

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

17 juin 2013

PROPOSITION DE RÉOLUTION

relative à la révision du Code pénal

(déposée par M. Stefaan De Clerck et consorts)

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

17 juni 2013

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

**betreffende de herziening van het
Strafwetboek**

(ingediend door de heer Stefaan De Clerck c.s.)

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
FDF	:	Fédéralistes Démocrates Francophones
LDD	:	Lijst Dedecker
MLD	:	Mouvement pour la Liberté et la Démocratie
INDEP-ONAFH	:	Indépendant-Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkortingen bij de nummering van de publicaties:	
DOC 53 0000/000:	Document parlementaire de la 53 ^e 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)

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants

Commandes:
Place de la Nation 2
1008 Bruxelles
Tél. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.lachambre.be
courriel : publications@lachambre.be

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers

Bestellingen:
Natieplein 2
1008 Brussel
Tel. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.dekamer.be
e-mail : publicaties@dekamer.be

DÉVELOPPEMENTS,

MESDAMES, MESSIEURS,

Au fil des siècles, le système pénal belge est devenu une gigantesque institution d'ordre social et de contrôle social. Le droit pénal est constamment utilisé comme instrument de maîtrise des comportements qui, d'une part, canalise les besoins de représailles au sein de la société mais, d'autre part, protège également contre un pouvoir public débridé.¹ Le Code pénal peut être considéré comme l'ensemble des règles de droit qui définissent les conditions dans lesquelles certains actes peuvent être considérés comme des infractions et les sanctions pénales qui peuvent leur être opposées.² Dans un monde idéal, le droit pénal devrait être le reflet des normes en vigueur au sein de la société.

Le Code pénal actuel, qui date de 1867, traduit la pensée pénale classique. L'homme est considéré comme un *homo economicus* qui détermine librement et de manière rationnelle son propre comportement. Cette vision de l'homme n'a été que légèrement modifiée par des lois complémentaires ultérieures, qui ont plutôt consisté en la transposition des théories émergentes de défense sociale.³ Une tentative de révision du Code pénal conduite en 1976 par le commissaire royal Legros s'est soldée par un échec, mais un certain nombre de modifications législatives isolées ont toutefois été réalisées. Cette façon de procéder a considérablement nui à la cohérence de l'ensemble.

En 2003, le rapport final de la commission Holsters a marqué un élan de renouveau sur le plan de l'application des peines. Les propositions formulées dans ce rapport concernant les tribunaux de l'application des peines et le statut juridique externe des détenus sont devenues des lois. Seul le troisième volet relatif à la fixation des peines n'a pas encore abouti. La commission Holsters n'avait nullement l'intention de rédiger un nouveau Code pénal. Le rapport final de la commission formulait dès lors une série de propositions qui doivent inciter à poursuivre la réflexion.⁴ Les interventions proposées sur le plan de la pratique de la fixation des peines sont tellement radicales qu'elles entraîneraient une véritable révolution paradigmatique. L'idéologie de la justice réparatrice ne bénéficie pas d'une assise suffisante pour supposer

¹ F. Verbruggen et R. Verstraeten, *Strafrecht en strafprocesrecht*, Anvers, Maklu, 2010, 1.

² C. Van den Wyngaert, *Strafrecht, strafprocesrecht en internationaal strafrecht in hoofdlijnen*, Anvers, Maklu, 2003, 4.

³ F. Verbruggen et R. Verstraeten, *Strafrecht en strafprocesrecht*, Anvers, Maklu, 2010, 4.

⁴ Commission Holsters, *Rapport final, 2^e partie: la fixation des peines*, 2003, 1.

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Het Belgisch strafrechtssysteem is doorheen de eeuwen uitgegroeid tot een gigantisch instituut van maatschappelijke ordening en sociale controle. Strafrecht wordt voortdurend gehanteerd als een instrument van gedragsbeheersing dat enerzijds de in de maatschappij levende vergeldingsbehoeftes kanaliseert maar anderzijds ook beschermt tegen ongebreidelde overheidsmacht.¹ Het Strafwetboek kan worden beschouwd als het geheel van rechtsregels die bepalen onder welke voorwaarden bepaalde handelingen als misdrijf kunnen worden beschouwd en met welke strafrechtelijke sancties daarop kan worden gereageerd.² In een ideale wereld zou het strafrecht de weerspiegeling moeten vormen van de normen die bestaan in de samenleving.

Het huidige Strafwetboek, dat dateert van 1867, vertolkt het klassieke strafrechtsdenken. De mens wordt gezien als een *homo economicus* die vrij en op basis van rationeel afwegen zijn eigen gedrag bepaalt. Dit mensbeeld werd slechts lichtjes gewijzigd door latere complementaire wetten, die eerder de omzetting waren van opkomende theorieën inzake sociaal verweer.³ Een herzieningspoging van het Strafwetboek in 1976 onder leiding van koninklijk commissaris Legros faalde, maar een aantal losse wetgevende wijzigingen werden wel doorgevoerd. Deze werkwijze heeft de coherentie van het geheel aanzienlijk ondermijnd.

