

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 37.018/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par la Vice-Première Ministre et Ministre de la Justice, le 21 avril 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi "modifiant la loi du 13 mars 1973 relative à l'indemnité en cas de détention préventive inopérante, modifiant la loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive et modifiant certaines dispositions de Code d'Instruction criminelle", a donné le 18 mai 2004 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet, à la compétence de l'auteur de l'acte, ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations ci-après.

Formalités préalables

L'accord du Ministre du Budget, donné le 22 avril 2004 alors que l'avant-projet de loi examiné a été adopté par le Conseil des ministres le 30 mars 2004, n'a pas été recueilli dans le respect de l'article 5 de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire qui requiert un accord préalable du Ministre du Budget.

Observation générale

L'attention de l'auteur de l'avant-projet est attirée sur le fait que le Conseil d'État est actuellement saisi d'une proposition de loi "concernant le Code de procédure pénale", déposée par M. Hugo Vandenberghe et consorts ¹.

Cette proposition est issue des travaux de la commission pour le droit de la procédure pénale qui s'est réunie plus de cent quatre-vingts fois.

Elle intègre dans le Code de procédure pénale une grande partie des dispositions du Code d'instruction criminelle ainsi que les dispositions de la loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive.

⁽¹⁾ Doc. parl., Sénat, session 2003-2004, n° 3-450/1.

Si l'avant-projet à l'examen est adopté, les modifications qu'il prévoit d'apporter au Code d'instruction criminelle et à la loi du 20 juillet 1990, précitée, risquent d'avoir une existence fort brève puisqu'elles seront remplacées par les dispositions différentes du Code de procédure pénale, à moins, bien entendu, que le Gouvernement ne dépose des amendements afin de modifier la proposition de loi, "concernant le Code de procédure pénale" dans le sens de l'avant-projet examiné.

Le procédé du dépôt d'amendements aurait pour effet de permettre que le législateur puisse examiner ab initio la cohérence des dispositions en projet avec celles contenues dans la proposition de loi, précitée. En outre, le risque serait ainsi évité de voir des éléments importants de la procédure pénale modifiés à deux reprises en peu de temps.

À titre d'exemple, le Conseil d'État constate que la modification envisagée de l'article 127 du Code d'instruction criminelle (article 2 de l'avant-projet) vise à accélérer la procédure d'examen du dossier par les parties lorsque le juge d'instruction estime son instruction terminée, alors que l'article 211 de la proposition de loi, précitée ², vise, au contraire, à donner plus de temps aux parties pour procéder à cet examen, en vue de purger si possible les nullités au stade du règlement de la procédure. Cet article 211 maintient donc le principe du règlement de la procédure en deux phases, alors que l'article 2 de l'avant-projet rend facultatif ce déroulement en deux phases.

De même, les sanctions prévues à l'article 6 de l'avant-projet (remise en liberté) ne sont pas toujours cohérentes avec le régime des nullités prévu dans la proposition de loi, précitée, régime aux termes duquel l'oubli de la mention, sur le mandat d'arrêt, que l'inculpé a été interrogé ne peut entraîner la nullité s'il est établi par les pièces de la procédure que cette formalité a bien eu lieu.

(2) Dont les développements précisent que cette nouvelle disposition reprend précisément l'article 127 du Code d'instruction criminelle "tel que modifié par l'article 23 de la loi du 12 mars 1998 relative à l'amélioration de la procédure pénale au stade de l'information et de l'instruction", sous réserve de quelques modifications dont, par exemple, la prolongation des délais accordés aux parties.

Observations particulières

Dispositif

Article 1^{er}

Des matières visées à l'article 77 de la Constitution, relève entre autres "l'organisation des cours et tribunaux" (article 77, alinéa 1^{er}, 9°). Ainsi que le Conseil d'État l'a déjà observé³, cette matière doit s'entendre à la lumière de l'article 77, alinéa 1^{er}, 3°, qui se réfère, entre autres, aux articles 145 et 146 de la Constitution ainsi que, implicitement, à l'article 144. Il faut donc admettre que la procédure bicamérale obligatoire visée à l'article 77 s'applique, non seulement à l'organisation des cours et tribunaux, mais aussi à la détermination de leurs compétences.

