



Hoge Raad voor de Justitie
Conseil Supérieur de la Justice

CONSEIL SUPERIEUR DE LA JUSTICE

Avis sur l'avant-projet de loi portant modification de l'article 545 du Code pénal, de la procédure de comparution immédiate en matière pénale et du règlement de la procédure par la chambre du conseil

Approuvé lors de l'assemblée générale du 12 décembre 2001

HOGE RAAD VOOR DE JUSTITIE

Advies betreffende het voorontwerp van wet tot wijziging van artikel 545 van het Strafwetboek, van de procedure van onmiddellijke verschijning in strafzaken en van de regeling van de rechtspleging door de raadkamer

Goedgekeurd tijdens de algemene vergadering van 12 december 2001

Avis sur l'avant-projet de loi portant modification de l'article 545 du Code pénal, de la procédure de comparution immédiate en matière pénale et du règlement de la procédure par la chambre du conseil.

1. Introduction.

Le 8 octobre 2001 le Ministre de la Justice a demandé un avis au Conseil supérieur de la Justice concernant l'avant-projet de loi portant modification de l'article 545 du Code Pénal, de la procédure de comparution immédiate en matière pénale et du règlement de la procédure par la chambre du conseil.

Compte tenu du temps disponible l'avis se limite à répondre aux deux questions que le Ministre de la Justice a explicitement formulées :

- 1) Existe-t-il, du point de vue des principes et indépendamment de toute procédure existante, une raison d'être à accélérer le déroulement de la procédure en matière répressive ? Quels sont les besoins et les possibilités à cet égard ?**
- 2) Peut-on formuler des propositions ou avis concernant la procédure actuellement en vigueur afin d'en faciliter et généraliser l'application?**

Advies over betreffende het voorontwerp van wet tot wijziging van artikel 545 van het Strafwetboek, van de procedure van onmiddellijke verschijning in strafzaken en van de regeling van de rechtspleging door de raadkamer.

1. Inleiding.

De Minister van Justitie heeft op 8 oktober 2001 aan de Hoge Raad voor de Justitie advies gevraagd over het voorontwerp van wet tot wijziging van artikel 545 van het Strafwetboek, van de procedure van onmiddellijke verschijning in strafzaken en van de regeling van de rechtspleging door de raadkamer.

Gelet op de beschikbare tijd beperkt het advies zich tot het beantwoorden van de twee vragen die de Minister van Justitie uitdrukkelijk heeft geformuleerd:

- 1) Is er, vanuit principieel oogmerk en los van de bestaande procedure, een bestaansreden voor een procedure tot snelle(re) berechting in strafzaken ? Welke zijn de behoeften en de mogelijkheden ter zake ?**
- 2) Zijn er m.b.t. de thans in voege zijnde procedure nuttige voorstellen of adviezen te formuleren om te komen tot een vlottere en verhoogde toepasbaarheid ?**

2. Préalablement.

Lors de la formulation des questions le Ministre déduit de la désuétude dans laquelle est tombée la procédure accélérée et l'absence d'application dans certains arrondissements, que des initiatives législatives s'imposent afin d'en encourager l'application. Le Conseil supérieur souligne cependant l'importance des points suivants :

1. Dans son rapport, le Service de la Politique criminelle explique l'absence d'application de la procédure accélérée par les difficultés mentionnées dans les rapports des parquets, dont l'exposé des motifs fait état.
2. L'absence d'application de la procédure accélérée dans certains arrondissements ne s'explique-t-elle pas par le caractère de la criminalité dans cette région et l'existence de réponses adéquates en dehors de la procédure accélérée ?

3. Existe-t-il des raisons d'accélérer le déroulement de la procédure en matière répressive ?

3.1. Les principes.

La procédure pénale assure :

- a. un exercice de l'action publique susceptible d'assurer la défense des intérêts de la société ;
- b. une information et une instruction permettant de découvrir la vérité ;
- c. le respect des droits de la défense et, tout d'abord, de la présomption d'innocence ;
- d. le traitement correct et consciencieux des victimes et la garantie de leurs droits ;
- e. la reconnaissance du caractère exceptionnel de la détention préventive.

