

ML.

- 1 -

Bureau
Coordination

L. 4508/2.

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 Ministre de la Justice, le 4 novembre 1954, d'une demande d'avis sur un projet de loi "modifiant la loi du 17 avril 1878 contenant le titre préliminaire du Code de procédure pénale", a donné le 2 mars 1955 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 4e November 1954 door de Minister van Justitie verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 17 April 1878 bevattende de voorafgaande titel van het Wetboek van rechtspleging in strafzaken", heeft de 2e Maart 1955 het volgend advies gegeven :

L'avant-projet a pour objet principal de modifier les règles relatives à la prescription de l'action civile résultant d'une infraction. Il tend toutefois en outre :

- 1° à porter à un an le délai de prescription des contraventions;
- 2° à suspendre le cours de la prescription chaque fois qu'une décision motivée constatera que le respect des droits de la défense commande la remise de la cause.

+

+ +

L'avant-projet procède par remaniement de l'ensemble du chapitre IV de la loi du 17 avril 1878 contenant le titre préliminaire du Code de procédure pénale et y groupe, sous une numérotation nouvelle, les dispositions des articles 21 à 28 qui subsisteront, avec les dispositions nouvelles.

Seuls les articles 25 et 27 soulèvent des observations.

+

+ +

.../...

L'article 25 s'exprime comme suit :

"En cas de décision motivée constatant que le respect des droits de la défense commande la remise de la cause, la prescription de l'action publique sera suspendue depuis le lendemain du jour de la décision jusqu'à la veille du jour qui aura été fixé pour la reprise de l'examen de la cause".

Cette disposition doit, aux termes de l'exposé des motifs, apporter "une solution au conflit qui surgit entre l'intérêt de la répression et les droits de la défense lorsque, la prescription de l'action publique étant sur le point d'être acquise, une remise de l'affaire s'impose dans l'intérêt du prévenu, par exemple, en cas de maladie de celui-ci ou d'absence d'un témoin important".

L'article tend donc à ériger en obstacle légal au cours de la prescription toute décision par laquelle le juge constate que le respect des droits de la défense, voire l'intérêt du prévenu, justifie qu'il soit sursis au jugement.

L'effet naturel de la prescription est de faire disparaître toute possibilité de réprimer les actes délictueux qu'elle atteint. Cet "oubli pénal" pourrait être retardé désormais selon l'appréciation du juge. Chaque fois qu'à ses yeux surgirait l'opportunité d'une remise du procès pénal, justifiée par le respect des droits de la défense, c'est-à-dire, à la vérité, un obstacle de fait, il pourrait, pour un laps de temps qu'il fixerait souverainement, différer l'échéance de la prescription.

Dans l'état présent de la législation, il est maintenant de doctrine et de jurisprudence constante que la suspension de la prescription de l'action publique ne peut résulter que de la loi, d'un texte qui la prononce ou d'une disposition qui arrête l'exercice de l'action du ministère public ou le jugement sur celle-ci (Cass. 2.3.1914, Pas.1914-1-133 - Cass. 11.6.1951, Pas.1951-1-708).

Comme l'a fait ressortir M. l'avocat général P. Leclercq dans l'avis qui a précédé l'arrêt du 2 mars 1914, la prescription de l'action publique dans l'économie de la loi du 17 avril 1878 "se justifie en ordre principal et d'une façon suffisante par cette considération qu'après un certain temps - le délai de prescription - la peine cesse d'être nécessaire; le motif subsidiaire est que par le temps les éléments de preuve disparaissent".

En conséquence, ce ne fut qu'à grand' peine que le pouvoir d'interrompre la prescription fut admis. Quant à la suspension, on ne s'y résigna que parce qu'il eût été "peu raisonnable que la loi suspendît l'exercice de l'action en la subordonnant à l'accomplissement d'une formalité et la frappât, en même temps, de prescription parce qu'elle n'aurait pas été exercée".

Le pouvoir de suspendre la prescription ne fut accordé à personne. Il fut, au contraire, expressément prévu qu'à la différence du droit civil, des causes telles que la démente de l'inculpé, la

.../...

guerre, les troubles civils, les calamités qui interceptent les communications ne sauraient exercer d'influence en matière pénale parce qu'ils n'empêchent pas que le souvenir de l'infraction ne se perde et, avec lui, l'intérêt de l'Etat à la répression (Cf. le rapport de la Commission de revision du Code d'instruction criminelle annexé au projet de loi contenant le titre préliminaire du Code d'instruction criminelle - Ch. des Représ. session 1876-1877, Doc. n° 70, p.29, n° 43, p.37, n^{os} 53, 54 et 55, p.41, n° 61 - Rapport de la Commission de la Chambre chargée d'examiner le projet de loi, Ch. des Représ. session 1876-1877, Doc. n° 143, pp.42, 46 et 51 - Ch. des Représ. session 1877-1878, annales , pp. 72 à 78).

