4

Conseil d'Etat - Raad van Staat
LEGISLATION - - WETGEVING

15. OCT 1964

Transmis à M. Coordination
Doorgezonden aan de H.

MTL. L.9042/1.

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de la Justice, le 23 septembre 1964, d'une demande d'avis sur un projet de loi "prolongeant la prescription des peines de mort prononcées pour infractions contre la sûreté extérieure de l'Etat, commises entre le 9 mai 1940 et le 8 mai 1945", a donné le 28 septembre 1964 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 23e september 1964 door de Minister van Justitie verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot verlenging van de verjaringstermijn van de doodstraffen uitgesproken wegens misdrijven tegen de uitwendige veiligheid van de Staat, gepleegd tussen 9 mei 1940 en 8 mei 1945", heeft de 28e september 1964 het volgend advies gegeven :

15-X-64

Le projet soumis au Conseil d'Etat appelle de la part de celui-ci un double examen : sur le plan de la Constitution d'une part, et sur le plan de la Convention des droits de l'homme et des libertés fondamentales à laquelle la Belgique a adhéré par la loi du 15 mai 1955, d'autre part.

I. L'article 9 de la Constitution, qui dispose que "nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi", énonce le principe "Nulla poena sine lege". Il ne règle en aucune façon la question de l'effet de la loi pénale dans le temps.

Certes l'article 2 du Code pénal dispose : "Nulle infraction ne peut être punie de peines qui n'étaient pas portées par la loi avant que l'infraction fut commise" et "Si la peine établie au temps du jugement diffère de celle qui était portée au temps de l'infraction, la peine la moins forte sera appliquée". Mais ce principe de la non-rétroactivité des lois pénales n'a pas été élevé au rang d'une disposition constitutionnelle et ne saurait être assimilé aux droits fondamentaux de la personne humaine inscrits dans le titre II de la Constitution. Si, selon la Cour de cassation, ce principe est "un précepte pour le législateur, une obligation pour le juge et une garantie pour les citoyens", il "ne revêt point cependant un caractère absolu"; "le juge doit appliquer une loi au passé si telle a été l'intention expresse ou tacite du législateur" (Cassation, 18 janvier 1924, Pas. I - 141, et conclusions du procureur général TERLINDEN).

.../...

En l'espèce, il ne s'agit pas de savoir quelle devrait être la décision du juge s'il était appelé à interpréter ou à appliquer la loi en projet. Devant la volonté clairement exprimée du législateur, le juge serait tenu de s'incliner.

Au reste, l'article 2 du Code pénal ne détermine pas l'effet des lois postérieures au jugement sur la prescription de la peine.

Selon la doctrine dominante les modes d'exécution et d'extinction de la peine doivent être distingués de celle-ci. Ainsi "On décide d'une façon générale que la loi nouvelle s'applique immédiatement, qu'elle soit ou non favorable au condamné, aux prescriptions non acquises au moment de son entrée en vigueur. La prescription de la peine n'est pas une faveur que la loi accorde aux condamnés mais une mesure d'intérêt social qui n'ouvre pas de droits acquis" (TROUSSE, Les Novelles, Droit pénal, tome I, 1956, n° 333, et les références citées : NYPELS et SERVAIS, tome Ier, édition 1938, p. 39, n°13, Pand. b, V° Rétroactivité, n°28).

II. Il ne paraît pas non plus que le projet puisse soulever des objections d'ordre juridique au regard de l'article 7 de la Convention des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 Cet article est ainsi conçu :

.../...

"1. Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou international. De même il n'est infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise.

2. Le présent article ne portera pas atteinte au jugement et à la punition d'une personne coupable d'une action ou d'une omission qui, au moment où elle a été commise, était criminelle d'après les principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées".

Il s'en déduit donc que si cette disposition interdit au juge d'infliger une peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise, elle ne prohibe en aucune façon la rétroactivité des lois dont le seul objet est de régler le mode d'exécution des peines régulièrement prononcées ou leur prescription. Elle excepte en outre le cas des personnes coupables d'une action ou omission criminelle d'après les principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées.

On pourrait d'autant moins considérer le principe de la prescription de la peine comme un principe général de droit reconnu par les nations civilisées , que ce principe est ignoré par plusieurs législations étrangères et, spécialement, par la législation anglaise qui s'oppose à ce que les décisions de justice régulièrement prononcées puissent être tenues en échec par le seul fait que le condamné se serait soustrait, durant un certain temps, à l'exécution de la peine.

.../...

Article 1er.

Dans le souci de mieux préciser la portée de la disposition dans le temps, il y aurait lieu de remplacer les mots "qui les prononcent" par les mots "qui les auront prononcées".

Article 2.

Le Conseil d'Etat propose pour cet article, la rédaction suivante :

"Article 2.-

La durée de la prescription demeure fixée à trente ans quelles que soient les commutations dont la peine de mort visée à l'article 1er peut être l'objet après l'entrée en vigueur de la présente loi".

De Raad van State moet het hem voorgelegde ontwerp in tweeërlei opzicht toetsen : eensdeels aan de Grondwet, anderdeels aan het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, waartoe België met de wet van 15 mei 1955 is toegetreden.

I. Artikel 9 van de Grondwet, luidens hetwelk"geen straf kan worden ingevoerd of toegepast dan krachtens een wet", huldigt het beginsel "nulla poena sine lege". Het regelt echter in genen dele de uitwerking van de strafwet in de tijd.

