RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 58.809/3
van 21 januari 2016

over

de amendementen nrs. 121 tot 135 op het ontwerp van wet ‘houdende wijzigingen van het strafrecht en de strafvordering en houdende diverse bepalingen inzake justitie’ (*Parl.St.* Kamer, nr. 54-1418/011)

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 58.809/3
du 21 janvier 2016

sur

les amendements n^{os} 121 à 135 au projet de loi ‘modifiant le droit pénal et la procédure pénale et portant des dispositions diverses en matière de justice’ (*Doc. parl.*, Chambre, n° 54-1418/011)

‡LW-CFBQJDEDB-FIIAJUQ‡

Op 15 januari 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over de amendementen nrs. 121 tot 135 op het ontwerp van wet 'houdende wijzigingen van het strafrecht en de strafvordering en houdende diverse bepalingen inzake justitie' (*Parl.St.* Kamer, nr. 54-1418/011).

De amendementen zijn door de derde kamer onderzocht op 19 januari 2016. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Koen MUYLLE, staatsraden, Johan PUT en Bruno PEETERS, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Frédéric VANNESTE, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jan SMETS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 januari 2016.

*

Le 15 janvier 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur les amendements n^{os} 121 à 135 au projet de loi 'modifiant le droit pénal et la procédure pénale et portant des dispositions diverses en matière de justice' (*Doc. parl.*, Chambre, n° 54-1418/011).

Les amendements ont été examinés par la troisième chambre le 19 janvier 2016. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Johan PUT et Bruno PEETERS, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Frédéric VANNESTE, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jan SMETS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 21 janvier 2016.

*

‡LW-CFBQJDEDB-FIIAJUQ‡

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In dit geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door de omstandigheid dat:

> "artikel 143 van het wetsontwerp bepaalt dat vijftien bepalingen van de tekst op 1 februari 2016 van kracht worden.
>
> Dat betekent dat de wet uiterlijk op 31 januari 2016 in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd moet worden, wat volgens de regering niet mogelijk is als het wetsontwerp na de plenaire vergadering van 21 januari wordt aangenomen.
>
> Terugwerking van die bepalingen zou ondenkbaar zijn: zij hebben immers betrekking op belangrijke verbeteringen van de strafrechtsplegingsregels inzake conclusies[1], beroep[2] en verzet[3].
>
> - Zo was er de voorbije dagen in de pers veel aandacht voor een zeer belangrijk proces voor de correctionele rechtbank waarin de meerderheid van de beklaagden besliste verstek te laten gaan nadat de voorzitter geweigerd had de zaak uit te stellen. Hetzelfde was eerder al gebeurd in een zaak voor het hof van beroep te Brussel: de twee beklaagden in de zaak van de opzettelijke brandstichting in het Brusselse Justitiepaleis, die in de gevangenis zaten, hebben geëist om teruggebracht te worden naar de gevangenis om verstek te kunnen laten gaan. Als gevolg daarvan heeft de kamer het requisitoir van het Openbaar Ministerie en de pleidooien van de burgerlijke partijen moeten horen en een verstekvonnis of -arrest moeten uitspreken, en vervolgens, in de daaropvolgende weken, de hele procedure wegens verzet moeten overdoen. Dergelijke vormen van proceduremisbruik komen vaak voor en zijn zeer nadelig voor de efficiënte werking van het gerecht. Bovendien is de onnodige werklast die hieruit voortvloeit, niet onaanzienlijk.
>
> - Het in extremis indienen van conclusies als vertragingsmanoeuvre, met als doel de voorzitter te dwingen de zaak te verdagen om de andere partijen de kans te geven die conclusies te bestuderen en er in voorkomend geval op te reageren, is een al even vaak toegepaste en al even nefaste praktijk, vooral in grote dossiers met vele partijen. Dit leidt tot aanzienlijke vertragingen, soms zelfs tot de verjaring van de strafvordering. Hier moet zo snel mogelijk paal en perk aan worden gesteld, door de jurisprudentie van het Hof van Cassatie inzake het uitsluiten van dilatoire conclusies in de wet op te nemen.
>
> - Ten slotte zullen de debatten in hoger beroep dankzij het expliciteren van de grieven in het verzoekschrift tot hoger beroep in bepaalde dossiers ab initio gerichter kunnen worden gevoerd. Tevens zullen alle partijen het dossier nog voor de eerste zitting doelgericht kunnen voorbereiden.
>
> Gezien de grote problemen waarmee Justitie kampt en de budgettaire vereisten is het belangrijk dat deze hervormingen, die tot doel hebben proceduremisbruik tegen te gaan dat de rechtspleging verlamt, zo spoedig mogelijk in werking treden, net als de andere hervormingen in het ontwerp, zoals de uitbreiding van het minionderzoek tot de

[1] *Voetnoot uit adviesaanvraag:* Cf. Memorie van toelichting D0054K1418/001, blz. 69 sq.