2. Voorafgaandelijk.

Bij de vraagstelling wordt uit het stilvallen van de toepassing van de snelrechtprocedure en het uitblijven van toepassing in bepaalde arrondissementen besloten dat zich wetgevende initiatieven opdringen opdat de procedure frequenter zou worden toegepast. Volgende punten lijken de Hoge Raad belangrijk :

1. In zijn verslag verklaart de Dienst Strafrechtelijk Beleid het uitblijven van de toepassing van het snelrecht door de moeilijkheden die werden vermeld door de parketten, zoals weergegeven in de memorie van toelichting.
2. Is het uitblijven van toepassing van het snelrecht in bepaalde arrondissementen niet te verklaren door de aard van de criminaliteit in die streek en het vinden van geschikte reactiemogelijkheden buiten het snelrecht?

3. Bestaan er redenen voor een procedure tot snellere berechting in strafzaken?

3.1. De principes.

De strafrechtspleging beoogt :

- a. een strafvordering, waardoor de verdediging van de belangen van de maatschappij worden gewaarborgd ;
- b. een vooronderzoek en gerechtelijk onderzoek dat toelaat de waarheid te vinden ;
- c. de naleving van de rechten van de verdediging en bovenal, van het vermoeden van onschuld ;
- d. de zorgvuldige en correcte bejegening van de slachtoffers en de vrijwaring van hun rechten ;
- e. de erkenning van het buitengewone karakter van de voorlopige hechtenis.

Cette procédure s'inscrit dans un système pénal dans lequel la réaction de la société face au comportement délictuel vise de plus en plus la résolution des problèmes et la réparation.

C'est en fonction de ces principes qu'il faudra répondre à la question s'il y a des raisons d'accélérer le déroulement de la procédure en matière répressive.

3.2. Le droit commun.

L'exercice de l'action publique connaît actuellement des retards unanimement dénoncés.

Ces retards résultent de divers facteurs :

- certains parquets n'ont pas les moyens d'assumer la charge de travail que nécessitent les enquêtes ; en outre, les mesures alternatives prévues pour répondre de façon adéquate à certaines situations et désengorger les tribunaux ont étendu le champ des compétences et par voie de compétence la charge de travail des parquets ;
- les juges d'instruction doivent aussi faire face à cette surcharge de travail due non seulement à l'augmentation du nombre de dossiers, mais aussi à la complexité accrue de certains d'entre eux, au développement des techniques d'enquête et à l'adoption de nouvelles procédures mises en place pour amener le juge d'instruction à rendre compte de sa mission pendant celle-ci ;
- certains tribunaux sont dans l'impossibilité d'absorber le flux des affaires. La fixation d'un trop grand nombre de causes en même temps et la priorité accordée aux causes avec détenus sont la source de nombreux reports.

Il faut aussi relever l'importance du volume de nombreux dossiers, les jonctions de causes qui compliquent les procédures, de même que l'importance toujours croissante des conclusions déposées et les nombreuses demandes tendant à ce que soient posées des questions préjudicielles à la Cour d'arbitrage

Deze rechtspleging past in een strafrechtstelsel waarbij de maatschappelijke reactie op delinquent gedrag steeds meer gericht is op probleemoplossing en herstel.

Het is in functie van deze beginselen dat moet geantwoord worden op de vraag of er redenen bestaan voor een procedure tot snelle(re) berechting in strafzaken.

3.2. Het gemeen recht.

De uitoefening van de strafvordering kampt op dit ogenblik met alom aangeklaagde vertragingen.