In 2003 was er een vernieuwingsbeweging op het vlak van strafuitvoering, met het eindverslag van de commissie Holsters. De in dit verslag geformuleerde voorstellen inzake de strafuitvoeringsrechtbanken en de externe rechtspositie van gedetineerden werden wet, enkel het derde luik omtrent de straftoemeting kreeg nog geen gevolg. De commissie Holsters had geenszins de bedoeling om een nieuw Wetboek van Strafrecht op te stellen. In het eindverslag van de commissie werden dan ook een aantal voorstellen gedaan die moeten aanzetten tot verdere reflectie.⁴ De voorgestelde ingrepen op het vlak van straftoemetingspraktijk zijn zodanig ingrijpend dat ze een bruuske paradigmawijziging zouden teweegbrengen. Het draagvlak voor het herstelrechtelijk gedachtegoed is te beperkt om te veronderstellen dat

¹ F. Verbruggen et R. Verstraeten, *Strafrecht en strafprocesrecht*, Antwerpen, Maklu, 2010, 1.

² C. Van den Wyngaert, *Strafrecht, strafprocesrecht en internationaal strafrecht in hoofdlijnen*, Antwerpen, Maklu, 2003, 4.

³ F. Verbruggen et R. Verstraeten, *Strafrecht en strafprocesrecht*, Antwerpen, Maklu, 2010, 4.

⁴ Commissie Holsters, *Eindverslag deel II straftoemeting*, 2003, 1.

qu'il serait possible de l'instaurer en douce en tant que pierre angulaire de notre système pénal. Pourtant, on ne peut ignorer cette tendance, tout comme d'autres évolutions, lorsque l'on repense notre droit pénal. Ainsi, le rôle de la victime dans la procédure pénale, surtout durant la phase de l'exécution des peines, a aussi considérablement évolué ces dernières années.⁵ Il est donc temps d'élaborer une vision à long terme en la matière. Étant donné que cet aspect se situe plutôt sur le terrain de la procédure pénale, ce débat sort du cadre de la présente résolution.

Contrairement au Code pénal, on a réussi à réécrire quelque peu le Code d'instruction criminelle. La loi du 12 mars 1998, aussi appelée le 'petit Franchimont', a apporté une série d'améliorations considérables sur le plan de la procédure pénale au cours de l'information et de l'instruction. Citons également la loi du 21 décembre 2009, qui fut l'aboutissement de la réforme de la cour d'assises.

En 2010, le législateur s'est attelé à regrouper de manière cohérente dans un seul Code pénal social les dizaines de loi différentes touchant au droit pénal social. En vue de rendre le droit pénal social plus efficace, il a également œuvré à étendre l'arsenal répressif et à moduler les sanctions en fonction de la gravité de l'infraction. Les infractions les moins graves qui doivent de préférence faire l'objet d'une procédure administrative ou civile, ont été retirées du Code pénal à cette occasion.⁶ Un tel précédent montre qu'un exercice de révision de grande ampleur est non seulement possible, mais aussi très utile.

Il est temps de soumettre le Code pénal à une révision, et ce, sur trois plans: les incriminations, les peines et la fixation de la peine. Il y a d'abord et avant tout les incriminations elles-mêmes. Notre société actuelle, qui est sans cesse confrontée à de nouveaux phénomènes, a besoin d'incriminations modernisées pour pouvoir gérer ces situations nouvelles. Les criminels ont de plus en plus souvent recours à des moyens technologiques, comme l'internet, pour commettre de nouvelles formes d'actes de fraude et d'escroquerie. Les blogs, forums et journaux en ligne peuvent être utilisés pour répandre des messages de haine. Aujourd'hui, on compte sur la jurisprudence de la Cour de cassation pour actualiser des dispositions pénales dépassées.⁷ Cela fait d'ailleurs déjà plusieurs années que la conception du droit pénal n'est plus le seul fait du législateur belge. Les exemples

een geruisloze invoering ervan als hoeksteen van ons strafrechtssysteem tot de mogelijkheden behoort. Toch kan men deze tendens, evenals andere ontwikkelingen, niet buiten beschouwing laten bij het herdenken van ons strafrecht. Zo is ook de rol van het slachtoffer in het strafproces en dan vooral in de fase van de strafuitvoering de laatste jaren sterk gewijzigd.⁵ Het wordt dan ook tijd dat er hieromtrent een langetermijnvisie komt. Aangezien dit aspect zich eerder bevindt op strafprocesrechtelijk terrein valt deze discussie buiten het bestek van deze resolutie.

In tegenstelling tot het Strafwetboek slaagde men er wel in het Wetboek van Strafvordering in beperkte mate te herschrijven. De wet van 12 maart 1998, ook wel de 'kleine Franchimont' genaamd, bracht een aantal aanzienlijke verbeteringen teweeg op het vlak van de strafprocedure tijdens het opsporings- en het gerechtelijk onderzoek. Daarnaast was er ook de wet van 21 december 2009 die het eindpunt was van de hervorming van het hof van assisen.

In 2010 maakte de wetgever werk van de coherente groepering in één sociaal strafwetboek van tientallen verschillende wetten uit het sociaal strafrecht. Om het sociaal strafrecht doeltreffender te maken werd er toen ook gewerkt aan de uitbreiding van het sanctiearsenaal en aan de afstemming ervan op de ernst van de inbreuk. De minst zware inbreuken die bij voorkeur administratiefrechtelijk of burgerrechtelijk dienen te worden afgehandeld, werden daarbij uit het strafrecht gehaald.⁶ Dergelijk precedent toont aan dat een omvangrijke herzieningsoefening niet alleen mogelijk maar bovendien ook zeer nuttig is.

