

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Président de la Chambre des représentants, le 8 mars 1999, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur des amendements à une proposition de loi "insérant un article 21ter dans le Titre préliminaire du Code de procédure pénale" (Doc. Chambre, n° 1961/2 - 98/99), a donné le 12 mars 1999 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 8 maart 1999 door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over amendementen bij een voorstel van wet "tot invoeging van een artikel 21ter in de Voorafgaande Titel van het Wetboek van strafvordering" (Gedr. St. Kamer, nr. 1961/2 - 98/99), heeft op 12 maart 1999 het volgende advies gegeven :

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

"L'urgence est motivée par le fait que la Chambre a adopté, le 11 février 1999, l'urgence pour cette proposition de loi. La proposition de loi s'inscrit dans le prolongement de la loi du 11 décembre 1998 modifiant, pour ce qui est de la prescription, le Titre préliminaire du Code de procédure pénale qui a fait également l'objet d'un examen d'urgence en commission."

*

* *

Examen des amendements

Les amendements déposés par MM. du Bus de Warnaffe et Bourgeois (1) et soumis à l'examen de la section de législation du Conseil d'Etat, apportent des modifications à une proposition de loi insérant un article 21ter dans le titre préliminaire du Code de procédure pénale.

Le but de la proposition ainsi que des amendements est de déterminer quelles sont les conséquences juridiques en droit interne du dépassement du délai raisonnable, au sens de l'article 6, § 1er, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et de l'article 14, § 3, alinéa unique, c, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

(1) Amendements n°s 1 et 2, Doc. parl., Chambre, session 1998-1999, n° 1961/2.

Si la notion de délai raisonnable n'est pas définie en tant que telle par les instruments internationaux précités, la Cour européenne des droits de l'homme a cependant fixé des critères permettant d'apprécier si le délai raisonnable d'une procédure a été dépassé.

Ainsi, la Cour procède à une évaluation concrète et globale de la durée de la procédure en tenant compte de la complexité de l'affaire tant sur le plan des faits que d'un point de vue juridique, du comportement du requérant, du comportement des autorités judiciaires nationales et de l'enjeu du litige pour l'intéressé (1).

Cependant, en vertu de la jurisprudence de la Cour, il appartient aux Etats parties à la convention d'organiser leur système judiciaire de manière telle que leurs juridictions puissent garantir à chacun le droit d'obtenir une décision définitive sur le bien-fondé d'une accusation en matière pénale ou sur une contestation relative à des droits et obligations de caractère civil dans un délai raisonnable, la convention n'établissant pas de sanctions en cas de violation de ce principe.

A ce jour, le législateur n'a pas pris de mesures particulières à cet égard et ce sont les cours et tribunaux qui ont dû déterminer les conséquences du dépassement du délai raisonnable.

(1) F. Kutty, "Chronique de jurisprudence - Le droit à un procès équitable au sens de la jurisprudence strasbourgeoise en 1997", J.L.M.B., 1998, pp. 992-993.

La jurisprudence n'est cependant pas unanime sur les sanctions qu'il convient de mettre en oeuvre.

Pour certaines juridictions, la violation de l'article 6, § 1er, de la Convention européenne, doit s'analyser sous l'angle de la preuve ou sous l'angle de la sanction alors que pour d'autres, une telle violation doit conduire à une décision d'irrecevabilité ou d'extinction des poursuites.

Dans un arrêt du 9 décembre 1997 (1), la Cour de cassation a opté pour la première alternative.

En conséquence, si la durée anormale d'une procédure entraîne la disparition d'éléments de preuve et fait ainsi obstacle à l'administration de la preuve, il y aura acquittement du prévenu. Par contre, si l'action publique est déclarée fondée, les juges doivent alors réduire la peine infligée de manière à tempérer, dans le chef du condamné, les conséquences dommageables de la durée de la procédure tant sur sa personne que sur son patrimoine. Le juge peut aussi être amené à déclarer le prévenu coupable sans lui infliger aucune peine (2).

Cette solution n'a pas fait l'unanimité, notamment au sein de la doctrine.

(1) publié au J.T., 1998, p. 792 avec les observations de F. Kutu et dans le Jour. Proc., 1998, n° 358, p. 26 et les observations de P. Chomé.