Wel bepaalt artikel 2 van het Strafwetboek "dat geen misdrijf kan worden gestraft met straffen die bij de wet niet waren gesteld voordat het misdrijf werd gepleegd" en "dat, indien de straf, ten tijde van het vonnis bepaald, verschilt van die welke ten tijde van het misdrijf was bepaald, de minst zware straf wordt toegepast", maar het beginsel dat strafwetten niet terugwerken is geen grondwetsbepaling geworden en dus niet op één lijn te stellen met de fundamentele rechten van de mens, neergelegd in titel II van de Grondwet. Het Hof van cassatie heeft verklaard, dat dit beginsel "s'il est un précepte pour le législateur, une obligation pour le juge et une garantie pour les citoyens" "ne revêt point cependant un caractère absolu" ; "le juge doit appliquer une loi au passé si telle a été l'intention expresse ou tacite du législateur" (Cass. 18 januari 1924, Pas. I-141,en conclusiën van procureur-generaal Terlinden).

.../...

De vraag is hier niet wat de uitspraak van de rechter zou moeten zijn als hij de ontworpen wet uit te leggen of toe te passen mocht krijgen. De rechter zou zich bij de duidelijk te kennen gegeven wil van de wetgever moeten neerleggen.

Artikel 2 van het Strafwetboek zegt overigens niet welke gevolgen na het vonnis tot stand gekomen wetten meebrengen ten aanzien van de strafverjaring.

In de rechtsleer overheerst de opvatting, dat de wijze waarop een straf wordt uitgevoerd en vervalt, van de straf zelf moet worden onderscheiden : "On décide d'une façon générale que la loi nouvelle s'applique immédiatement, qu'elle soit ou non favorable au condamné, aux prescriptions non acquises au moment de son entrée en vigueur. La prescription de la peine n'est pas une faveur que la loi accorde aux condamnés mais une mesure d'intérêt social qui n'ouvre pas de droits acquis (Trousse, Les Novelles, Droit pénal, deel I, 1956, nr 333, en de verwijzingen daarin : Nijpels et Servais, deel I, uitgave 1938, blz. 39, nr 13, Pand. b., v° Rétroactivité, nr 28).

II. Ook ten aanzien van artikel 7 van het Verdrag betreffende de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van 4 november 1950, lijkt tegen het ontwerp juridisch niets te kunnen worden ingebracht.

.../...

Dat artikel zegt :

" 1. Niemand kan worden veroordeeld wegens een handelen of nalaten, dat geen strafbaar feit naar nationaal of internationaal recht uitmaakte ten tijde dat het handelen of nalaten geschiedde. Evenmin zal een zwaardere straf worden opgelegd dan die welke ten tijde van het begaan van het strafbare feit van toepassing was.

2. Dit artikel staat niet in de weg aan het vonnis en de straf van iemand die schuldig is aan een handelen of nalaten, hetwelk ten tijde dat het handelen of nalaten geschiedde, een misdrijf was overeenkomstig de algemene rechtsbeginselen welke door beschaafde volken worden erkend".

Die bepaling moge de rechter nu verbieden een zwaardere straf toe te passen dan ten tijde van het misdrijf gold, ze stelt generlei verbod op terugwerking voor wetten die alleen maar bedoelen te voorzien in de wijze waarop regelmatig uitgesproken straffen worden uitgevoerd of in de verjaring van zulke straffen. Ze maakt bovendien een uitzondering voor het geval van hen die zich hebben schuldig gemaakt aan een handelen of een nalaten "dat een misdrijf was overeenkomstig de algemene rechtsbeginselen welke door beschaafde volken worden erkend".

Het beginsel van de strafverjaring is niet als een door beschaafde volkeren erkend algemeen rechtsbeginsel te zien, des te minder daar het onbekend is in meer dan een vreemde wetgeving, met name in de Engelse, die er zich tegen verzet, dat regelmatig uitgesproken rechterlijke beslissingen onwerkzaam kunnen worden gemaakt alleen maar doordat de veroordeelde zich een tijdlang aan de uitvoering van de straf heeft onttrokken.

.../...

Artikel 1.

Wil men de strekking van die bepaling in de tijd nader aangeven, dan vervange men de woorden "waarbij zij zijn uitgesproken" door "die ze zullen hebben uitgesproken".

Artikel 2.

Voor dat artikel geeft de Raad van State de volgende redactie in overweging :

"Artikel 2.-

De duur van de verjaring blijft vastgesteld op dertig jaar, onverschillig welke veranderingen de in artikel 1 bedoelde doodstraf na de inwerkingtreding van deze wet kan ondergaan".

La chambre était composée de

Messieurs : G.HOLOYE, conseiller d'Etat, président,

J.MASQUELIN, conseillers d'Etat,
Ch.SMOLDERS,

Ch.VAN REEPINGHEN, assesseurs de la section de législation,
P.DE VISSCHER,

G.DE LEUZE, greffier adjoint,

De kamer was samengesteld uit

de Heren : staatsraad, voorzitter,

staatsraden,

bijzitters van de afdeling wetgeving,

adjunct-griffier, griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée par M. Ch. SMOLDERS.

Le rapport a été présenté par M.E.JOACHIM, auditeur général.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(s.) G.DE LEUZE.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. Ch. SMOLDERS.

Het verslag werd uitgebracht door de H.E.JOACHIM, auditeur-generaal.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s.) G.HOLOYE.