Het Strafwetboek is momenteel toe aan herziening, en wel op drie vlakken: de strafbaarstellingen, de straffen en de straftoemeting. Eerst en vooral zijn er de strafbaarstellingen op zich. Onze huidige samenleving, die voortdurend af te rekenen heeft met nieuwe fenomenen, heeft nood aan gemoderniseerde strafbaarstellingen om hieraan tegemoet te komen. Criminelen maken steeds vaker gebruik van technologische middelen zoals het internet om nieuwe vormen van fraude en oplichting te plegen. Blogs, fora en online kranten kunnen dienen voor de verspreiding van haatboodschappen. Nu rekent men op de rechtspraak van het Hof van Cassatie om achterhaalde strafbepalingen te actualiseren.⁷ Het concipiëren van strafrecht gebeurt bovendien al jaren niet meer alleen op het niveau van de Belgische wetgever. Voorbeelden van totstandkoming op Europees

⁵ S. De Clerck, *Straf- en strafuitvoeringsbeleid: overzicht en ontwikkeling*, 2010, 58.

⁶ Projet de loi introduisant le Code pénal social, 11 décembre 2008, *Doc. Parl.* 52K1666-1667/001, 4.

⁷ Voir par exemple Cass. 6 mars 2012.

⁵ S. De Clerck, *Straf- en strafuitvoeringsbeleid: overzicht en ontwikkeling*, 2010, 58.

⁶ Wetsontwerp tot invoering van een sociaal strafwetboek, 11 december 2008, *Parl. St.* 52K1666-1667/001, 4.

⁷ Zie bijvoorbeeld Cass. 6 maart 2012.

de volets du droit pénal conçus au niveau européen et international sont nombreux: violations graves du droit humanitaire, infractions terroristes, traite des êtres humains et pornographie infantine. La liberté de manœuvre du législateur belge s'en trouve limitée.⁸ On retrouve donc également des traces de l'Europe dans le Code pénal. Toutefois, la manière parfois déficiente dont la législation européenne est transposée en droit belge a entraîné l'apparition, dans le Code pénal, de certains concepts étrangers au droit pénal belge. L'interprétation concrète de ces concepts est laissée à la sagesse des tribunaux. De telles pratiques sont évidemment tout à fait contraires au principe de légalité, et notamment au principe *lex certa*.

Les peines elles-mêmes doivent être revues. Si l'on admet que la nature et le niveau de la peine doivent refléter les normes qui existent au sein de la société, il en découle une conséquence logique. Dès lors que ces normes ont évolué depuis 1867, une réflexion s'impose à la fois sur les peines et sur la fixation de la peine.⁹ Un tel projet nécessite un large débat de société qui doit dépasser le niveau du simple discours populiste.¹⁰ Ce débat concerne, d'une part, la diversification des peines, et, d'autre part, le degré des peines. Il arrive en effet trop souvent qu'à la suite d'un incident concret, on opte pour un alourdissement partiel d'une peine d'emprisonnement déterminée, ce qui compromet la cohérence du Code pénal. La propension à aller dans le sens de la volonté de l'électorat et des médias alimente cette tendance. Non seulement la cohérence du Code pénal est affectée par ces divers alourdissements de peine prononcés au cas par cas — dans la mesure où les exceptions deviennent presque plus fréquentes que la règle et que ces exceptions sont de plus en plus protégées — mais c'est en outre l'égalité entre différentes catégories de personnes qui est en danger.

Le législateur fédéral doit réfléchir globalement aux facteurs qui déterminent, par exemple, la gravité de l'infraction.¹¹ Quels sont les biens juridiques qui méritent la protection du droit pénal? Et dans quelle mesure? Faut-il créer de nouvelles infractions (comme par exemple le harcèlement ou la manipulation psychologique d'enfants [*grooming*]) et convient-il éventuellement d'en supprimer

of internationaal vlak zijn talrijk: ernstige schendingen van humanitair recht, terroristische misdrijven, mensenhandel en kinderpornografie. De bewegingsvrijheid van de Belgische wetgever wordt hierdoor beperkt.⁸ Ook Europa laat dus sporen na in het Strafwetboek. De soms gebrekkige manier waarop Europese regelgeving wordt omgezet heeft er echter voor gezorgd dat bepaalde begrippen die vreemd zijn aan het Belgisch strafrecht verzeild zijn geraakt in het Strafwetboek. De concrete invulling ervan laat men over aan de rechterlijke wijsheid. Dergelijke praktijken staan natuurlijk haaks op het legaliteitsbeginsel, en met name het *lex certa* principe.

Ook de straffen zelf behoeven herziening. Als we aannemen dat de aard en het niveau van de straf een weerspiegeling moeten vormen van de normen die bestaan in de samenleving, heeft dit ook een logisch gevolg. Aangezien deze normen sedert 1867 zijn geëvolueerd, is een reflectie nodig over straffen en straftoemeting.⁹ Dit vereist een breed maatschappelijk debat dat het eenvoudig populistisch discours dient te overstijgen.¹⁰ Enerzijds gaat dit debat over de diversificatie van straffen, anderzijds over de strafmaten. Al te vaak wordt er immers naar aanleiding van een concreet incident geopteerd voor een fragmentarische verzwaring van een bepaalde gevangenisstraf, waardoor de coherentie van het Strafwetboek danig op de helling komt te staan. De drang om tegemoet te komen aan de wil van het kiezerspubliek en de mediaberichtgeving voeden deze trend. Niet alleen wordt de samenhang van het Strafwetboek aangetast door deze diverse casuïstische strafverzwaringen, als de uitzonderingen bijna talrijker worden dan de regel, en men deze uitzonderingen steeds verregaander beschermt, dan komt ook de gelijkheid tussen bepaalde categorieën van personen in het gedrang.