(2) F. Kutu, Observations sous Trib. corr. Namur, 5 février 1998 et Trib. corr. Charleroi, 24 novembre 1998, J.L.M.B., 1999, pp. 253 à 255.

Certains auteurs (1) pensent en effet que le dépassement du délai raisonnable constitue la violation d'une règle de procédure et doit être sanctionnée par l'extinction des poursuites. C'est l'orientation qui avait été suivie par la Commission pour le droit de la procédure pénale.

Observations générales

Saisie dans un délai ne dépassant pas trois jours, la section de législation n'a pas été en mesure d'étudier la question de manière approfondie et se limitera aux observations générales suivantes :

1. La section de législation constate que par une loi du 11 décembre 1998 (2), le législateur a notamment aménagé le délai de prescription de l'action publique en introduisant, à l'article 24 du Titre préliminaire du Code de procédure pénale, de nouvelles causes de suspension de la prescription.

Ainsi, la prescription de l'action publique sera notamment suspendue à l'égard de toutes les parties

(1) Voyez en ce sens M. Franchimont, "La prescription de l'action publique et de l'action civile", in Formation permanente CUP, vol. VII, 1996, pp. 11-14; A. Jacobs, "La prescription en matière pénale", in Formation permanente CUP, Vol. XXIII, 1998; F. Kuty Observations sous Cass. 9 décembre 1997, J.T., 1998, pp. 793-796.

(2) Pour un commentaire de cette loi, voir A. Jacobs, "La loi du 11 décembre 1998 relative à la prescription de l'action publique", J.T., 1999, pp. 177 et suiv.

"à partir du jour de l'audience où l'action publique est introduite devant la juridiction de jugement selon les modalités fixées par la loi."

En multipliant ainsi les causes de suspension du délai de prescription, on en arrive à retarder l'extinction de l'action publique.

C'est probablement pour cette raison que le législateur est aujourd'hui soucieux de ce que ces rallongements du délai de prescription de l'action publique n'aient pas des incidences nuisibles sur le délai raisonnable.

Cependant, le Conseil d'Etat s'interroge sur la cohérence des politiques ainsi suivies.

Même si le délai de prescription est indépendant du délai raisonnable, ces réformes poursuivent cependant des buts assez similaires : participer à une bonne administration de la justice en évitant à l'accusé une trop longue incertitude sur son sort, mais aussi un dépérissement des preuves et une fragilisation des droits de la défense.

Or, la modification apportée à l'article 24, 1°, précité, va nécessairement rejaillir sur la durée de la procédure et donc rendre plus fréquent les cas de dépassement du délai raisonnable, celui-ci trouvant son point de départ non pas au moment de la commission de l'infraction comme pour le délai de prescription, mais bien au moment où la personne est dans

.../...

l'obligation de se défendre, c'est-à-dire au moment de son inculpation officielle (1).

La question qui se pose dès lors est de savoir si la notion de délai raisonnable a encore un sens par rapport aux rallongements des délais de prescription tels qu'ils ont été voulus récemment par le législateur.

A vrai dire, le Conseil d'Etat n'aperçoit pas comment le juge pourra encore concilier le délai raisonnable avec les nouvelles causes de suspension du délai de prescription.

2. Comme il a déjà été souligné, le problème du dépassement du délai raisonnable peut être envisagé sous l'angle de la procédure ou sous l'angle de la preuve, d'une part, et de la sanction d'autre part.

L'amendement n° 1 consacre les deux approches en laissant au juge "le plus grand choix" (2).

Ainsi, le dépassement du délai raisonnable pourrait être sanctionné soit par l'extinction de l'action publique, soit par la déclaration de culpabilité non assortie d'une peine, soit par une réduction de peine pouvant aller en deçà de la peine minimale prévue par la loi.

(1) M. Franchimont, A. Jacobs, A. Masset, "Manuel de procédure pénale", Ed. Collection scientifique de la Faculté de droit de Liège et éd. du Jeune Barreau de Liège, 1989, p. 824.

(2) C'est en ces termes que s'exprime l'auteur de l'amendement dans la justification qui l'accompagne.

L'amendement n° 2 s'aligne sur la jurisprudence de la Cour de cassation en permettant au juge, en cas de violation du délai raisonnable, soit de prononcer la condamnation par simple déclaration de culpabilité soit de prononcer une peine inférieure à la peine minimale prévue par la loi.