Aussi, la Cour de cassation refusa-t-elle, par son arrêt du 2 mars 1914, de reconnaître à la maladie de l'inculpé le caractère d'un obstacle légal entraînant la suspension du cours de la prescription.

Des considérations qui précèdent, il résulte qu'en conférant au juge le pouvoir de suspendre, dans certains cas et sans limites préétablies, le cours de la prescription, l'article 25 de l'avant-projet altère l'institution de la prescription en faisant céder les motifs d'ordre public sur lesquels elle est fondée, par des raisons déduites du respect du droit de la défense.

Comme cela ressort de l'exposé des motifs, la modification n'offre d'intérêt que dans les procédures où l'état des preuves produites contre l'inculpé rend vraisemblable une condamnation que pourrait

écarter ou atténuer un acte dont, en raison de la proximité du terme du délai de prescription, l'accomplissement pourrait être refusé. Mais encore faut-il, pour que cet intérêt soit réel, qu'il existe un danger de voir le juge refuser l'exécution, pour une telle raison, d'une mesure d'instruction opportune.

En revanche, la modification envisagée bat en brèche le fondement même de la prescription. Un élément d'incertitude est introduit dans son mécanisme et le moment où l'impunité sera définitivement acquise à l'auteur de l'infraction en sera retardé d'autant. Dans certains cas, tel celui de la maladie d'un inculpé qui ne se rétablit pas, la prescription pourra se trouver indéfiniment retardée car il ne se concevrait pas que le juge, après avoir décidé de surseoir au jugement et de suspendre la prescription dans l'intérêt de la défense, modifiât son attitude par la suite sous prétexte que l'inculpé ne guérirait pas.

Ces inconvénients sont d'autant plus grands qu'en raison du caractère réel de la suspension, la prescription sera suspendue non seulement à l'égard de l'inculpé dans le chef duquel est né l'obstacle, mais à l'égard de tous les auteurs, coauteurs et complices de l'infraction qu'ils soient ou non en cause (voir sur ce point, l'arrêt de la Cour de cassation du 27 mars 1899, Pas.1899, I,153).

Ces raisons incitent à penser qu'il serait préférable de renoncer à la disposition destinée à constituer le nouvel article 25 du préliminaire du Code d'instruction criminelle.

On pourrait sans doute envisager de réserver à l'inculpé seul la faculté de solliciter une remise de la **cause** en y attachant la conséquence d'une suspension de la prescription. Mais un tel amendement n'éluiderait pas les objections de principe qui ont été faites au projet.

+

+ +

L'article 27 tend à réaliser l'objet essentiel de l'avant-projet qui est de retarder, dans la mesure où l'expérience le recommande, la prescription de l'action civile naissant d'une infraction.

Il s'exprime comme suit :

"L'action civile résultant d'une infraction sera prescrite après cinq années révolues à compter du jour où l'infraction a été commise sans qu'elle puisse l'être avant l'action publique.

Lorsque l'action civile aura été intentée en temps utile, la prescription ne courra plus contre le demandeur jusqu'à ce qu'une décision définitive soit intervenue.

Si la décision admet des réserves, la demande tendant à les faire vider devra être intentée dans les cinq ans du prononcé".

.../...

Le législateur avait, en 1878, estimé que la prescription de l'action civile devait être liée à la prescription de l'action publique. "Exiger un délai de trente ans pour l'extinction de l'action civile, c'est, dit le rapport de la Commission de la Chambre, autoriser, devant les tribunaux civils, la constatation de faits que la volonté formelle du législateur criminel a couverts du voile de l'oubli; c'est permettre aux particuliers d'agir, dans un intérêt exclusivement privé, là où les représentants de la puissance nationale ne peuvent plus agir dans l'intérêt de la société toute entière; c'est laisser subsister, sous une autre forme, les abus qu'on a voulu prévenir par l'admission de la prescription de l'action" (Loc.cit. pp.43 et 44).

Ce raisonnement s'avère trop radical, particulièrement là où les infractions, bénignes du point de vue purement pénal, causent des dommages considérables et prolongés.