De federale wetgever moet zich op een globale wijze bezinnen over de factoren die bijvoorbeeld de ernst van het misdrijf bepalen.¹¹ Welke rechtsgoederen verdienen de bescherming van het strafrecht? En in welke mate? Moeten nieuwe misdrijven worden gecreëerd (bijvoorbeeld pesten of grooming), en andere eventueel afgeschaft (bijvoorbeeld moeskopperij)? Het zou nuttig zijn

⁸ A. De Nauw, *Inleiding tot het bijzonder strafrecht*, Malines, Kluwer, 2010, XI.

⁹ S. De Clerck, *Straf- en strafuitvoeringsbeleid: overzicht en ontwikkeling*, 2010, 53.

¹⁰ H. Lamon en N. Staessens, "De voorstellen van de subcommissie straftoemeting becommentarieerd" in I. Aertsen, K. Beyens e.a., *De Commissie Holsters buitenspel? De voorstellen van de commissie strafuitvoeringsrechtbanken, externe rechtspositie van gedetineerden en straftoemeting*, Bruxelles, Politeia, 2004.

¹¹ J. Rozie, "Actualia omtrent de bepaling en de motivering van de straf", *Nullum Crimen*, 2007, (177) 186.

⁸ A. De Nauw, *Inleiding tot het bijzonder strafrecht*, Mechelen, Kluwer, 2010, XI.

⁹ S. De Clerck, *Straf- en strafuitvoeringsbeleid: overzicht en ontwikkeling*, 2010, 53.

¹⁰ H. Lamon en N. Staessens, "De voorstellen van de subcommissie straftoemeting becommentarieerd" in I. Aertsen, K. Beyens e.a., *De Commissie Holsters buitenspel? De voorstellen van de commissie strafuitvoeringsrechtbanken, externe rechtspositie van gedetineerden en straftoemeting*, Brussel, Politeia, 2004.

¹¹ J. Rozie, "Actualia omtrent de bepaling en de motivering van de straf", *Nullum Crimen*, 2007, (177) 186.

d'autres (par exemple le maraudage)? Il serait utile d'établir une série de principes généraux et d'objectifs, en matière pénale qui, après avoir été codifiés, pourraient servir de pierre de touche universelle pour les décisions judiciaires et les modifications législatives. L'accent doit être mis sur une peine individualisée et adaptée qui puisse produire un effet. Cela suppose l'existence d'une palette de sanctions différenciées.

Il est également temps de revoir et, surtout, de codifier la détermination de la peine. Plusieurs règles de détermination de la peine ont été développées en pratique et sont déjà d'application depuis un moment. Il conviendrait d'inscrire ces principes dans le Code pénal afin qu'aucun doute ne puisse plus subsister à cet égard. Il pourrait par exemple être envisagé d'élaborer une règle exhaustive qui permette de comparer les peines.¹² En effet, les critères concernant la gravité relative de la peine n'ont été établis que sommairement jusqu'à présent.¹³ L'article 7 du Code pénal ne permet pas de régler toutes les situations.¹⁴ Il convient également d'examiner plus avant de nouvelles pistes, par exemple l'abrogation des peines minimales ou l'établissement, comme aux Pays-Bas, de directives concernant la détermination de la peine. En outre, lors des réformes relatives à la détermination de la peine, il conviendra de tenir compte du contexte européen. En effet, la réglementation européenne et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ont une influence croissante sur les règles nationales relatives à la détermination de la peine.¹⁵

En outre, il peut être utile de réfléchir à la scission du débat relatif à la culpabilité et à la peine ou mesure de protection. Cela n'est pas évident pour des raisons d'économie procédurale et, qui plus est, cela bouleverserait considérablement notre système de causes d'excusabilité, mais il faut reconnaître la rapidité avec laquelle il est ainsi possible de se prononcer sur la culpabilité ou l'innocence. Une peine plus modulée et personnalisée pourrait alors être prononcée ultérieurement. Les effets concrets liés à une infraction réclament souvent une étude approfondie demandant beaucoup de temps. Il suffit de songer à l'estimation précise des dommages ou à l'expertise destinée à constater la responsabilité d'une personne. Cela permet également d'abandonner la vision manichéenne actuellement utilisée en matière de responsabilité. On peut envisager

om enkele algemene beginselen en strafdoelen voorop te stellen die, wanneer ze gecodificeerd worden, kunnen dienen als algemene toetssteen bij rechterlijke beslissingen alsook wetgevende wijzigingen. De nadruk moet liggen op een geïndividualiseerde en gepaste straf, een straf die iets kan teweegbrengen. Dit veronderstelt de aanwezigheid van een gedifferentieerd sanctiepalet.