Si l'amendement n° 1 se veut soucieux de prendre en considération les différentes sanctions mises en avant tant par la jurisprudence que par la doctrine, il pêche cependant par un manque de cohérence.

En effet, il doit revenir au législateur et non au juge de décider si la violation du délai raisonnable doit être sanctionnée sur le plan de la procédure ou du point de vue du fond.

C'est là une règle essentielle qui doit être exprimée clairement dans la loi.

Ainsi, l'amendement n° 1 ne donne aucune indication sur les circonstances dans lesquelles le juge pourra par exemple déclarer l'action publique éteinte ou au contraire décider de l'acquittement de l'intéressé.

Or, les conséquences de ces décisions qui entendent réparer le dépassement du délai raisonnable sont fort différentes.

Pourquoi dans un cas le juge aura-t-il décidé de se prononcer sur la culpabilité de l'intéressé et pourquoi dans l'autre, décidera-t-il la fin des poursuites en ne tranchant pas la question de la culpabilité ?

.../...

Le système de "réparation" consacré par l'amendement n° 1 risque d'engendrer une justice à double vitesse et donc des discriminations pour les justiciables, certains magistrats pouvant être plus favorables à l'extinction de l'action publique, d'autres estimant qu'il convient d'examiner l'incidence du dépassement du délai raisonnable sur la sanction elle-même.

La loi doit en conséquence trancher la controverse qui oppose actuellement la Cour de cassation et une large partie de la doctrine.

3. La déclaration de culpabilité non assortie d'une peine suscite les commentaires suivants :

- ainsi que l'écrit A. Jacobs (1), la solution

"heurte de plein front un des principes fondamentaux de notre droit pénal, à savoir que la mission du juge du fond est précisément de se prononcer à la fois et de manière indissociable sur la culpabilité et sur la peine.";

- on relève également dans les travaux préparatoires de la loi du 11 décembre 1998 qu'il est permis de se demander

"s'il n'est pas contraire à la loi de prévoir une peine inférieure à la peine minimale ou de surseoir à l'exécution de la peine lorsque la loi ne permet pas d'accepter des circonstances atténuantes ou que les antécédents judiciaires du prévenu s'opposent à tout sursis à l'exécution de la peine.".

(1) "La prescription en matière pénale", in Formation permanente CUP, "La prescription", Vol. XXIII, avril 1998.

A vrai dire, ni la proposition de loi, ni les amendements ne répondent à ces questions pourtant fondamentales.

La seule modification de l'article 21ter du titre préliminaire du Code de procédure pénale n'est pas suffisante pour introduire dans notre système juridique cette déclaration de culpabilité.

Quels seront concrètement les effets d'une telle déclaration, notamment quant à l'état de récidive légale ou par rapport au casier judiciaire de l'intéressé et quant à la radiation de celui-ci; les juges pourront-ils accompagner cette déclaration de culpabilité de certaines mesures comme par exemple, dans le cas de délinquants sexuels, de l'obligation de suivre un traitement médical ou une guidance psychologique ? A cet égard, le législateur a modifié récemment la loi sur la libération conditionnelle ainsi que la loi de défense sociale afin de prescrire des mesures particulières pour la remise en liberté de ces délinquants; qu'en sera-t-il également de celui qui est traduit devant une juridiction de fond et qui est finalement interné ? Quelle sera la sanction de la violation du délai raisonnable dans cette dernière hypothèse ?

Quelle sera la conséquence d'une simple déclaration de culpabilité dans certaines matières, tel le droit pénal fiscal, au regard notamment des articles 458 du C.I.R. 1992 et 73sexies du Code de la taxe sur la valeur ajoutée qui établissent la

.../...

solidarité entre les personnes condamnées pour infraction à la loi fiscale (1).

4. Les amendements en projet ne se prononcent pas explicitement sur la question du délai raisonnable par rapport aux juridictions d'instruction. Il se peut, en effet, que celles-ci constatent déjà au moment de leur saisine un tel dépassement, l'instruction s'étant anormalement déroulée. Tout au plus pourraient-elles décider de l'extinction de l'action publique.

