indemnisation.

Si les parties susmentionnées sont parvenues à un accord, elles en avisent le procureur du Roi, qui actera l'accord dans un procès-verbal.

Conformément au § 1^{er}, l'action publique s'éteint dans le chef de l'auteur qui aura accepté et observé la transaction proposée par le procureur du Roi. Toutefois, la transaction ne porte pas atteinte à l'action publique contre les autres auteurs, coauteurs ou complices, ni

5° in § 1, zevende lid worden de woorden "Administratie van de Belasting over de toegevoegde waarde en van de Registratie en Domeinen" vervangen door de woorden "Federale Overheidsdienst Financiën";

6° § 2 wordt vervangen als volgt:

"§ 2. Het recht, in § 1 aan de procureur des Konings toegekend, kan ook worden uitgeoefend wanneer de onderzoeksrechter met een onderzoek is gelast of wanneer de zaak reeds bij de rechtbank of het hof aanhangig is gemaakt, indien de verdachte, de in verdenking gestelde of de beklaagde zijn bereidheid te kennen geeft de aan een ander veroorzaakte schade te vergoeden, voor zover er nog geen vonnis of arrest is uitgesproken dat kracht van gewijsde heeft verkregen. Het initiatief kan ook uitgaan van de procureur des Konings.

In voorkomend geval laat de procureur des Konings zich het strafdossier in mededeling geworden door de onderzoeksrechter.

Hetzij op vraag van de verdachte, hetzij ambtshalve stelt de procureur des Konings, indien hij van oordeel is dat toepassing kan gemaakt worden van deze paragraaf, de verdachte, het slachtoffer en hun advocaten in kennis dat zij inzage in het strafdossier krijgen voor zover zij dat nog niet hadden.

De procureur des Konings bepaalt dag, uur en plaats van de oproeping van de verdachte, de in verdenking gestelde, of de beklaagde en het slachtoffer en hun advocaten, hij licht zijn voornemen toe en bepaalt op welke feiten omschreven in tijd en ruimte de betaling van de geldsom betrekking zal hebben.

Hij bepaalt het bedrag van de geldsom, de kosten en de goederen of vermogensvoordelen waarvan afstand of afgifte dient gedaan te worden, overeenkomstig de in paragraaf 1 bepaalde wijze.

Hij bepaalt de termijn binnen dewelke de verdachte, de in verdenking gestelde of de beklaagde en het slachtoffer tot een akkoord kunnen komen in verband met de omvang van de schade en de regeling van de schadevergoeding.

Indien bovenvermelde partijen tot een akkoord zijn gekomen melden zij dat aan de procureur des Konings die het akkoord akteert in een proces-verbaal.

In overeenstemming met paragraaf 1 vervalt de strafvordering tegen de dader die de door de procureur des Konings voorgestelde minnelijke schikking heeft aanvaard en nageleefd. De minnelijke schikking doet evenwel geen afbreuk aan de strafvordering tegen de

aux actions des victimes à leur égard. Les personnes condamnées du chef de la même infraction sont solidairement tenues aux restitutions et aux dommages et intérêts et, sans préjudice de l'article 50, alinéa 3, du Code pénal, au paiement des frais de justice, même si l'auteur qui a accepté la transaction s'en est déjà libéré.

Quand une transaction est exécutée dans une affaire pendante et que l'action publique n'a pas encore fait l'objet d'un jugement ou d'un arrêt passé en force de chose jugée, le procureur du Roi ou le procureur général près la cour d'appel ou la cour du travail, selon le cas, en avise officiellement sans délai le tribunal de police, le tribunal correctionnel ou la cour d'appel saisis et, le cas échéant, la Cour de cassation.

Sur réquisition du procureur du Roi, le juge compétent constate l'extinction de l'action publique dans le chef de l'auteur qui a accepté et observé la proposition.

S'il n'y a pas d'accord à acter par le procureur du Roi, les documents établis et les communications faites lors de la concertation ne peuvent être utilisés à charge de l'auteur dans une procédure pénale, civile, administrative, arbitrale ou dans toute autre procédure visant à résoudre des conflits et ils ne sont pas admissibles comme preuve, même comme aveu extrajudiciaire.