Ook de straftoemeting is toe aan herziening en vooral codificatie. Een aantal straftoemetingsregels zijn in de praktijk ontwikkeld en worden daar reeds geruime tijd toegepast. Het zou tot aanbeveling strekken deze principes in het Strafwetboek in te schrijven zodat er geen twijfel meer over kan bestaan. Hierbij kan er bijvoorbeeld worden gedacht aan het uitwerken van een volledige vergelijkingsregel van straffen.¹² De criteria inzake de relatieve zwaarte van de straf zijn tot op heden immers slechts summier vastgelegd.¹³ Artikel 7 Sw. biedt geen soelaas voor alle mogelijke situaties.¹⁴ Ook nieuwe inzichten, zoals bijvoorbeeld het afschaffen van de strafminima of het instellen van straftoemetingsrichtlijnen zoals in Nederland, verdienen nader onderzoek. Bij straftoemetingshervormingen moet bovendien rekening worden gehouden met de Europese context. Zowel de Europese regelgeving als de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens hebben een steeds grotere impact op nationale straftoemetingsregels.¹⁵

Het kan bovendien nuttig zijn om na te denken over de opsplitsing van het debat over schuld en straf of beschermingsmaatregel. Omwille van proceseconomische redenen is dit geen evidentie, en bovendien zou dit ook ons systeem van schulduitsluitingsgronden danig door elkaar schudden, maar er valt wel iets te zeggen voor de snelheid waarmee er hierdoor uitspraak kan worden gedaan over schuld of onschuld. Op een later tijdstip zou dan een meer gemoduleerde en gepersonaliseerde straf kunnen worden uitgesproken. De concrete gevolgen die men koppelt aan een misdrijf vergen vaak een grondige studie waar heel wat tijd overheen gaat. Denk maar aan de precieze raming van de schade of het deskundigenonderzoek om de al dan niet toerekeningsvatbaarheid van een persoon vast te stellen. Bovendien kan hiermee de zwart-witvisie wegvallen die

¹² S. De Clerck, *Straf- en strafuitvoeringsbeleid: overzicht en ontwikkeling*, 2010, 53.

¹³ J. Rozie, "Op zoek naar meer eenvormigheid in de straftoemeting: van maatpak naar confectiepak", *RW* 2005-2006, (1481) 1481.

¹⁴ A. Monsieurs, "De zwaarte van de straf volgens het Hof van Cassatie, het Grondwettelijk Hof en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens", *Nullum Crimen*, 2008, (225) 227.

¹⁵ J. Rozie, "Op zoek naar meer eenvormigheid in de straftoemeting: van maatpak naar confectiepak", *RW* 2005-2006, (1481) 1490.

¹² S. De Clerck, *Straf- en strafuitvoeringsbeleid: overzicht en ontwikkeling*, 2010, 53.

¹³ J. Rozie, "Op zoek naar meer eenvormigheid in de straftoemeting: van maatpak naar confectiepak", *RW* 2005-2006, (1481) 1481.

¹⁴ A. Monsieurs, "De zwaarte van de straf volgens het Hof van Cassatie, het Grondwettelijk Hof en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens", *Nullum Crimen*, 2008, (225) 227.

¹⁵ J. Rozie, "Op zoek naar meer eenvormigheid in de straftoemeting: van maatpak naar confectiepak", *RW* 2005-2006, (1481) 1490.

la possibilité de combiner peine et mesure. Au niveau politique, cela suppose bien entendu également que l'on choisisse, de manière complémentaire, de créer en quelque sorte une unité centrale d'observation ou, à tout le moins, une série d'unités psychiatriques d'observation.

Enfin, la fixation de la peine ne peut être dissociée de la pratique de l'exécution de la peine. Il ne fait aucun doute que la non-exécution de courtes peines, la politique de libération par le système de libération conditionnelle et la récente conversion de peines de 6 mois à 3 ans en surveillance électronique ont une incidence sur les peines prononcées concrètement par les juges dans les limites minimales et maximales autorisées par le législateur. Aussi la rationalisation de la fixation de la peine suppose-t-elle à la fois que l'on apporte une modification directe dans le livre II du Code pénal et évalue dès lors précisément la meilleure sanction possible pour chaque infraction et que l'on veille à une exécution effective des peines à laquelle le juge peut se fier.¹⁶ Le fait que, depuis quelques années, l'exécution des peines a été quasi totalement transférée au pouvoir judiciaire et répond à des procédures claires constitue en tout cas un pas dans la bonne direction. En revanche, il est étonnant de constater qu'actuellement, le Code pénal ne contienne quasi pas d'indications concernant le mode de calcul de la peine. Le mode de calcul concret de la durée des peines relève toujours de l'administration.¹⁷ Une disposition légale s'impose également en l'occurrence.

Les études scientifiques criminologiques ont déjà amplement démontré l'inefficacité et les effets négatifs d'un emprisonnement "sec" en termes de réduction du risque de récidive. L'effet dissuasif des peines plus sévères n'est pas non plus prouvé et le législateur lui-même admet parfois qu'elles sont inopérantes. L'on ne cesse toutefois de recourir à cette peine d'emprisonnement et, bien qu'en théorie, le but recherché soit de réduire le risque de récidive, en réalité, ce que l'on fait c'est davantage combattre les symptômes que résoudre les problèmes.¹⁸ On réclame de plus en plus de peines d'emprisonnement et des peines de plus en plus longues, mais on surestime le caractère dissuasif individuel et collectif de la peine privative de liberté, de même que son potentiel en matière d'amendement et de resocialisation.¹⁹ Dès 2006, cette thèse était formulée dans la

men momenteel hanteert bij de toerekeningsvatbaarheid. Er kan worden nagedacht over de mogelijkheid tot combinatie van straf en maatregel. Op beleidsniveau veronderstelt dit natuurlijk ook wel een complementaire keuze om over te gaan tot het oprichten van een soort centraal observatiecentrum of minstens een aantal psychiatische observatie-eenheden.