[2] *Voetnoot uit adviesaanvraag:* Cf. Memorie van toelichting D0054K1418/001, blz. 83 sq.

[3] *Voetnoot uit adviesaanvraag:* Cf. Memorie van toelichting D0054K1418/001, blz. 72 sq.

‡LW-CFBQJDEDB-FIIAJUQ‡

huiszoekingsmaatregel, de invoering van een nieuwe procedure voor de voorafgaande erkenning van schuld en de algemene invoering van de correctionaliseerbaarheid van de misdaden, allemaal maatregelen om de strafrechtspleging te verbeteren."

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

Amendementen nrs. 121 en 122

3. De amendementen nrs. 121 en 122 strekken ertoe de artikelen 399 en 400 van het Strafwetboek te versmelten tot één artikel, waarbij onder meer geen onderscheid meer wordt gemaakt tussen tijdelijke en blijvende arbeidsongeschiktheid of tussen een al dan niet ongeneeslijk lijkende ziekte. Qua strafmaat worden de minimumstraffen bepaald in het huidige artikel 399 van het Strafwetboek en de maximumstraffen bepaald in het huidige artikel 400 van het Strafwetboek overgenomen. Daardoor wordt de proportionaliteit tussen de ernst van het betrokken misdrijf en de strafmaat, die ook tot uiting dient te komen in de wettelijk bepaalde strafmaat, afgezwakt.[4] De Kamer van volksvertegenwoordigers dient uit te maken of deze afzwakking afdoende kan worden verantwoord en kan worden beschouwd als evenredig met het het beoogde doel.[5]

4. Aangezien het al dan niet ongeneeslijk lijkende karakter van de door de slagen en verwondingen veroorzaakte ziekte niet meer relevant is voor de wettelijk bepaalde strafmaat, kan er in artikel 399 van het Strafwetboek mee worden volstaan gewag te maken van "een ziekte", en dient er derhalve bovendien geen gewag meer te worden gemaakt van "een ongeneeslijk lijkende ziekte". De algemene notie "ziekte" omvat immers ook de ongeneeslijk lijkende ziekte.

[4] In artikel 399 van het Strafwetboek is de maximum gevangenisstraf thans twee jaar (en drie jaar bij voorbedachten rade) en de maximum geldboete tweehonderd euro (vijfhonderd euro bij voorbedachten rade), terwijl die gevangenisstraf in artikel 400 van het Strafwetboek vijf jaar is (en tien jaar bij voorbedachten rade) en die geldboete vijfhonderd euro.

[5] Te dien aanzien moet worden opgemerkt dat in artikel 20 van het ontwerp 'houdende wijzigingen van het strafrecht en de strafvordering en houdende diverse bepalingen inzake justitie' (voor de tekst aangenomen in tweede lezing, zie *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 54-1418/009) evenzeer het begrip "blijvende ongeschiktheid tot het verrichten van persoonlijke arbeid" wordt opgegeven, maar (in artikel 400 van het Strafwetboek) wordt vervangen door het begrip "ongeschiktheid tot het verrichten van persoonlijke arbeid van meer dan vier maanden", wat evenzeer processuele verwikkelingen kan vermijden. Wel blijft het al dan niet ongeneeslijk lijkende karakter van de door de slagen en verwondingen veroorzaakte ziekte een onderscheidingscriterium.

‡LW-CFBQJDEDB-FIIAJUQ‡

Amendement nr. 123

5. Amendement nr. 123 strekt tot het procedureel en inhoudelijk inkaderen van de mogelijkheid van de in artikel 21*bis* van het Wetboek van Strafvordering bedoelde personen om inzage te vragen van het dossier wanneer in het raam van het zogenaamde mini-onderzoek een huiszoeking is verricht. De vraag rijst of een dergelijke regeling niet beter wordt opgenomen in het genoemde artikel zelf,[6] en of ze ook geen meer algemene draagwijdte zou moeten krijgen, mede in het licht van het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie. Overigens rijst de vraag of de thans in artikel 21*bis* van het Wetboek van Strafvordering vervatte regeling, samen beschouwd met de ontworpen bepaling, niet een nog meer verregaande uitwerking dient te krijgen, naar analogie van de in artikel 61*ter* van dat wetboek opgenomen regeling van de inzage in het dossier tijdens het gerechtelijk onderzoek.