7° le § 3 est remplacé par ce qui suit:

“§ 3. Le droit prévu aux §§ 1^{er} et 2^e appartient aussi, pour les mêmes faits, à l'auditeur du travail, au procureur fédéral et au procureur général en degré d'appel et, pour les personnes visées aux articles 479 et 483 du Code d'instruction criminelle, au procureur général près la cour d'appel.”

8° au § 4, la dernière phrase est modifiée comme suit:

“Dans ce cas, le paiement de la somme d'argent par l'auteur constitue une présomption irréfragable de sa faute.”

9° le § 5 est remplacé par ce qui suit:

“§ 5 Les demandes visées au présent article se font par pli ordinaire.”

overige daders, mededaders of medeplichtigen, noch aan de vorderingen van de slachtoffers tegen hen. De wegens hetzelfde misdrijf veroordeelde personen zijn hoofdelijk gehouden tot teruggave en schadevergoeding en, onverminderd artikel 50, derde lid van het Strafwetboek, tot betaling van de gerechtskosten, ook al heeft de dader die een minnelijke schikking heeft aanvaard, hieraan reeds voldaan.

Wanneer een minnelijke schikking is uitgevoerd in een zaak die aanhangig werd gemaakt en over de strafvordering nog geen vonnis of arrest werd uitgesproken dat in kracht van gewijsde is gegaan, geeft al naar het geval de procureur des Konings of de procureur-generaal bij het hof van beroep of het arbeidshof daarvan zonder verwijl officieel bericht aan de gevatte politierechtbank, correctionele rechtbank of hof van beroep en, in voorkomend geval, aan het Hof van Cassatie.

Op vordering van de procureur des Konings stelt de bevoegde rechter het verval van de strafvordering vast ten aanzien van de dader die het voorstel aanvaard en nageleefd heeft.

Indien de procureur des Konings geen akkoord kan akteren kunnen de documenten die werden opgemaakt en de mededelingen die werden gedaan tijdens het overleg niet ten laste van de dader worden aangewend in een strafrechtelijke, burgerrechtelijke, administratieve, arbitrale of enige andere procedure voor het oplossen van conflicten en zijn ze niet toelaatbaar als bewijs, zelfs niet als buitengerechtelijke bekentenis.

7° § 3 wordt vervangen als volgt:

“§ 3. De bij de eerste en tweede paragraaf bepaalde recht behoort ook, ten aanzien van dezelfde feiten, aan de arbeidsauditeur, de federale procureur en de procureur-generaal in hoger beroep en, ten aanzien van de personen bedoeld in de artikelen 479 en 483 van het Wetboek van Strafvordering, aan de procureur-generaal bij het hof van beroep.”;

8° in § 4 wordt de laatste zin vervangen als volgt:

“In dat geval geldt de betaling van de geldsom door de dader als een onweerlegbaar vermoeden van fout.”;

9° § 5 wordt vervangen als volgt:

“§ 5 De verzoeken bedoeld in dit artikel worden gedaan bij gewone brief.”;

10° l' article est complété par un § 6 rédigé comme suit:

“§ 6. La transaction telle que décrite ci-dessus n'est pas applicable aux infractions sur lesquelles il peut être transigé conformément à l'article 263 de l'arrêté royal du 18 juillet 1977 portant coordination des dispositions générales relatives aux douanes et accises.

Pour les infractions fiscales ou sociales qui ont permis d'éviter des impôts ou des cotisations sociales, la transaction n'est possible qu'après l'accord de l'administration fiscale ou sociale et pour autant que cet accord ait été exécuté.”

13 décembre 2010

10° het artikel wordt aangevuld met een § 6, luidende:

“§ 6. De hierboven beschreven minnelijke schikking is niet toepasselijk op de misdrijven waaromtrent kan worden getransigeerd overeenkomstig artikel 263 van het koninklijk besluit van 18 juli 1977 tot coördinatie van de algemene bepalingen inzake douane en accijnzen.

Inzake fiscale of sociale misdrijven waarbij belastingen of sociale bijdragen werden ontdoken, is minnelijke schikking slechts mogelijk na akkoord van de fiscale of sociale administratie en op voorwaarde dat dit akkoord werd uitgevoerd.”

13 december 2010

Servais VERHERSTRAETEN (CD&V)
Soja BECQ (CD&V)
Raf TERWINGEN (CD&V)