Verschillende factoren liggen aan de basis van deze vertragingen :

- sommige parketten hebben de nodige middelen niet om de werklust, die voortvloeit uit de onderzoeken, te dragen ; bovendien heeft de invoering van de alternatieve maatregelen, voorzien om een adequaat antwoord op sommige situaties te bieden en om de rechtbanken te ontlasten, het werkingsveld van de bevoegdheden en bijgevolg de werklust van de parketten vergroot;
- ook de onderzoeksrechters hebben te maken met deze te grote werklust, die niet alleen te wijten is aan het groter aantal dossiers, maar ook aan de toegenomen complexiteit van bepaalde dossiers, aan de ontwikkeling van de onderzoeksmethoden en aan de invoering van nieuwe procedures waarbij de onderzoeksrechter lopende het gerechtelijk onderzoek verantwoording verschuldigd is over zijn onderzoek;
- sommige rechtbanken kunnen de toevloed van nieuwe zaken onmogelijk verwerken. De fixatie van een te groot aantal zaken op eenzelfde zitting en de voorrang die verleend wordt aan zaken met aangehouden en brengen met zich mee dat veel zaken uitgesteld worden.

Overigens moet ook worden gewezen op het volumineuze karakter van tal van dossiers, op de voeging van zaken die de procedures ingewikkeld maken, evenals op het toenemend

ou à la Cour internationale de justice.

L'instauration d'une procédure accélérée pour certains types d'infractions qui ne nécessitent qu'une enquête simple n'apporte d'aucune façon une solution à ces problèmes.

Si on veut réaliser les principes énoncés, il s'impose de toute façon de prendre prioritairement les mesures nécessaires l'exercice de la procédure de droit commun.

3.3. La procédure accélérée.

Il est conforme aux principes exposés au point 3.1. que la réaction de la société suive au plus près le comportement délictuel.

A ce propos, il s'impose de constater avec l'exposé des motifs que la loi du 28 mars 2000 insérant une procédure de comparution immédiate en matière pénale est peu appliquée. Ce sont surtout les difficultés de concilier les notions de « faits graves » et « enquête simple », ainsi que la brièveté des délais pour rassembler les données relatives aux antécédents judiciaires et à la moralité de l'inculpé qui entravent le recours à la procédure accélérée.

En plus de l'accélération de la procédure de droit commun il est possible d'imaginer, qu'à titre d'exception et pour certains types d'infraction, une procédure plus rapide s'impose afin d'assurer une réaction appropriée de la société face à un comportement délictuel.

belang van de neergelegde conclusies en de talrijke verzoeken om prejudiciële vragen te stellen aan het Arbitragehof of aan het Internationaal Gerechtshof.

De invoering van een snelrechtprocedure voor sommige types van inbreuken die alleen een eenvoudig onderzoek vereisen, is alleszins geen oplossing voor hogervermelde problemen.

Wil men de vooropgestelde principes waar maken, dan moeten in elk geval en prioritair de nodige maatregelen worden genomen om de versnelde toepassing van de gemeenrechtelijke procedure te verzekeren.

3.3. Het snelrecht.

Het is in overeenstemming met de in punt 3.1 vooropgestelde principes dat de maatschappelijke reactie zo snel mogelijk zou volgen op het delinquent gedrag.

Terzake moeten we echter met de memorie van toelichting vaststellen dat de wet van 28 maart 2000 tot invoering van een procedure van onmiddellijke verschijning in strafzaken in weinig gevallen wordt toegepast. De snelrechtprocedure wordt vooral belemmerd doordat de begrippen "ernstige feiten" en "eenvoudig onderzoek" moeilijk met elkaar te verenigen zijn, en ook doordat de termijnen voor gegevensverzameling over de gerechtelijke antecedenten en voor een moraliteitsonderzoek van de beklagde zo kort zijn.

Naast een versnelde toepassing van het gemeen recht is het denkbaar dat voor sommige types van inbreuken, bij wijze van uitzondering, een snellere berechting noodzakelijk is wil men een gepaste maatschappelijke reactie op delinquent gedrag realiseren.