Amendement nr. 124

6. Amendement nr. 124 strekt ertoe om terug te komen op de opheffing van artikel 2, derde lid, van de wet van 4 oktober 1867 'op de verzachtende omstandigheden'. Zo het amendement zou worden aangenomen, zouden de erin vermelde misdaden, zoals op dit ogenblijk het geval is, ook in de toekomst niet voor correctionalisering in aanmerking komen. In dat geval dient te worden nagegaan of ook nog niet andere bepalingen van het ontwerp dienen te worden geamendeerd, zoals bepalingen die ertoe strekken de straffen die de correctionele rechtbanken kunnen opleggen, te verhogen.[7]

Amendementen nrs. 125 tot 133

7. Bij de amendementen nrs. 125 tot 133 zijn, binnen het beperkte onderzoek waartoe de Raad van State gehouden is, geen opmerkingen te maken.

Amendement nr. 134

8. Er bestaat een discordantie tussen de tekst van het voorgestelde artikel 120/1, 4°, van het Wetboek van Strafvordering, waarin wordt verwezen naar de in artikel 216*bis*, § 2, van dat wetboek bedoelde beslissing tot vaststelling van het verval van de strafvordering, en de derde alinea van de toelichting bij het amendement, waarin gewag wordt gemaakt van de procedure van voorafgaande erkenning van schuld, die wordt geregeld in het ontworpen artikel 216 van het Wetboek van Strafvordering[8] (artikel 97 van het wetsontwerp 'tot wijziging van het strafrecht en de strafvordering en houdende diverse bepalingen inzake justitie'). Er dient op te worden

[6] Het voorgestelde artikel 28*septies*/1, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering houdt overigens slechts een herinnering in, voor het specifieke geval dat een huiszoeking in het raam van het mini-onderzoek is verricht, aan hetgeen reeds voortvloeit uit artikel 21*bis* van dat wetboek.

[7] Daartoe zijn overigens andere amendementen ingediend, die niet om advies zijn voorgelegd.

[8] Het huidige artikel 216 van het Wetboek van Strafvordering wordt vernummerd tot artikel 215*bis* (zie artikel 95 van het wetsontwerp 'houdende wijzigingen van het strafrecht en de strafvordering en houdende diverse bepalingen inzake justitie').

‡LW-CFBQJDEDB-FIIAJUQ‡

toegezien dat de bedoeling van de indieners van het amendement in voorkomend geval correct in de tekst van de te wijzigen bepaling tot uiting komt.

Amendement nr. 135

9. In de voorgestelde tweede zin van artikel 216, § 4, van het Wetboek van Strafvordering wordt enkel gewag gemaakt van de "bemiddeling conform artikel 216*ter*" van dat wetboek, terwijl de procureur des Konings ook nog andere in dat laatste artikel bedoelde maatregelen kan voorstellen, waarnaar de stellers van het amendement wellicht ook beogen te verwijzen. In dat geval dient de redactie van de voorgestelde bepaling in die zin te worden aangepast.

*

‡LW-CFBQJDEDB-FIIAJUQ‡

1. Conformément à l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 3°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée par la circonstance que :

« artikel 143 van het wetsontwerp bepaalt dat vijftien bepalingen van de tekst op 1 februari 2016 van kracht worden.

Dat betekent dat de wet uiterlijk op 31 januari 2016 in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd moet worden, wat volgens de regering niet mogelijk is als het wetsontwerp na de plenaire vergadering van 21 januari wordt aangenomen.

Terugwerking van die bepalingen zou ondenkbaar zijn: zij hebben immers betrekking op belangrijke verbeteringen van de strafrechtsplegingsregels inzake conclusies[1], beroep[2] en verzet[3].