De straftoemeting kan tot slot ook niet los worden gezien van de praktijk van de strafuitvoering. De niet-uitvoering van korte straffen, het invrijheidstellingsbeleid door het systeem van de voorwaardelijke invrijheidstelling en de recente omzetting van straffen van 6 maanden tot 3 jaar naar elektronisch toezicht hebben ongetwijfeld een invloed op de straffen die de rechters *in concreto*, binnen de hen door de wetgever toegestane minima en maxima uitspreken. Het stroomlijnen van de straftoemeting veronderstelt dan ook een combinatie van een rechtstreeks ingrijpen in boek II van het Strafwetboek en dus voor elk misdrijf de afweging te maken wat precies de best mogelijke bestraffing is én het werk maken van een effectieve strafuitvoering waarop de rechter kan rekenen.¹⁶ Het feit dat de strafuitvoering sedert enkele jaren bijna volledig is overgeheveld naar de rechterlijke macht en aan heldere procedures is onderworpen is alvast een stap in de goede richting. Verbazingwekkend is echter het feit dat het Strafwetboek momenteel quasi geen aanwijzingen bevat omtrent de wijze van strafbecijfering. De wijze van concrete berekening van de duur van de straffen ligt nog steeds in handen van de administratie.¹⁷ Ook hier is een wettelijke regeling noodzakelijk.

De onwerkzaamheid en negatieve gevolgen van de "kale" gevangenisstraf op recidivevermindering is reeds veelvuldig aangetoond door wetenschappelijk criminologisch onderzoek. Ook het afschrikkend effect van zwaardere straffen is niet bewezen en soms wordt deze inefficiëntie zelfs toegegeven door de wetgever. Toch blijft men steeds teruggrijpen naar die gevangenisstraf en hoewel men in theorie recidivevermindering nastreeft, doet men eigenlijk meer aan symptoombestrijding dan aan probleemoplossing.¹⁸ Men vraagt steeds méér en steeds langere gevangenisstraffen, maar daarbij wordt het individueel en collectief afschrikkend effect van de vrijheidsberovende straf, evenals het gedragsverbeterend en hersocialiserend potentieel ervan overschat.¹⁹ Reeds in 1996 werd deze stelling geuit in de "Oriëntatienota Strafbeleid en Gevangenisbeleid",

¹⁶ S. De Clerck, *Note d'orientation Politique pénale - Exécution des peines du ministre de la Justice*, 1996, 38.

¹⁷ S. De Clerck, *Politique pénale et d'exécution des peines — aperçu et développements*, 2010, 19.

¹⁸ S. De Clerck, *Note d'orientation en matière de politique pénale et d'exécution des peines du ministre de la Justice*, 1996, 19.

¹⁹ S. De Clerck, *Note d'orientation en matière de politique pénale et d'exécution des peines du ministre de la Justice*, 1996, 2.

¹⁶ S. De Clerck, *Oriëntatienota strafbeleid en gevangenisbeleid van de Minister van Justitie*, 1996, 38.

¹⁷ S. De Clerck, *Straf- en strafuitvoeringsbeleid: overzicht en ontwikkeling*, 2010, 19.

¹⁸ S. De Clerck, *Oriëntatienota strafbeleid en gevangenisbeleid van de Minister van Justitie*, 1996, 19.

¹⁹ S. De Clerck, *Oriëntatienota strafbeleid en gevangenisbeleid van de Minister van Justitie*, 1996, 2.

“Note d’orientation en matière de politique pénale et d’exécution des peines”, mais à ce jour, elle n’a toujours pas imprégné la pensée politique de notre pays. Un changement de culture et de mentalité s’impose. Dans cette optique, on se souviendra également de l’idée de “conseillers en matière de fixation de la peine”, lancée par la commission Holsters. Ces personnes doivent non seulement formuler des propositions et des avis dans des dossiers concrets, mais ils ont aussi et surtout une mission structurelle de sensibilisation.²⁰

La surpopulation carcérale découle non pas de l’augmentation des chiffres de la criminalité, mais de choix politiques. Il convient dès lors de mener sans délai une politique réductionniste, dans laquelle la peine de prison constitue réellement le remède ultime. Bien que la peine de travail et la surveillance électronique soient souvent considérées comme des alternatives permettant de réduire la population carcérale, on constate en réalité que ce n’est pas le cas, et qu’elles entraînent au contraire un effet de *net widening*. La seule manière de lutter contre la surpopulation est de mettre au point de nouvelles sanctions, en prenant simultanément des mesures limitant l’emprisonnement, par exemple en liant explicitement ces nouvelles sanctions à certaines infractions, et en supprimant la peine de prison correspondante.²¹ Cette réforme requiert une réflexion sérieuse sur les infractions pour lesquelles, par exemple, une peine de travail ou une surveillance électronique sont souhaitables. Ce n’est qu’à partir de ce moment qu’on pourra véritablement parler d’alternative à part entière à la peine d’emprisonnement.²² L’idée maîtresse doit être que la peine privative de liberté ne peut être infligée que lorsque les autres peines ne peuvent atteindre le même objectif: l’application de peines non privatives de liberté doit devenir la règle. Il convient également de réfléchir à la suppression de la peine d’emprisonnement subsidiaire. C’est à l’aune de l’effectivité de la peine que ces choix doivent être opérés. La réduction de la surpopulation carcérale n’en sera qu’un effet secondaire bienvenu. En matière de politique pénale, une approche positive et orientée vers les résultats doit primer sur une action répressive et punitive qui n’apporte rien à la victime, et a souvent un effet stigmatisant pour l’auteur et sa famille.²³