Dans ce cas il faudra veiller :

- au respect des principes avancés ;
- à ce qu'aucune discrimination ne s'installe entre les inculpés pour délits simples et les inculpés pour infractions plus complexes ;
- à ce que la procédure accélérée n'amène pas une aggravation des peines ;
- à ce qu'une instruction approfondie soit effectuée dans les cas où cela s'impose ;
- à ce que la procédure accélérée n'amène la généralisation de la détention préventive ;
- à ce que cette procédure d'exception ne s'oppose à une approche visant à la résolution des problèmes et à la réparation.

L'exposé des motifs examine le rapport entre les modifications législatives envisagées et la mini-instruction (art. 28septies du Code d'Instruction criminelle). Lors de l'introduction de la « loi Franchimont » (loi du 12 mars 1998) il a été décidé de maintenir le juge d'instruction comme responsable de l'instruction (art. 56 du Code d'Instruction criminelle). Le Conseil supérieur de la Justice souligne qu'il est important, compte tenu des principes avancés, qu'il ne soit pas dévié de cette option fondamentale.

Een aanvaardbare toepassing van het snelrecht vereist evenwel dat aan volgende essentiële randvoorwaarden wordt voldaan:

- de vooropgestelde principes worden gevrijwaard;
- geen discriminatie ontstaat tussen de voor eenvoudige inbreuken terechtstaande inverdeninggestelden en de inverdeninggestelden die worden beticht van meer complexe inbreuken;
- de snelrechtprocedure niet leidt tot strafverzwaring;
- waar nodig toch nog wordt overgegaan tot een grondig onderzoek;
- het snelrecht niet leidt tot de veralgemening van de voorlopige hechtenis;
- deze uitzonderingsprocedure een probleemoplossende en herstelgerichte aanpak niet in de weg staat.

De memorie van toelichting onderzoekt het verband tussen de ontworpen wetswijzigingen en het mini-onderzoek (art. 28septies Wetboek van Strafvordering). Bij de invoering van de “wet Franchimont” (wet van 12 maart 1998) werd gekozen voor het behoud van de onderzoeksrechter als leider van het gerechtelijk onderzoek (art. 56 Wetboek van Strafvordering). De Hoge Raad voor de Justitie benadrukt dat het, rekening houdende met de vooropgestelde principes, belangrijk is dat van deze principiële opstelling niet zou afgeweken worden.

4. Propositions ou avis afin de faciliter et généraliser l'application.

4.1. La crainte que les droits de la défense puissent être en danger, peut expliquer pourquoi on évite d'appliquer la procédure accélérée. Au regard du point 4.2, et vu la spécificité de la procédure de comparution immédiate, il conviendrait ici de maintenir le principe de l'intervention de l'avocat lors de la comparution devant le juge d'instruction saisi d'une requête tendant à décerner un mandat d'arrêt en vue de comparution immédiate. La Cour d'arbitrage a d'ailleurs, le 8 mai 2001, rendu un arrêt n° 59/2001 suivant lequel, notamment, le législateur de 2000 a pu constater qu'en raison des délais plus courts et du jugement rapide prévus dans la procédure de comparution immédiate, les inculpés concernés devaient bénéficier de garanties supplémentaires concernant l'assistance d'un avocat et la consultation du dossier.

Supprimer l'assistance immédiate d'un conseil lors de la comparution devant le juge d'instruction, au motif que celui-ci pourrait désormais se saisir du dossier, créerait un déséquilibre certain. Car si, après avoir décerné un mandat d'arrêt en vue d'une comparution immédiate, le magistrat instructeur n'intervient plus, il ne peut jouer son rôle de régulateur instruisant à charge comme à décharge.