En l'occurrence, les dispositions en projet règlent des questions de procédure qui ne constituent pas une matière visée à l'article 77, alinéa 1^{er}, 9°, de la Constitution.

Il convient donc de viser l'article 78 de la Constitution.

Articles 4 et 7

Le Conseil d'État s'interroge sur la question de savoir s'il est cohérent de prévoir d'une part, que pour les affaires les plus graves, le contrôle de la détention préventive par la chambre du conseil n'aura plus lieu que tous les trois mois (article 7 de l'avant-projet) et de prévoir d'autre part, un renforcement du pouvoir de contrôle de la chambre des mises en accusation sur l'instruction lorsque la détention préventive dure plus de six mois (article 4 de l'avant-projet, article 136^{ter} nouveau, en projet, du Code d'instruction criminelle).

(3) Voir, entre autres, l'avis 24.111 - 24.594/AG, donné le 10 octobre 1995 sur deux projets de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (Doc. parl., Chambre, 1995-1996, n° 364/1). L'avis 24.512/8, donné le 15 octobre 1996, sur un avant-projet devenu la loi du 12 mars 1998 relative à l'amélioration de la procédure pénale au stade de l'information et de l'instruction.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
Mesdames	M. BAGUET,	
	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. P. RONVAUX, auditeur adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 37.018/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 21 april 2004 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Justitie verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 13 maart 1973 betreffende de vergoeding voor de onwerkdadige voorlopige hechtenis, tot wijziging van de wet van 20 juli 1990 betreffende de voorlopige hechtenis en tot wijziging van sommige artikelen van het Wetboek van Strafvordering", heeft op 18 mei 2004 het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Voorafgaande vormvereisten

De akkoordbevinding van de Minister van Begroting van 22 april 2004 - het onderzochte voorontwerp van wet is door de Ministerraad goedgekeurd op 30 maart 2004 - is niet verkregen met inachtneming van artikel 5 van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole, waarin de voorafgaande akkoordbevinding van de Minister van Begroting wordt vereist.

Algemene opmerking

De aandacht van de steller van het voorontwerp wordt erop gevestigd dat aan de Raad van State thans een wetsvoorstel is voorgelegd "houdende het Wetboek van Strafprocesrecht", ingediend door de heer Hugo Vandenberghe c.s.¹.

Dit wetsvoorstel is het resultaat van de werkzaamheden van de commissie Strafprocesrecht, die meer dan honderdtachtig keer is bijeengekomen.

Met dit wetsvoorstel wordt in het Wetboek van Strafprocesrecht een groot deel van de bepalingen van het Wetboek van Strafvordering overgenomen, alsmede de bepalingen van de wet van 20 juli 1990 betreffende de voorlopige hechtenis.

⁽¹⁾ Gedr. St., Senaat, zitting 2003-2004, nr. 3-450/1.

Indien het onderzochte voorontwerp wordt aangenomen, zouden de erin voorgenomen wijzigingen in het Wetboek van Strafvordering en in de voormelde wet van 20 juli 1990 een zeer kort leven beschoren kunnen zijn, aangezien ze vervangen zullen worden door de ervan verschillende bepalingen van het Wetboek van Strafprocesrecht, tenzij vanzelfsprekend de Regering amendementen indient om het wetsvoorstel "houdende het Wetboek van Strafprocesrecht" te wijzigen in de zin van het onderzochte voorontwerp.

Het indienen van amendementen zou tot gevolg hebben dat de wetgever ab initio de samenhang tussen de ontworpen bepalingen en die welke vervat zijn in het voormelde wetsvoorstel kan onderzoeken. Bovendien zou aldus het risico worden vermeden dat belangrijke elementen van het strafprocesrecht in weinig tijd tweemaal gewijzigd worden.