Enfin, il se recommande d’y intégrer un certain nombre de lois complémentaires qui sont intrinsèquement liées au Code pénal, comme la loi du 29 juin 1964 concernant la suspension, le sursis et la

mais tot op heden is dit nog niet doorgedrongen tot de politieke geesten van dit land. Een cultuur- en mentaliteitswijziging is nodig. In dat opzicht kan ook worden gewezen op het idee van ‘straftoemetersadviseurs’, dat werd gelanceerd door de commissie Holsters. Deze personen dienen niet alleen voorstellen en adviezen te formuleren in concrete dossiers, maar hebben vooral ook een structurele sensibiliserende taak.²⁰

De gevangenisoverbevolking is geen gevolg van stijgende criminaliteitscijfers, maar van beleidskeuzes. Er moet dan ook dringend een reductionistisch beleid komen waarbij de gevangenisstraf werkelijk het *ultimum remedium* is. De werkstraf en het elektronisch toezicht worden vaak aangereikt als alternatieven die moeten leiden tot een daling van de gevangenisbevolking, maar in werkelijkheid stelt men vast dat dit niet het geval is, en dat ze daarentegen aanleiding geven tot *netwidening*. De overbevolking kan slechts worden bestreden aan de hand van nieuwe sancties als men tegelijkertijd gevangenisbeperkende maatregelen neemt, bijvoorbeeld door deze nieuwe sancties expliciet als straf in te schrijven voor bepaalde misdrijven, en de gevangenisstraf ervoor af te schaffen.²¹ Dit vergt een ernstige reflectie over de misdrijven waarvoor men bijvoorbeeld de werkstraf of het elektronisch toezicht wenselijk acht. Pas dan is er sprake van een volwaardig alternatief voor de gevangenisstraf.²² De idee moet hierbij zijn dat de vrijheidsstraf slechts mag worden opgelegd als andere straffen niet hetzelfde doel kunnen bereiken: het opleggen van niet-vrijheidsberovende straffen moet de regel worden. Er moet eveneens worden nagedacht over het afschaffen van de vervangende gevangenisstraf. Effectiviteit van de straf is het richtsnoer in het maken van die keuzes. Reductie van de gevangenisoverbevolking is hiervan dan slechts een welkom bijverschijnsel. Binnen het strafbeleid moet een positieve en resultaatgerichte aanpak voorrang krijgen op een punitief repressieve bestraffing, die niets oplevert voor het slachtoffer en vaak stigmatiserende gevolgen heeft voor de dader en zijn familie.²³

Tot slot is het aan te bevelen om een aantal complementaire wetten, die inherent zijn verbonden met het Strafwetboek, hierin te integreren. Gedacht kan worden aan de wet van 29 juni 1964 betreffende de opschorting,

²⁰ Commission Holsters, *Rapport final II fixation de la peine*, 2003.

²¹ S. De Clerck, *Note d’orientation en matière de politique pénale et d’exécution des peines du ministre de la Justice*, 1996, 23.

²² S. De Clerck, *Note d’orientation en matière de politique pénale et d’exécution des peines du ministre de la Justice*, 1996, 35.

²³ S. De Clerck, *Note d’orientation en matière de politique pénale et d’exécution des peines du ministre de la Justice*, 1996, 2.

²⁰ Commissie Holsters, *Eindverslag deel II straftoemeting*, 2003.

²¹ S. De Clerck, *Oriëntatienota strafbeleid en gevangenisbeleid van de Minister van Justitie*, 1996, 23.

²² S. De Clerck, *Oriëntatienota strafbeleid en gevangenisbeleid van de Minister van Justitie*, 1996, 35.

²³ S. De Clerck, *Oriëntatienota strafbeleid en gevangenisbeleid van de Minister van Justitie*, 1996, 2.

probation, qui fixe effectivement un certain nombre de modalités particulières de fixation de la peine, ou la loi du 4 octobre 1867 sur les circonstances atténuantes en vertu de laquelle d'autres taux minimum et maximum peuvent être pris en compte pour une infraction. Il serait peut-être préférable également de réintégrer, d'une façon ou d'une autre, certains domaines hyperspécialisés qui échappent actuellement au droit pénal, comme le droit pénal fiscal, dans le Code pénal. La responsabilité pénale de la personne morale, contenue dans l'article 5, alinéa 2, du Code pénal, devra être reconsidérée. L'actuelle règle du décumul est en effet contraire à la réglementation européenne.²⁴

La révision du Code pénal était déjà, en 2010, une priorité de la note "Politique pénale et d'exécution des peines: Aperçu & développement".²⁵ Le souhait de créer une commission multidisciplinaire à cette fin est réitéré ici.

het uitstel en de probatie, die immers een aantal bijzondere nadere regels van straftoemeting vastlegt, of de wet van 4 oktober 1867 op de verzachtende omstandigheden waarmee andere minimum- en maximumgrenzen in aanmerking kunnen worden genomen voor een misdrijf. Ook bepaalde hypergespecialiseerde domeinen die momenteel ontsnappen aan het strafrecht, zoals het fiscaal strafrecht, zouden misschien best op enigerlei wijze terug worden ingepast in het Strafwetboek. De strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de rechtspersoon, vervat in het tweede lid van artikel 5 Sw. zal moeten herbekeken worden. De huidige decumulregel houdt immers niet stand in het licht van de Europese regelgeving.²⁴

Een herziening van het Strafwetboek was reeds in 2010 een prioriteit in de nota 'Straf- en strafuitvoeringsbeleid: overzicht en ontwikkeling'.²⁵ De wens om hiertoe een multidisciplinaire commissie op te richten wordt hier herhaald.