S'il est vrai que les juridictions d'instruction ne sont pas, en règle, assujetties aux prescriptions de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme lorsqu'elles ne sont pas appelées à décider du bien-fondé d'une accusation en matière pénale, il convient cependant de constater que la Cour européenne des droits de l'homme prend de plus en plus en considération les phases d'instruction qui précèdent le procès.

Ainsi dans son arrêt *Imbrioscia* (2), la cour a déclaré que si

"l'article 6 a pour finalité principale, au pénal, d'assurer un procès équitable devant un tribunal compétent pour décider du bien-fondé de l'accusation, (...), il n'en

(1) Voyez notamment J. Rozie, "Schuldigverklaring bij overschrijding van de redelijke termijn", R.W., 1998-1999, p. 2.

(2) C.E.D.H., arrêt *Imbrioscia/Suisse* du 24 novembre 1993, série A, n° 275, J.T., 1994, p. 495 et observations de P. Lambert.

résulte pas qu'il se désintéresse des phases qui se déroulent avant la procédure de jugement."

En vertu de cette jurisprudence, les exigences de l'article 6 peuvent jouer un rôle avant la saisine du juge du fond si et dans la mesure où leur inobservation initiale risque de compromettre gravement le caractère équitable du procès.

Depuis, d'autres arrêts sont venus confirmer cette jurisprudence. Dans son arrêt du 24 octobre 1997, la Cour de cassation a également fait application de cette jurisprudence (1).

Si la Cour européenne n'a jamais pris position sur la question de savoir si l'article 6 est, en tant que tel, applicable au stade de l'instruction, elle a toutefois, à de multiples reprises, souligné l'application des garanties de l'article 6 à l'ensemble de la procédure.

On peut ainsi relever qu'elle a décidé que l'exigence du délai raisonnable s'impose dès l'instant où

"une personne se trouve sous le coup d'une accusation pénale. Il peut s'agir d'une date antérieure à la saisine de la juridiction de jugement, date qui peut être concomitante à celle de l'arrestation, à celle de l'inculpation ou même à celle de l'ouverture d'une enquête préliminaire. Il arrive même que la Cour en constate le dépassement dans des affaires clôturées par une décision de

(1) Cass., 24 octobre 1997, J.L.M.B., 1998, pp. 1324 et suiv. et observations de F. Kutu.

non-lieu ou, au contraire, toujours en cours d'instruction." (1).

Eu égard à cette jurisprudence de plus en plus précise, il serait utile que le législateur règle la question de la violation du délai raisonnable au stade des phases préparatoires au procès, comme il l'a fait notamment dans le cadre de la suspension du prononcé en habilitant les juridictions d'instruction à décider d'une suspension sans que les juridictions du fond ne soient saisies (2).

(1) F. Kutty, observations sous Cass. 24 octobre 1997, J.L.M.B., 1998, pp. 1328 et 1329.

(2) Voyez en ce sens l'article 4 de la loi du 29 juin 1964 concernant la suspension, le sursis et la probation.

Overeenkomstig artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt de motivering in de brief aldus :

"De hoogdringendheid is gemotiveerd door het feit dat de Kamer op 11 februari 1999 de urgentie voor dit wetsvoorstel heeft aangenomen. Het wetsvoorstel ligt in het verlengde van de wet van 11 december 1998 tot wijziging, wat de verjaring betreft, van de voorafgaande Titel van het Wetboek van Strafvordering die eveneens bij voorrang door de commissie werd behandeld."

*

* *

Onderzoek van de amendementen

Bij het amendement van de heer du Bus de Warnaffe en dat van de heer Bourgeois (1), die ter fine van advies aan de afdeling wetgeving van de Raad van State zijn voorgelegd, worden wijzigingen aangebracht in een wetsvoorstel tot invoeging van een artikel 21ter in de Voorafgaande Titel van het Wetboek van strafvordering.

(1) Amendementen nr. 1 en 2, Gedr. St., Kamer, zitting 1998-1999, nr. 1961/2.