- Zo was er de voorbije dagen in de pers veel aandacht voor een zeer belangrijk proces voor de correctionele rechtbank waarin de meerderheid van de beklaagden besliste verstek te laten gaan nadat de voorzitter geweigerd had de zaak uit te stellen. Hetzelfde was eerder al gebeurd in een zaak voor het hof van beroep te Brussel: de twee beklaagden in de zaak van de opzettelijke brandstichting in het Brusselse Justitiepaleis, die in de gevangenis zaten, hebben geëist om teruggebracht te worden naar de gevangenis om verstek te kunnen laten gaan. Als gevolg daarvan heeft de kamer het requisitoir van het Openbaar Ministerie en de pleidooien van de burgerlijke partijen moeten horen en een verstekvonnis of -arrest moeten uitspreken, en vervolgens, in de daaropvolgende weken, de hele procedure wegens verzet moeten overdoen. Dergelijke vormen van proceduremisbruik komen vaak voor en zijn zeer nadelig voor de efficiënte werking van het gerecht. Bovendien is de onnodige werklast die hieruit voortvloeit, niet onaanzienlijk.

- Het in extremis indienen van conclusies als vertragingsmanoeuvre, met als doel de voorzitter te dwingen de zaak te verdagen om de andere partijen de kans te geven die conclusies te bestuderen en er in voorkomend geval op te reageren, is een al even vaak toegepaste en al even nefaste praktijk, vooral in grote dossiers met vele partijen. Dit leidt tot aanzienlijke vertragingen, soms zelfs tot de verjaring van de strafvordering. Hier moet zo snel mogelijk paal en perk aan worden gesteld, door de jurisprudentie van het Hof van Cassatie inzake het uitsluiten van dilatoire conclusies in de wet op te nemen.

- Ten slotte zullen de debatten in hoger beroep dankzij het expliciteren van de grieven in het verzoekschrift tot hoger beroep in bepaalde dossiers ab initio gerichter kunnen worden gevoerd. Tevens zullen alle partijen het dossier nog voor de eerste zitting doelgericht kunnen voorbereiden.

Gezien de grote problemen waarmee Justitie kampt en de budgettaire vereisten is het belangrijk dat deze hervormingen, die tot doel hebben proceduremisbruik tegen te gaan dat de rechtspleging verlamt, zo spoedig mogelijk in werking treden, net als de andere hervormingen in het ontwerp, zoals de uitbreiding van het minionderzoek tot de huiszoekingsmaatregel, de invoering van een nieuwe procedure voor de voorafgaande

[1] *Note de bas de page de la demande d'avis :* Cf. Memorie van toelichting D0054K1418/001, blz. 69 sq.

[2] *Note de bas de page de la demande d'avis :* Cf. Memorie van toelichting D0054K1418/001, blz. 83 sq.

[3] *Note de bas de page de la demande d'avis :* Cf. Memorie van toelichting D0054K1418/001, blz. 72 sq.

‡LW-CFBQJDEDB-FIIAJUQ‡

erkenning van schuld en de algemene invoering van de correctionaliseerbaarheid van de misdaden, allemaal maatregelen om de strafrechtspleging te verbeteren ».

*

2. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

Amendements nos 121 et 122

3. Les amendements nos 121 et 122 visent à refondre en un seul article les articles 399 et 400 du Code pénal, de sorte qu'il n'y ait plus, notamment, de distinction entre une incapacité de travail temporaire et permanente ou entre une maladie paraissant incurable ou non. En ce qui concerne le taux de la peine, ils prévoient les peines minimales visées dans l'actuel article 399 du Code pénal et les peines maximales visées dans l'actuel article 400 du même code. La proportionnalité entre la gravité de l'infraction concernée et le taux de la peine, qui doit également être exprimée dans le taux de la peine fixé par la loi, s'en trouve affaiblie [4]. La Chambre des représentants doit apprécier si cette atténuation peut être adéquatement justifiée et être considérée comme proportionnée à l'objectif visé [5].

4. Le caractère apparemment incurable ou non de la maladie causée par les coups et blessures n'étant plus pertinent pour le taux de la peine prévu par la loi, il peut suffire à l'article 399 du Code pénal de mentionner « une maladie », et il ne faut par conséquent plus faire état de « une maladie paraissant incurable ». En effet, la notion générale de « maladie » englobe également la maladie paraissant incurable.

[4] La peine d'emprisonnement maximale prévue à l'article 399 du Code pénal est actuellement de deux ans (et de trois ans s'il y a préméditation) et l'amende maximale de deux cents euros (cinq cents euros s'il y a préméditation), alors qu'à l'article 400 du même code, cette peine d'emprisonnement est de cinq ans (et de dix ans en cas de préméditation) et cette amende de cinq cents euros.