Le système adopté aboutit à créer, pour l'action civile naissant d'une infraction, un régime propre qui demeure rattaché, comme l'a voulu le législateur de 1878, à l'action pénale, pour ne s'en écarter que là où c'est indispensable.

L'article 27 gagnerait à être rédigé comme suit :

"Article 27.-

L'action civile résultant d'une infraction sera prescrite après cinq années révolues à compter du jour où l'infraction a été commise.

.../...

Néanmoins l'action civile ne sera jamais prescrite avant l'action publique.

Lorsque l'action civile aura été intentée en temps utile, la prescription ne courra plus contre le demandeur jusqu'à ce que la décision vidant la contestation soit devenue irrévocable.

Si cette décision admet des réserves, l'action tendant à statuer sur leur objet devra être intentée dans les cinq ans du prononcé".

Il est à remarquer, dans cette rédaction, que le Conseil d'Etat propose de remplacer au deuxième alinéa le membre de phrase "jusqu'à ce qu'une décision définitive soit intervenu" par les mots "jusqu'à ce que la décision vidant la contestation soit devenue irrévocable", de manière à éliminer tout doute quant à la portée de la disposition. Il convient, en effet, d'entendre par "décision définitive", suivant le projet, la décision qui n'est plus susceptible de recours soit ordinaire, soit extraordinaire.

Hoofddoel van het voorontwerp is, wijziging aan te brengen in de regelen op de verjaring van de uit een misdrijf volgende burgerlijke vordering. Daarnaast wil het :

- 1° de verjaringstermijn voor overtredingen op één jaar brengen;
- 2° de verjaring schorsen, telkens wanneer een met redenen omklede beslissing vaststelt dat de zaak om wille van de eerbiediging van de rechten der verdediging moet worden verschoven.

+

+

+

Het voorontwerp geeft een omwerking van het gehele hoofdstuk IV van de wet van 17 April 1878, die de voorafgaande titel van het Wetboek van rechtspleging in strafzaken bevat, en het brengt de gehandhaafde bepalingen van de artikelen 21 tot 28 met de nieuwe bepalingen samen onder een nieuwe nummering.

Opmerkingen zijn alleen bij de artikelen 25 en 27 te maken.

+

+

+

.../...

Artikel 25 luidt als volgt :

" Wordt bij een met redenen omklede beslissing vastgesteld dat, om wille van de eerbiediging van de rechten van de verdediging, de zaak moet worden uitgesteld, dan is de verjaring van de publieke vordering geschorst vanaf de dag na die van de beslissing tot de dag vóór die welke werd bepaald om het onderzoek van de zaak te hervatten".

Deze bepaling moet, luidens de memorie van toelichting, "een oplossing brengen voor het conflict dat rijst tussen het belang van de bestraffing en de rechten van de verdediging wanneer, met de verjaring van de publieke vordering onmiddellijk in het vooruitzicht, een uitstel van de zaak geboden is in het belang van de beklaagde, omdat deze ziek is bijvoorbeeld of omdat een belangrijk getuige afwezig is".

Volgens dit artikel dus wordt elke beslissing waarbij de rechter vaststelt dat het vonnis omwille van de eerbiediging van de rechten der verdediging, of zelfs van het belang van de verdachte, dient te worden uitgesteld, een wettelijk beletsel van de loop der verjaring.

Het natuurlijk gevolg van de verjaring is dat het volstrekt onmogelijk wordt het verjaarde misdrijf te bestraffen. Dit "strafrechtelijk vergeten" zou voortaan naar het oordeel van de rechter kunnen worden vertraagd. Telkens wanneer naar zijn mening het strafproces dient te worden uitgesteld omwille van de

.../...

eerbiediging van de rechten der verdediging, wat eigenlijk een feitelijk beletsel is, zou hij gedurende een door hem vrij te bepalen tijdsduur het verschijnen van de verjaringstermijn kunnen verschuiven.

In de huidige stand van de wetgeving kan, aldus een thans vaststaande rechtsleer en rechtspraak, de verjaring van de publieke vordering niet geschorst worden dan tengevolge van de wet, van een tekst die de verjaring uitspreekt, of van een bepaling die de uitoefening van de vordering van het openbaar ministerie of het daaropvolgende vonnis stuit (Verbr. 2.3.1914, Pas. 1914-I-133; Verbr. 11.6.1951, Pas. 1951-I-708).