Het doel van het voorstel en de amendementen bestaat erin na te gaan wat de juridische gevolgen in intern recht zijn van de overschrijding van de redelijke termijn in de zin van artikel 6, lid 1, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en van artikel 14, lid 3, enige alinea, c, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

Hoewel het begrip redelijke termijn in de voornoemde internationale verdragen op zich niet wordt gedefinieerd, heeft het Europees Hof voor de rechten van de mens criteria vastgelegd waarmee kan worden nagegaan of een procedure meer dan een redelijke termijn in beslag heeft genomen.

Zo gaat het Hof de duur van de procedure in concreto en in haar geheel na, rekening houdend met de complexiteit van de zaak, zowel op het stuk van de feiten als vanuit juridisch oogpunt, met het gedrag van verzoeker, met het gedrag van de nationale gerechtelijke overheden en met wat er in het geding voor de betrokkene op het spel staat (1).

Krachtens de rechtspraak van het Hof staat het echter aan de verdragsluitende staten om hun juridische bestel zo te organiseren dat hun rechtbanken aan iedereen het recht kunnen garanderen om over de gegrondheid van een beschuldiging in strafzaken of over een betwisting betreffende rechten en verplichtingen van civielrechtelijke aard een definitieve

(1) F. Kutý, "Chronique de jurisprudence - Le droit à un procès équitable au sens de la jurisprudence strasbourgeoise en 1997", J.L.M.B., 1998, blz. 992-993.

beslissing te verkrijgen binnen een redelijke termijn, waarbij het verdrag geen straffen stelt op de schending van dat beginsel.

Tot nog toe heeft de wetgever geen specifieke maatregelen in dat verband getroffen en hebben de hoven en rechtbanken moeten bepalen welke gevolgen aan het overschrijden van de redelijke termijn moeten worden verbonden.

De rechtspraak is echter verdeeld over de vraag welke straffen daarop moeten worden gesteld.

Volgens sommige rechtscolleges moet de schending van artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag worden gezien vanuit het oogpunt van de bewijsvoering of de straftoemeting, terwijl zulk een schending volgens andere tot een beslissing van niet-ontvankelijkheid of van staking van vervolging moet leiden.

In een arrest van 9 december 1997 (1) heeft het Hof van Cassatie voor de eerste van die twee mogelijkheden geopteerd.

Als de abnormaal lange duur van een procedure leidt tot de verdwijning van bewijsmateriaal en aldus belet dat het bewijs wordt geleverd, wordt de beklaagde bijgevolg vrijgesproken. Als de strafvordering daarentegen gegrond verklaard wordt, dienen de rechters de op te leggen straf te verlagen om voor de veroordeelde de kwalijke gevolgen van de duur van de procedure te verzachten, zowel wat zijn persoon als wat zijn eigendom betreft.

(1) Bekendgemaakt in het J.T., 1998, blz. 792, met opmerkingen van F. Kuty en in het Proc, 1998, nr. 358, blz. 26, met opmerkingen van P. Chomé.

De rechter kan er ook toe worden gebracht de beklaagde schuldig te verklaren zonder hem enige straf op te leggen (1).

Met die oplossing is niet iedereen het eens, inzonderheid binnen de rechtsleer.

Volgens sommige auteurs (2) komt het overschrijden van de redelijke termijn immers neer op de schending van een procedureregels en moet daarop als straf staking van vervolging staan. Ook de Commissie strafprocesrecht heeft die gedachtegang gevolgd.

Algemene opmerkingen

Doordat de afdeling wetgeving verzocht is om binnen een termijn van niet meer dan drie dagen advies uit te brengen, is zij niet in staat geweest deze aangelegenheid grondig te bestuderen en zal zij zich beperken de volgende algemene opmerkingen :

(1) F. Kuty, Opmerkingen bij Corr. Namen, 5 februari 1998 en Corr. Charleroi, 24 november 1998, J.L.M.B., 1999, blz. 253 tot 255.

(2) Zie in deze zin M. Franchimont, "La prescription de l'action publique et de l'action civile", in Formation permanente CUP, deel VII, 1996, blz. 11-14; A. Jacobs, "La prescription en matière pénale", In Formation permanente CUP, deel XXIII, 1998; F. Kuty Opmerkingen bij Cass. 9 december 1997, J.T., 1998, blz. 793-796.

1. De afdeling wetgeving stelt vast dat de wetgever bij een wet van 11 december 1998 (1) wijzigingen heeft aangebracht in inzonderheid de termijn van verjaring van de strafvordering, door in artikel 24 van de Voorafgaande Titel van het Wetboek van Strafvordering nieuwe omstandigheden op te nemen die de verjaring schorsen.