Stefaan DE CLERCK (CD&V)
Sonja BECQ (CD&V)
Raf TERWINGEN (CD&V)
Özlem ÖZEN (PS)

²⁴ Cf. par exemple, l'art. 6, 3 de la Directive du 19 novembre 2008 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal, *JO L* du 6 décembre 2008, 328/28; l'art. 12, 3 de la Directive du 13 décembre 2011 relative à la lutte contre les abus sexuels et l'exploitation sexuelle des enfants, ainsi que la pédopornographie, *JO L* du 17 décembre 2011, 335/1; l'art. 5, 3 de la Directive du 5 avril 2011 concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes, *JO L* du 15 avril 2011, 101/1.

²⁵ S. De Clerck, *Politique pénale et d'exécution des peines: Aperçu & développement*, 2010, 18.

²⁴ Zie bijvoorbeeld art. 6, 3 Richtlijn van 19 november 2008 inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht, *Pb.L.* 6 december 2008, 328/28; art. 12, 3 Richtlijn van 13 december 2011 ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, *Pb.L.* 17 december 2011, 335/1; art. 5, 3 Richtlijn van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, *Pb.L.* 15 april 2011, 101/1.

²⁵ S. De Clerck, *Straf- en strafuitvoeringsbeleid: overzicht en ontwikkeling*, 2010, 18.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS,

A. considérant que des adaptations fragmentaires et des aggravations de peine ont nui à la cohérence du Code pénal et perturbé certains équilibres;

B. vu la nécessité d'engager une réflexion sur la place relative de la privation de liberté dans l'arsenal des peines;

C. considérant qu'il ne peut être remédié à la surpopulation carcérale que si l'on envisage la peine d'emprisonnement comme un remède ultime, et que cette conception doit également transparaître dans les taux de peine formulés dans le Code pénal;

D. considérant qu'il s'impose également de diversifier les peines en conférant à d'autres peines que la peine d'emprisonnement une place à part entière dans l'échelle des réactions humaines face à des comportements punissables;

E. vu la nécessité d'engager une réflexion sur la dépenalisation, voire la décriminalisation, de certaines infractions;

F. considérant qu'il s'impose de rationaliser les taux de peine, dès lors que le but ne peut être d'invoquer la loi sur les circonstances atténuantes pour tempérer, en pratique, les peines prévues par la loi de manière quasi automatique;

G. considérant qu'en vertu de l'exigence de *lex certa* du principe de légalité, les faits punissables comme les peines à infliger doivent être définis précisément et que les notions qui sont à ce point vagues qu'il est difficile d'en déterminer la portée exacte et certaines notions, issues du droit européen, qui sont au fait étrangères au droit pénal belge, doivent être évitées, ou à tout le moins suffisamment encadrées;

H. considérant que peu de règles concrètes relatives à la fixation et au calcul des peines ont été codifiées;

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

DE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS,

A. overwegende dat fragmentarische aanpassingen en strafverzwaringen hebben geleid tot een aantasting van de coherentie van het Strafwetboek en tot een verstoring van bepaalde evenwichten;

B. overwegende de noodzaak van een reflectie over de relatieve plaats van de vrijheidsberoving in het straffenarsenaal;

C. overwegende dat de gevangenisoverbevolking slechts kan worden aangepakt wanneer men de gevangenisstraf ziet als *ultimum remedium*, wat ook een weerslag dient te vinden in de door het Strafwetboek geformuleerde strafmaten;

D. gelet op het feit dat dit eveneens een diversificatie van straffen vereist waarbij andere straffen dan de gevangenisstraf een volwaardige plaats krijgen in het scala van humane reacties op strafbaar gedrag;

E. overwegende de noodzaak van een reflectie over de depenalisering of zelfs een decriminalisering van bepaalde misdrijven;

F. overwegende dat een rationalisering is vereist van de strafmaten, nu het niet de bedoeling kan zijn dat een beroep wordt gedaan op de wet verzachtende omstandigheden om de wettelijk bepaalde strafmaten in de praktijk quasi-automatisch te temperen;

G. overwegende dat het *lex certa* aspect van het legaliteitsbeginsel een nauwkeurige omschrijving van zowel strafbare feiten als de op te leggen straffen vereist en dat begrippen die dermate vaag zijn dat de juiste draagwijdte ervan moeilijk kan worden vastgesteld evenals begrippen van Europeesrechtelijke oorsprong die in wezen vreemd zijn aan het Belgische strafrecht gewoerd of minstens voldoende moeten worden gekaderd;

H. gelet op het feit dat er slechts weinig concrete straftoematingsregels alsook strafberekenningsregels gecodificeerd zijn;

DEMANDE AU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL:

— de charger, sans délai, une équipe pluridisciplinaire composée de pénalistes, de criminologues et de spécialistes de disciplines universitaires complémentaires (sciences comportementales, psychiatrie, et neurosciences) de la rédaction d'un projet de nouveau Code pénal dans un délai raisonnable.

5 juin 2013

VRAAGT DE FEDERALE REGERING:

— onverwijd een multidisciplinaire groep van pen-
nalisten, criminologen en aanvullende academische
disciplines (gedragswetenschappen, psychiatrie,
neurowetenschappen) te belasten met het binnen een
redelijke termijn opstellen van een ontwerp van nieuw
Strafwetboek.

5 juni 2013

Stefaan De Clerck (CD&V)
Sonja Becq (CD&V)
Raf TERWINGEN (CD&V)
Özlem ÖZEN (PS)