Zoals advocaat-generaal P. LECLERCQ opmerkt in zijn advies dat aan het arrest van 2 Maart 1914 voorafgaat, wordt de verjaring van de publieke vordering in de opzet van de wet van 17 April 1878, "hoofdzakelijk en tevens voldoende verantwoord door de overweging dat na een bepaalde tijd-de verjarings-termijn - de straf niet langer noodzakelijk is; daarbij komt dat de bewijsmiddelen door verloop van tijd te loorgaan".

Bijgevolg werd de bevoegdheid om de verjaring te stuiten ternauwernood aanvaard. En in de schorsing heeft men slechts berust omdat het "weinig redelijk zou geweest zijn dat de wet de uitoefening van de vordering zou schorsen door haar van het vervullen van een formaliteit afhankelijk te maken en dat zij haar tegelijk door verjaring zou doen vervallen omdat zij niet werd uitgeoefend".

De bevoegdheid om de verjaring te schorsen , werd aan niemand verleend. Integendeel werd met zoveel

.../...

woorden gezegd dat, in tegenstelling met het burgerlijk recht, een aantal oorzaken, zoals krankzinnigheid van de beklaagde, oorlog, volksoproer, rampen waardoor het verkeer onderbroken wordt, geen invloed in strafzaken mogen oefenen, omdat zij niet verhinderen dat de herinnering aan het misdrijf en daarmee het belang van de Staat bij de bestraffing teloorgaan (cfr het verslag van de Commissie voor de herziening van het Wetboek van strafvordering, gevoegd bij het ontwerp van wet bevattende de voorafgaande titel van het Wetboek van rechtspleging in strafzaken - Kamer der Volksvertegenwoordigers, zitting 1876-1877, Doc. nr 70, blz. 29, nr 43, blz. 37, nrs 53, 54 en 55, blz. 41, nr 61 - Verslag van de Commissie van de Kamer belast met het onderzoek van het wetsontwerp, Kamer der Volksvertegenwoordigers, zitting 1876-1877, Doc. nr 143, blz. 42, 46 en 51 - Kamer der Volksvertegenwoordigers, zitting 1877-1878, Annales blz. 72 tot 78).

Het Hof van verbreking weigerde dan ook in zijn arrest van 2 Maart 1914 de ziekte van de beklaagde aan te merken als een wettelijk beletsel dat de schorsing van de verjaring tot gevolg heeft.

De bovenstaande overwegingen tonen aan, dat artikel 25 van het voorontwerp, wanneer het de rechter bevoegd maakt om in sommige gevallen en zonder voorafgestelde beperkingen de loop van de verjaring te schorsen, de rechtsinstelling van de verjaring verandert door de redenen van openbaar belang waarop zij steunt, te doen wijken voor redenen die verband houden met de eerbied voor het recht der verdediging.

.../...

Zoals uit de memorie van toelichting blijkt, heeft de wijziging alleen belang in de procedures waarin de tegen de beklaagde ingeroepen bewijsmiddelen een veroordeling waarschijnlijk maken, welke veroordeling men zou kunnen afwenden of verminderen door een handeling, waarvan de vervulling wegens het naderen van het einde van de verjaringstermijn zou kunnen geweigerd worden. Maar, opdat dit een werkelijk belang zou zijn, moet er gevaar bestaan dat de rechter om een zodanige reden de uitvoering van een passende onderzoeksmaatregel weigert.

Daartegen staat, dat de voorgenomen wijziging aan de grondslag zelf van de verjaring afbreuk doet. In dat mechanisme wordt een element van onzekerheid gebracht, en zo wordt het tijdstip waarop de straffeloosheid van de dader van het misdrijf definitief wordt vertraagd. In sommige gevallen, zoals aanslepende ziekte van een beklaagde, zal de verjaring voor onbepaalde tijd kunnen worden vertraagd; het is immers niet denkbaar dat de rechter, die eerst in het belang van de verdediging zou hebben beslist het vonnis uit te stellen en de verjaring te schorsen, naderhand zijn houding wijzigt onder voorwendsel dat de genezing van de beklaagde uitblijft.

Deze bezwaren zijn des te groter daar de schorsing van de verjaring wegens haar zakelijk karakter niet alleen zal werken ten aanzien van de beklaagde bij wie het beletsel is gerezen, maar ook ten aanzien van alle daders en mededaders van en medeplichtigen aan het misdrijf, of zij nu al dan niet in de zaak zijn betrokken (Cfr. daarover het arrest van het Hof van verbreking van 27 Maart 1899, Pas. 1899, I, 153).

.../...