Zo wordt de verjaring van de strafvordering inzonderheid geschorst ten aanzien van alle partijen

"vanaf de dag van de zitting waarop de strafvordering op de door de wet bepaalde wijze bij het vonnisgerecht wordt ingeleid.".

Door aldus te voorzien in meer omstandigheden die de verjaringstermijn schorsen, wordt uiteindelijk de verjaring van de strafvordering vertraagd.

Waarschijnlijk is dat de reden waarom de wetgever er thans voor wil zorgen dat die verlengingen van de verjaringstermijn van de strafvordering geen nadelige gevolgen hebben voor de redelijke termijn.

De Raad van State vraagt zich echter af of de aldus gevolgde beleidslijnen wel samenhang vertonen.

Hoewel de verjaringstermijn los staat van de redelijke termijn, worden met die hervormingen vrij gelijksoortige doeleinden nagestreefd : bijdragen tot een goede rechtsbedeling

(1) Voor commentaar op die wet, zie A. Jacobs, "La loi du 11 décembre 1998 relative à la prescription de l'action publique", J.T., 1999, blz. 177 en volgende.

door te voorkomen dat de beschuldigde te lang in onzekerheid over zijn toekomst verkeert, maar ook dat het bewijsmateriaal vervalst en de rechten van verdediging in de verdrinking komen.

De wijziging die in het voormelde artikel 24, 1°, is aangebracht, zal echter noodzakelijkerwijze gevolgen hebben voor de duur van de procedure en er dan ook toe leiden dat de redelijke termijn vaker wordt overschreden, welke redelijke termijn niet ingaat zodra het strafbaar feit is begaan, zoals voor de verjaringstermijn, maar wel zodra de persoon genoodzaakt is zich te verdedigen, dat wil zeggen zodra hij officieel in verdenking is gesteld (1).

De vraag rijst dan ook of het begrip redelijke termijn nog zin heeft in het licht van de verlengingen van de verjaringstermijn zoals de wetgever ze recentelijk heeft ingevoerd.

Eerlijk gezegd ziet de Raad van State niet in hoe de rechter de redelijke termijn nog zal kunnen overeenbrengen met de nieuwe gronden voor schorsing van de verjaringstermijn.

(1) M. Franchimont, A. Jacobs, A. Masset, "Manuel de procédure pénale", Ed. "Collection scientifique de la Faculté de droit de Liège" en "éd. du Jeune Barreau de Liège", 1989, blz. 824.

2. Zoals reeds benadrukt is, kan het probleem van het overschrijden van de redelijke termijn worden gezien vanuit het oogpunt van de procedure of vanuit het oogpunt van de bewijsvoering enerzijds, en vanuit het oogpunt van de straftoemeting anderzijds.

Amendement nr. 1 huldigt beide manieren van aanpak en geeft de rechter "meer armslag" (1).

Zo zou het overschrijden van de redelijke termijn kunnen worden bestraft met hetzij verval van strafvordering, hetzij schuldigverklaring zonder oplegging van straf, hetzij vermindering van straf, waarbij die straf kleiner zou kunnen zijn dan de minimumstraf waarin de wet voorziet.

Amendement nr. 2 sluit aan bij de rechtspraak van het Hof van Cassatie, doordat het de rechter in staat stelt om in geval van overschrijding van de redelijke termijn hetzij een veroordeling bij eenvoudige schuldigverklaring uit te spreken, hetzij een lichtere straf dan de door de wet vastgestelde minimumstraf.

Al beoogt amendement nr. 1 rekening te houden met de verschillende sancties die zowel in de rechtspraak als in de rechtsleer naar voren gebracht zijn, het loopt mank door een gebrek aan samenhang.

(1) De indiener van het amendement drukt zich aldus uit in de verantwoording waarvan zijn amendement vergezeld gaat.

Het staat immers aan de wetgever en niet aan de rechter te beslissen of de schending van de redelijke termijn bestraft dient te worden wat de procesvoering, dan wel wat de grond van de zaak betreft.

Dit is een essentiële regel die duidelijk in de wet tot uiting dient te worden gebracht.