[5] À cet égard, il convient d'observer que l'article 20 du projet 'modifiant le droit pénal et la procédure pénale et portant des dispositions diverses en matière de justice' (pour le texte adopté en deuxième lecture, voir *Doc. parl.*, Chambre 2015-16, n° 54-1418/009) abroge également la notion de « incapacité permanente de travail personnel », mais la remplace (dans l'article 400 du Code pénal) par la notion de « incapacité de travail personnel de plus de quatre mois », ce qui permet également d'éviter des complications procédurales. Le caractère apparemment incurable ou non de la maladie causée par les coups et blessures reste cependant un critère de distinction.

‡LW-CFBQJDEDB-FIIAJUQ‡

Amendement n° 123

5. L'amendement n° 123 vise à encadrer sur le plan procédural et matériel la possibilité pour les personnes visées à l'article 21*bis* du Code d'instruction criminelle de demander de consulter le dossier lorsqu'une perquisition a été effectuée dans le cadre de ce qu'il est convenu d'appeler la mini-instruction. La question se pose de savoir s'il ne vaudrait pas mieux inscrire un tel dispositif dans l'article précité lui-même [6], et également s'il ne faudrait pas lui donner une portée plus générale, notamment au regard du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination. Au demeurant, la question se pose de savoir si le dispositif que prévoit actuellement l'article 21*bis* du Code d'instruction criminelle, considéré conjointement avec la disposition en projet, ne doit pas encore être explicité davantage, par analogie avec le dispositif relatif à la consultation du dossier au cours de l'instruction, prévu à l'article 61*ter* de ce code.

Amendement n° 124

6. L'amendement n° 124 vise à revenir sur l'abrogation de l'article 2, alinéa 3, de la loi du 4 octobre 1867 'sur les circonstances atténuantes'. Si l'amendement devait être adopté, les crimes qui y sont mentionnés ne pourraient, pas plus qu'aujourd'hui, être correctionnalisés à l'avenir. Dans ce cas, il faut examiner s'il ne convient pas non plus d'amender encore d'autres dispositions du projet, telles que celles qui visent à augmenter les peines que les tribunaux correctionnels peuvent infliger [7].

Amendements n^{os} 125 à 133

7. Dans le cadre de l'examen limité auquel le Conseil d'État est tenu, les amendements n^{os} 125 à 133 n'appellent aucune observation.

Amendement n° 134

8. Il y a une discordance entre le texte de l'article 120/1, 4°, proposé, du Code d'instruction criminelle, qui fait référence à la décision de constater l'extinction de l'action publique, visée à l'article 216*bis*, § 2, de ce code, et le troisième alinéa de la justification de cet amendement, qui fait état de la procédure de reconnaissance préalable de culpabilité, qui est réglée à l'article 216, en projet, du Code d'instruction criminelle [8] (article 97 du projet de loi 'modifiant le droit pénal et la procédure pénale et portant des dispositions diverses en matière de justice'). Il faut veiller à ce que l'intention des auteurs de l'amendement soit, le cas échéant, correctement exprimée dans le texte de la disposition à modifier.

[6] Du reste, l'article 28*septies*/1, alinéa 1er, proposé, du Code d'instruction criminelle ne fait que rappeler, pour le cas spécifique d'une perquisition effectuée dans le cadre d'une mini-instruction, ce qui découle déjà de l'article 21*bis* de ce code.

[7] Au demeurant, d'autres amendements, qui n'ont pas été soumis pour avis, ont été déposés à cet effet.

[8] L'article 216 actuel du Code d'instruction criminelle est renuméroté en article 215*bis* (voir l'article 95 du projet de loi 'modifiant le droit pénal et la procédure pénale et portant des dispositions diverses en matière de justice').

‡LW-CFBQJDEDB-FIIAJUQ‡

Amendement n° 135

9. La deuxième phrase, proposée, de l'article 216, § 4, du Code d'instruction criminelle se borne à faire état de « une médiation conformément a l'article 216*ter* » de ce code, alors que le procureur du Roi peut encore proposer d'autres mesures visées dans ce dernier article, auxquelles les auteurs de l'amendement entendent probablement aussi faire référence. Si tel est le cas, la rédaction de la disposition proposée doit être adaptée en ce sens.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES Jo BAERT

‡LW-CFBQJDEDB-FIIAJUQ‡