4.2. Il serait possible d'accélérer la procédure, tant au cours de l'instruction qu'à l'audience en instaurant une procédure simplifiée pour les cas où la culpabilité n'est pas contestée et que l'inculpé accepte la procédure de comparution immédiate. Dans ces cas l'enquête pourrait en effet se concentrer sur la recherche d'une réponse adéquate de la société.

4. Voorstellen en adviezen om te komen tot een vlottere en verhoogde toepasbaarheid.

4.1. De vrees dat de rechten van de verdediging in het gedrang zouden komen, kan een van de redenen zijn dat de snelrechtprocedure minder of niet wordt toegepast.

In het licht van punt 4.2 en gelet op de specificiteit van de snelrechtprocedure is het dus aangewezen het principe te behouden dat een advocaat optreedt op het ogenblik van de verschijning voor de onderzoeksrechter, die werd gevat door een verzoekschrift strekkende tot het verlenen van een bevel tot aanhouding met het oog op de onmiddellijke verschijning. Het Arbitragehof heeft trouwens op 8 mei 2001 het arrest n° 59/2001 gevelde volgens hetwelk de wetgever van 2000 heeft kunnen vaststellen dat de betrokken in verdenking gestelden ingevolge de kortere termijnen en de snellere uitspraak voorzien in de procedure van onmiddellijke verschijning, over bijkomende waarborgen moeten beschikken inzake de bijstand van een advocaat en de raadpleging van het dossier.

De onmiddellijke bijstand van een raadsman afschaffen tijdens de verschijning voor de onderzoeksrechter, om reden dat laatstgenoemde voortaan zich met het dossier zou kunnen gelasten, zou een zeker onevenwicht doen ontstaan.

Indien de onderzoeksrechter, na het verlenen van een aanhoudingsbevel met het oog op onmiddellijke verschijning, niet meer in de zaak tussenkomt, kan hij immers zijn regulerende rol van onderzoeker à charge en à décharge niet spelen.

4.2. Een versnelling van de rechtspleging, zowel tijdens het onderzoek als ter terechtzitting, kan verwezenlijkt worden door het invoeren van een vereenvoudigde procedure voor de gevallen waar de schuld niet betwist wordt en de in verdenking gestelde de versnelde procedure aanvaardt. In die gevallen kan het onderzoek zich immers toespitsen op het vinden van een aangepaste maatschappelijke reactie.

4.3. La crainte de voir se généraliser la détention préventive pourrait être de nature à entraver l'application plus facile d'une procédure accélérée. Il y aurait donc lieu de conserver la possibilité pour le juge d'instruction d'ordonner une mise en liberté sous conditions. Une telle modalité ne prolonge pas la durée de la procédure et permet de réduire le nombre de détentions préventives, dès lors que ledit juge dispose d'un contrôle sur l'inculpé, également en dehors de la prison.

4.4. Le délai maximal de 7 jours actuellement prévu pour la comparution devant le tribunal correctionnel (art. 216quinquies §3 du Code d'Instruction criminelle) est manifestement trop court pour permettre la préparation correcte d'un dossier pénal. En cela, la proposition qui prévoit que le juge devrait prendre sa décision dans les 2 mois de la délivrance du mandat d'arrêt (article 10 de l'avant-projet) est plus réaliste.

4.4.1. Ce délai peut être mis à profit d'une part pour effectuer certaines enquêtes sociales. Si on veut assurer l'application facile du système projeté il faut donner aux Maisons de Justice un personnel suffisant pour faire face à la demande. Il convient de remarquer que conformément à l'article 2 de la loi du 29 juin 1964 concernant la suspension, le sursis et la probation les juridictions de fond ne peuvent demander un rapport d'information succinct quant elles veulent s'informer, mais doivent toujours demander une enquête sociale.