Zo bevat amendement nr. 1 geen aanwijzing over de omstandigheden waarin de rechter bijvoorbeeld verval van strafvordering kan uitspreken of daarentegen kan beslissen de betrokkene vrij te spreken.

Aan die beslissingen, die ertoe strekken de gevolgen van het overschrijden van de redelijke termijn te ondervangen, zijn evenwel zeer verschillende consequenties verbonden.

Waarom beslist de rechter in het ene geval om uitspraak te doen over de schuld van de betrokkene en in het andere geval om de strafvervolgning stop te zetten en zich niet over de schuldvraag uit te spreken ?

De in amendement nr. 1 vastgelegde regeling van het "ondervangen van de gevolgen" kan leiden tot een rechtsbedeling met twee snelheden en dus tot discriminaties onder de justitiabelen, doordat bepaalde magistraten meer voorstander kunnen zijn van verval van strafvordering, terwijl weer andere magistraten de mening toegedaan kunnen zijn dat de weerslag van het overschrijden van de redelijke termijn op de sanctie zelf dient te worden onderzocht.

.../...

De wet moet bijgevolg de huidige controverse tussen het Hof van Cassatie en een ruim deel van de rechtsgeleerden beslechten.

3. Over de schuldigverklaring waaraan geen straf verbonden is, worden in de rechtsleer de volgende commentaren gegeven :

- A. Jacobs (1) omschrijft het als een regeling

"(qui) heurte de plein front un des principes fondamentaux de notre droit pénal, à savoir que la mission du juge du fond est précisément de se prononcer à la fois et de manière indissociable sur la culpabilité et sur la peine.";

- in de parlementaire voorbereiding van de wet van 11 december 1998 wordt eveneens opgemerkt dat men zich kan afvragen

"of het niet strijdig is met de wet een straf beneden het minimum op te leggen of de tenuitvoerlegging van de straf uit te stellen wanneer de wet niet toelaat verzachtende omstandigheden aan te nemen of de gerechtelijke antecedenten van de beklaagde zich tegen een uitstel van de strafvordering verzetten.".

Eigenlijk wordt noch in het wetsvoorstel, noch in de amendementen ingegaan op deze nochtans fundamentele vragen.

(1) "La prescription en matière pénale", in "Formation permanente CUP, "La prescription", Vol. XXIII, april 1998.

Het volstaat niet alleen artikel 21ter van de Voorafgaande Titel van het Wetboek van Strafvordering te wijzigen om die schuldigverklaring in ons rechtssysteem op te nemen.

Wat zullen in concreto de gevolgen zijn van zulk een verklaring, inzonderheid wat de toestand van wettelijke herhaling of het strafregister van de betrokkene en zijn afvoering van dat register betreft; kunnen de rechters aan die schuldigverklaring bepaalde maatregelen verbinden zoals bijvoorbeeld, in het geval van seksuele delinquenten, de verplichting om zich medisch te laten behandelen of psychologisch te laten begeleiden? In dit verband heeft de wetgever onlangs de wet op de voorwaardelijke invrijheidstelling, alsmede de wet tot bescherming van de maatschappij gewijzigd om bijzondere maatregelen in te voeren voor de invrijheidstelling van deze delinquenten; de vraag rijst ook wat er zal gebeuren met degene die voor een feitengerecht gebracht wordt en uiteindelijk geïnterneerd wordt? Welke sanctie zal in dat laatste geval verbonden worden aan de schending van de redelijke termijn?

Wat zal het gevolg zijn van een eenvoudige schuldigverklaring in bepaalde zaken, zoals in het fiscaal strafrecht, inzonderheid gelet op de artikelen 458 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen en 73sexies van het Wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde, waarin de hoofdelijke gehoudenheid van de wegens overtreding van de belastingwet veroordeelde personen wordt vastgelegd (1)?

(1) Zie inzonderheid J. Rozie, "Schuldigverklaring bij overschrijding van de redelijke termijn", R.W., 1998-1999, blz. 2.

4. De stellers van de ontworpen amendementen laten zich niet expliciet uit over de kwestie van de redelijke termijn ten aanzien van de onderzoeksgerechten. Deze gerechten kunnen immers al op het tijdstip dat een zaak bij hen aanhangig gemaakt wordt zulk een overschrijding vaststellen, doordat het onderzoek abnormaal verlopen is. Ze zouden hoogstens kunnen beslissen dat de strafvordering vervalt.