Om al deze redenen mag het raadzaam worden geacht, af te zien van de bepaling die als nieuw artikel 25 van de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering wordt voorgesteld.

Men zou ook alleen aan de verdachte gelegenheid kunnen geven om uitstel van de zaak te verzoeken, met dien verstande dat dit uitstel schorsing van de verjaring zou medebrengen.

Een dergelijk amendement zou echter de tegen het ontwerp ingebrachte principiële bezwaren niet kunnen ondervangen.

+
+ +

Artikel 27 is het hoofdobject van het voorontwerp, in deze zin dat het voor de verjaring van de burgerlijke vordering volgend uit een misdrijf een langere termijn stelt in de mate waarin de ervaring zulks raadzaam maakt.

Het luidt als volgt :

"De burgerlijke vordering volgende uit een misdrijf verjaart na volle vijf jaren, te rekenen van de dag waarop het misdrijf werd gepleegd; ze kan echter niet verjaren vóór de publieke vordering .

.../...

Wanneer de burgerlijke vordering te bekwamer tijd werd ingesteld, loopt de verjaring niet meer tegen de eiser totdat een eindbeslissing gewezen wordt.

Houdt de beslissing voorbehoud in, dan moet de eis om dit voorbehoud op te heffen binnen vijf jaar na de uitspraak worden ingesteld".

De wetgever was in 1878 van oordeel dat de verjaring van de burgerlijke vordering aan de verjaring van de publieke vordering moest worden verbonden. "Door een verloop van dertig jaar voor het verval van de burgerlijke vordering te eisen, aldus het verslag van de Kamercommissie, kan men vóór de burgerlijke rechtbanken feiten vaststellen die, volgens de uitdrukkelijke wil van de strafwetgever, naar het vergetboek zijn verwezen; aldus wordt voor particulieren de mogelijkheid opengelaten om, met het oog op een louter privaat belang, op te treden in zaken waarin de vertegenwoordigers van de openbare macht niet meer kunnen optreden in het belang van de ganse gemeenschap; aldus laat men onder een andere vorm de misbruiken bestaan, die men heeft willen voorkomen door de verjaring van de vordering toe te laten" (loc.cit. blz. 43 en 44).

Deze redenering blijkt al te streng te zijn, voornamelijk daar waar misdrijven die uit een louter strafrechtelijk oogpunt vrij ongevaarlijk zijn, aanzienlijke en langdurige schade veroorzaken.

Het ontwerp komt erop neer, ten aanzien van de uit een misdrijf volgende burgerlijke vordering, een eigen regeling in het leven te roepen die, zoals de wet van 1878 heeft gewild, aan de publieke vordering blijft verbonden, om alleen daar waar zulks volstrekt nodig is van dit beginsel af te wijken.

Artikel 27 zou best als volgt worden gelezen:

"Artikel 27.-

De burgerlijke vordering volgende uit een misdrijf verjaart na volle vijf jaar, te rekenen van de dag waarop het misdrijf werd gepleegd.

Nochtans verjaart de burgerlijke vordering nooit vóór de publieke vordering.

Wanneer de burgerlijke vordering te bekwamer tijd werd ingesteld, loopt de verjaring niet meer tegen de eiser totdat de beslissing tot beëindiging van de betwisting onherroepelijk is geworden.

Houdt de beslissing enig voorbehoud in, dan moet de eist strekkend om daarover uitspraak te doen, binnen vijf jaar na de uitspraak worden ingesteld".

Op te merken valt dat de Raad van State in deze tekst aanbeveelt in het tweede lid het zinsdeel "totdat een eindbeslissing gewezen wordt" te vervangen door "totdat de beslissing tot beëindiging van de betwisting onherroepelijk is geworden", zodat geen twijfel aangaande de betekenis van deze bepaling meer mogelijk is. Onder "eindbeslissing" moet men immers, volgens het ontwerp, verstaan de beslissing waartegen geen gewone of buitengewone rechtsmiddelen meer openstaan.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs :	F. LEPAGE,	conseiller d'Etat,	président
de Heren :		raadsheer van State,	voorzitter

J. COYETTE,	conseillers d'Etat,
G. VAN BUNNEN,	raadsheren van State,

A. BERNARD,	assesseurs de la sec-
	tion de législation,
Ch. VAN REEPINGHEN,	bijzitters van de af-
	deling wetgeving,

G. PIQUET,	greffier adjoint,	greffier.
	adjunct-griffier,	griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de H. LEPAGE.

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s) G. PIQUET.

(s) F. LEPAGE.