4.4.2. L'avant-projet donne aux avocats le temps nécessaire à la préparation de la défense. Dans la pratique, cela peut avoir pour conséquence que l'avocat introduira une requête de mise en liberté provisoire en sorte que cela risque

4.3. De vrees voor een veralgemening van de voorlopige hechtenis zou van aard kunnen zijn een vlottere toepassing van het snelrecht te verhinderen. De mogelijkheid voor de onderzoeksrechter om een invrijheidstelling onder voorwaarden te bevelen moet dan ook in alle gevallen behouden blijven. Die modaliteit verlengt niet de duur van de procedure en kan het aantal voorlopige hechtenissen verminderen, doordat de onderzoeksrechter op die manier over een controle op de inverdenkinggestelde beschikt, ook buiten de gevangenis.

4.4. De thans geldende maximale termijn van 7 dagen om voor de correctionele rechtbank te verschijnen (art. 216quinquies §3 Wetboek van Strafvordering) is kennelijk te kort om een strafdossier op correcte wijze te kunnen voorbereiden. In dat opzicht is het voorstel dat bepaalt dat de rechter binnen de twee maanden van de tenuitvoerlegging van het bevel tot aanhouding zijn beslissing moet nemen (artikel 10 voorontwerp), realistischer.

4.4.1. Deze termijn kan worden benut om sommige maatschappelijke enquêtes te verrichten. Wil men een vlotte toepassing verzekeren van het ontworpen systeem, dan moeten evenwel de Justitiehuisen van voldoende personeel worden voorzien om aan de vraag te kunnen voldoen. Weze opgemerkt dat de vonnisgerechten overeenkomstig artikel 2 van de wet van 29 juni 1964 betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie geen beknopt voorlichtingsrapport kunnen vragen, maar steeds een volledig maatschappelijk onderzoek moeten vragen wanneer zij willen geïnformeerd worden.

4.4.2. Het voorontwerp verleent de advocaten de nodige tijd voor de voorbereiding van de verdediging. In de praktijk kan dit tot gevolg hebben dat de advocaat een verzoekschrift tot voorlopige invrijheidstelling zal indienen, zodat de rechtbank die in

d'embouteiller le tribunal siégeant en chambre du conseil.

D'autre part, il est impensable que le juge statuant sur la détention préventive soit le même que celui appelé à statuer sur le fond, l'article 6 CEDH s'y opposant.

Pour faciliter l'application de la loi, il faudra également prendre cela en compte.

4.5. Si on veut faciliter et augmenter l'application de la procédure en vigueur tout en assurant la défense des intérêts de la société, recherchant la vérité, respectant les droits de la défense et ceux des victimes, ne perdant pas de vue le caractère exceptionnel de la détention préventive et recherchant la réaction appropriée de la société face au comportement délictuel, des directives de politique criminelle claires et concrètes doivent être données concernant les cas où il conviendra d'appliquer la loi projetée. Ceci sera également de nature à écarter les traitements discriminatoires et inégaux.

Texte approuvé par l'Assemblée générale le 12 décembre 2001

raadkamer zetelt, overbelast dreigt te raken. De rechter die oordeelt over de voorhechtenis, kan daarenboven onmogelijk de rechter zijn die over de grond oordeelt. Dit zou strijdig zijn met art. 6 EVRM. Ook hiermee dient rekening te worden gehouden voor een vlotte toepassing.

4.5. Wil men de in voege zijnde procedure vlotter en frequenter toepassen en tegelijk de belangen van de maatschappij waarborgen, de waarheid vinden, de rechten van de verdediging en van de slachtoffers vrijwaren, oog hebben voor het buitengewone karakter van de voorlopige hechtenis en een gepaste maatschappelijke reactie op delinquent gedrag vinden, dan zijn duidelijke en concrete richtlijnen van strafrechtelijk beleid nodig waarbij aanduidingen worden gegeven over de gevallen waarop de ontworpen wet van toepassing zal zijn. Dit is ook van aard om de vrees voor discriminerende en ongelijke behandeling op te vangen.

Tekst goedgekeurd door de Algemene Vergadering op 12 december 2001.