Al gelden voor de onderzoeksgerechten in de regel niet de vereisten van artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens wanneer ze zich niet hebben uit te spreken over de gegrondheid van een beschuldiging in strafzaken, dient er toch op te worden gewezen dat het Europees Hof voor de rechten van de mens meer en meer acht slaat op de onderzoeksfasen die aan het proces voorafgaan.

Zo heeft het hof in zijn arrest Imbrioscia (1) het volgende verklaard :

"l'article 6 a pour finalité principale, au pénal, d'assurer un procès équitable devant un tribunal compétent pour décider du bien-fondé de l'accusation, (...), il n'en résulte pas qu'il se désintéresse des phases qui se déroulent avant la procédure de jugement."

Krachtens deze rechtspraak kunnen de vereisten van artikel 6 een rol spelen vóór de aanhangigmaking bij de

(1) Hof mensenrechten, arrest Imbrioscia/Zwitserland van 24 november 1993, Serie A, nr. 275, J.T., 1994, blz. 495 en opmerkingen van P. Lambert.

feitenrechter en in zoverre het oorspronkelijke niet-naleven ervan een billijk proces ernstig in het gedrang kan brengen.

Sindsdien is deze rechtspraak in andere arresten bevestigd. In zijn arrest van 24 oktober 1997 heeft het Hof van Cassatie eveneens die rechtspraak toegepast (1).

Hoewel het Europees Hof nooit een standpunt heeft ingenomen over de vraag of artikel 6 als zodanig toepasselijk is in de fase van het onderzoek, heeft het meermaals de nadruk gelegd op de noodzaak om de waarborgen van artikel 6 op geheel de procedure toe te passen.

Zo kan worden vastgesteld dat het beslist heeft dat het vereiste van de redelijke termijn moet worden nageleefd wanneer het volgende geldt :

"une personne se trouve sous le coup d'une accusation pénale. Il peut s'agir d'une date antérieure à la saisine de la juridiction de jugement, date qui peut être concomitante à celle de l'arrestation, à celle de l'inculpation ou même à celle de l'ouverture d'une enquête préliminaire. Il arrive même que la Cour en constate le dépassement dans des affaires clôturées par une décision de non-lieu ou, au contraire, toujours en cours d'instruction." (2).

Gelet op deze steeds preciezere rechtspraak, zou het zinvol zijn dat de wetgever de kwestie van de schending van de redelijke termijn regelt op het stadium van de voorbereidende

(1) Cass., 24 oktober 1997, J.L.M.B., 1998, blz. 1324 en volgende en opmerkingen van F. Kutý.

(2) F. Kutý, opmerkingen onder Cass. 24 oktober 1997, J.L.M.B., 1998, blz. 1328 en 1329.

fasen van het proces, zoals hij onder meer heeft gedaan in het kader van de opschorting van de uitspraak van de veroordeling, door de onderzoeksgerechten te machtigen om te beslissen over opschorting zonder dat de zaak voor de feitenrechter gebracht wordt (1).

(1) Zie in dit verband artikel 4 van de wet van 29 juni 1964 betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs
de Heren

Y. KREINS,

conseiller d'Etat, président,
staatsraad, voorzitter,

P. LIENARDY,
P. QUERTAINMONT,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

Madame
Mevrouw

B. VIGNERON,

greffier assumé,
toegevoegd griffier.

Le rapport a été présenté par
Mme P. VANDERNACHT, auditeur. La
note du Bureau de coordination a
été rédigée et exposée par
M. A. LEFEBVRE, référendaire
adjoint.

Het verslag werd uitgebracht
door Mevr. P. VANDERNACHT,
auditeur. De nota van het Coör-
dinatiebureau werd opgesteld en
toegelicht door de H. A. LEFEBVRE,
adjunct-referendaris.

La concordance entre la version
française et la version néer-
landaise a été vérifiée sous le
contrôle de M. P. LIENARDY.

De overeenstemming tussen de
Franse en de Nederlandse tekst werd
nagezien onder toezicht van de H.
P. LIENARDY.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

Y. KREINS