Bij wijze van voorbeeld stelt de Raad van State vast dat de ontworpen wijziging van artikel 127 van het Wetboek van Strafvordering (artikel 2 van het voorontwerp) ertoe strekt het procedureverloop bij het onderzoek van het dossier door de partijen te versnellen wanneer de onderzoeksrechter oordeelt dat zijn onderzoek voltooid is, terwijl artikel 211 van het voornoemde wetsvoorstel ² daarentegen tot doel heeft de partijen meer tijd te bieden voor dat onderzoek, om indien mogelijk zich te behoeden voor gevallen van nietigheid in de fase van de regeling van de rechtspleging. In dit artikel 211 wordt dus het beginsel van de regeling van de procedure in twee fasen gehandhaafd, terwijl met artikel 2 van het voorontwerp dit verloop in twee fasen facultatief wordt gemaakt.

Evenzo stroken de consequenties bepaald in artikel 6 van het voorontwerp (het opnieuw in vrijheid stellen) niet altijd met de regeling van de nietigheden, getroffen in het genoemde wetsvoorstel, welke regeling bepaalt dat het vergeten vermelden op het aanhoudingsbevel dat de beschuldigde ondervraagd is, geen nietigheid kan meebrengen indien uit de gedingstukken blijkt dat deze vorm werkelijk in acht is genomen.

(2) In de toelichting wordt gepreciseerd dat in deze nieuwe bepaling precies artikel 127 van het Wetboek van Strafvordering, "gewijzigd bij artikel 23 van de wet van 12 maart 1998 tot verbetering van de strafrechtspleging in het stadium van het opsporingsonderzoek en het gerechtelijk onderzoek," wordt overgenomen, onder voorbehoud van enkele wijzigingen, waaronder bijvoorbeeld de verlenging van de termijnen die aan de partijen worden toegekend.

Bijzondere opmerkingen

Dispositief

Artikel 1

Onder meer "de organisatie van de hoven en rechtbanken" behoort tot de aangelegenheden bepaald bij artikel 77 van de Grondwet (artikel 77, eerste lid, 9°). Zoals de Raad van State reeds heeft opgemerkt³, moet die aangelegenheid begrepen worden in het licht van artikel 77, eerste lid, 3°, dat onder meer verwijst naar de artikelen 145 en 146 van de Grondwet, en impliciet ook naar artikel 144. Aldus moet aangenomen worden dat de in artikel 77 bedoelde verplicht bicamerale procedure van toepassing is, niet enkel op de organisatie van de hoven en rechtbanken, maar ook op de vaststelling van hun bevoegdheden.

In het onderhavige geval regelen de ontworpen bepalingen procedurekwesties die geen aangelegenheid zijn waarvan sprake is in artikel 77, eerste lid, 9°, van de Grondwet.

Er dient dus te worden verwezen naar artikel 78 van de Grondwet.

Artikelen 4 en 7

De Raad van State vraagt zich af of het logisch is enerzijds te bepalen dat voor de ernstigste zaken het toezicht op de voorlopige hechtenis door de raadkamer nog slechts om de drie maanden plaatsvindt (artikel 7 van het voorontwerp) en anderzijds te voorzien in een versterking van het toezicht door de kamer van inbeschuldigingstelling op het onderzoek wanneer de voorlopige hechtenis meer dan zes maanden duurt (artikel 4 van het voorontwerp, ontworpen nieuw artikel 136ter, van het Wetboek van Strafvordering.

⁽³⁾ Zie onder andere advies 24.111-24.594/AV, gegeven op 10 oktober 1995 over twee ontwerpen van wet tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (Gedr. St., Kamer, 1995-1996, nr. 364/1). Advies 24.512/8, gegeven op 15 oktober 1996, over een voorontwerp van wet dat de wet van 12 maart 1998 tot verbetering van de strafrechtspleging in het stadium van het opsporingsonderzoek en het gerechtelijk onderzoek geworden is.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	J. JAUMOTTE,	staatsraden,
Mevrouwen	M. BAGUET,	
	A.-C. VAN GEERSDAELE,	griffier .

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. RONVAUX, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. JAUMOTTE.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS