

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

26 november 2015

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van artikel 136 van
het Wetboek van Strafvordering
wat betreft de termijn van onderzoek**

(ingediend door mevrouw Carina Van Cauter,
de heer Patrick Dewael
en mevrouw Sabien Lahaye Battheu)

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

26 novembre 2015

PROPOSITION DE LOI

**modifiant l'article 136
du Code d'instruction criminelle
en ce qui concerne le délai d'instruction**

(déposée par Mme Carina Van Cauter,
M. Patrick Dewael
et Mme Sabien Lahaye Battheu)

SAMENVATTING

Dit wetsvoorstel kent de kamer van inbeschuldigingstelling de bevoegdheid toe te oordelen of een gerechtelijk of een opsporingsonderzoek te lang aansleept. Wanneer de kamer van inbeschuldigingstelling vaststelt dat een redelijke termijn is overschreden, kan verval van de strafvordering worden uitgesproken of kan de procedure versneld worden.

Om dit alles in goede banen te leiden, worden duidelijke tijdspannes bepaald, zowel voor de invulling van het begrip "redelijke termijn" als voor het verdere verloop van het onderzoek, in concreto een termijn gedurende welke de strafvervolgning moet worden stopgezet of de zaak voor de vonnisrechter moet worden gebracht. Worden deze termijnen niet gerespecteerd, dan volgt verval van de strafvordering.

Als de overschrijding plaatsvond voor deze nieuwe regeling in werking is getreden, kan de kamer van inbeschuldigingstelling een schadevergoeding toekennen.

RÉSUMÉ

Cette proposition de loi habilite la chambre des mises en accusation à juger si une instruction ou une information dure trop longtemps. Lorsque la chambre des mises en accusation constate qu'un délai raisonnable a été dépassé, elle peut prononcer l'extinction de l'action publique ou accélérer la procédure.

Pour assurer le bon déroulement de la procédure, nous proposons des délais clairs, tant pour l'interprétation de la notion de "délai raisonnable" que pour la suite de l'instruction, concrètement des délais au cours desquels il y a lieu d'arrêter l'action publique ou de porter l'affaire devant le juge du fond. Si ces délais ne sont pas respectés, l'action publique s'éteint.

Si le dépassement a eu lieu avant l'entrée en vigueur de cette nouvelle réglementation, la chambre des mises en accusation peut accorder des dommages-intérêts.

N-VA	:	Nieuw-Vlaamse Alliantie
PS	:	Parti Socialiste
MR	:	Mouvement Réformateur
CD&V	:	Christen-Democratisch en Vlaams
Open Vld	:	Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	:	socialistische partij anders
Ecolo-Groen	:	Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
cdH	:	centre démocrate Humaniste
VB	:	Vlaams Belang
PTB-GOI	:	Parti du Travail de Belgique – Gauche d'Ouverture
DéFI	:	Démocrate Fédéraliste Indépendant
PP	:	Parti Populaire

Afkortingen bij de nummering van de publicaties:

DOC 54 0000/000:	Parlementair document van de 54 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA:	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV:	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV:	Beknopt Verslag
CRIV:	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN:	Plenum
COM:	Commissievergadering
MOT:	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

Abréviations dans la numérotation des publications:

DOC 54 0000/000:	Document parlementaire de la 54 ^e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif
QRVA:	Questions et Réponses écrites
CRIV:	Version Provisoire du Compte Rendu intégral
CRABV:	Compte Rendu Analytique
CRIV:	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)
PLEN:	Séance plénière
COM:	Réunion de commission
MOT:	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers

Bestellingen:
Natieplein 2
1008 Brussel
Tel. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.dekamer.be
e-mail : publicaties@dekamer.be

De publicaties worden uitsluitend gedrukt op FSC gecertificeerd papier

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants

Commandes:
Place de la Nation 2
1008 Bruxelles
Tél. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.lachambre.be
courriel : publications@lachambre.be

Les publications sont imprimées exclusivement sur du papier certifié FSC

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Dit wetsvoorstel neemt de tekst over van wetsvoorstellen DOC 52 2049/001 en DOC 53 1048/001.

Bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde vervolging, wordt aan eenieder het recht verleend dat zijn zaak wordt behandeld binnen een redelijke termijn. Dit recht is onder andere verwoord in artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens¹. Tegelijk bepaalt artikel 13 van het EVRM dat, wanneer iemands rechten en vrijheden die in het Verdrag zijn opgenomen, geschonden worden, die persoon een beroep moet kunnen doen op een daadwerkelijk rechtsmiddel voor een nationale instantie.

Het EVRM heeft directe werking.

Als vertrekpunt voor de redelijke termijn in strafzaken, wordt door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens² gekeken naar het moment dat een persoon “beschuldigd” wordt, waarvoor bijvoorbeeld de arrestatie, de inbeschuldigingstelling of de opening van een vooronderzoek in aanmerking komen³. Het EHRM bekijkt de redelijke termijn in het licht van de concrete omstandigheden van de zaak, meerbepaald de complexiteit ervan, het gedrag van de verzoeker en van de bevoegde autoriteiten en de vraag wat er voor de verzoeker op het spel staat. In het geval van een Belgische zaak waar de schending van de redelijke termijn tijdens de onderzoeksfase aan bod kwam, heeft het Europees Hof evenwel opgemerkt dat het zich wegens het principe van het geheim van het onderzoek, moet beperken tot een globale evaluatie, zonder alle criteria in detail te kunnen bekijken⁴. Door dit principe, waren de partijen immers niet in staat substantiële gegevens over het verloop van het onderzoek kenbaar te maken aan het Hof.

Om de rechtsonzekerheid te verhelpen die in ons land bestond over de rechtsgevolgen van het overschrijden van de redelijke termijn, werd artikel 21^{ter} ingeschreven in de Voorafgaande Titel van het Wetboek van Strafvordering⁵. Daardoor kan de rechter, als de duur

¹ Hierna: “EVRM”.

² Hierna: “EHRM”.

³ EHRM 22 mei 1998, Hozee t. Nederland, Recueil des arrêts et décisions 1998-III, § 43.

⁴ EHRM 15 juli 2002, Stratégies et Communications et Dumoulin c. België, via www.echr.coe.int, § 45.

⁵ Wetsvoorstel tot invoeging van een artikel 21^{ter} in de Voorafgaande Titel van het Wetboek van Strafvordering, Parl. St. Kamer, nr. 1961/1-98/99.

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La présente proposition de loi reprend le texte des propositions de loi DOC 52 2049/001 et DOC 53 1048/001.

Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue dans un délai raisonnable lorsqu’il s’agit de statuer sur ses droits et obligations de caractère civil ou sur le bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. Ce droit est formulé notamment à l’article 6.1 de la Convention européenne des droits de l’homme¹. L’article 13 de la CEDH prévoit également que toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la Convention sont violés doit avoir droit à un recours effectif devant une instance nationale.

La CEDH est d’application directe.

La Cour européenne des droits de l’homme² fait débiter le délai raisonnable dès l’instant où une personne se trouve “accusée”, c’est-à-dire qu’il peut s’agir, par exemple, de l’arrestation, de l’inculpation ou de l’ouverture de l’enquête préliminaire³. La CEDH apprécie le caractère raisonnable de la durée de la procédure à la lumière des circonstances de la cause, en particulier de la complexité de l’affaire, du comportement du requérant et de celui des autorités compétentes et de la question de l’enjeu qu’elle représente pour le requérant. Dans le cas d’une affaire belge où s’était posée la question de la violation du délai raisonnable dans la phase d’instruction, la Cour européenne a cependant estimé, compte tenu du secret qui couvre l’instruction de l’affaire, devoir s’en tenir à une évaluation globale sans pouvoir examiner tous les critères en détail⁴. Du fait de ce principe, les parties n’ont en effet pu fournir à la Cour aucune information substantielle concernant le déroulement de l’instruction.

Afin de remédier à l’insécurité juridique qui régnait dans notre pays au sujet des conséquences juridiques du dépassement du délai raisonnable, le législateur a inséré l’article 21^{ter} dans le Titre préliminaire du Code de procédure pénale⁵. Si la durée des poursuites

¹ Ci-après: “CEDH”.

² Ci-après “CEDH”.

³ CEDH 22 mai 1998, Hozee c. Pays-Bas, Recueil des arrêts et décisions 1998-III, § 43.

⁴ CEDH 15 juillet 2002, Stratégies et Communications et Dumoulin c. Belgique, via www.echr.coe.int, § 45.

⁵ Proposition de loi insérant un article 21^{ter} dans le Titre préliminaire du Code de procédure pénale, DOC. Chambre n° 1961/1-98-99.

van de strafvervolgning de redelijke termijn overschrijdt, een veroordeling bij eenvoudige schuldigverklaring uitspreken of een straf uitspreken die lager uitvalt dan de wettelijke minimumstraf. Deze bepaling zorgt er dus voor dat voorzien wordt in een daadwerkelijk rechtsmiddel, zoals vereist is ten gevolge van artikel 13 EVRM, wanneer de redelijke termijn niet gerespecteerd wordt in zaken die al voor de vonnisrechter gekomen zijn.

Reeds in het advies van de Raad van State bij het wetsvoorstel tot invoeging van artikel 21^{ter}, werd de vraag gesteld wat de aanpak betreffende de redelijke termijn zou moeten zijn ten aanzien van de onderzoeksgerechten⁶. Deze kunnen tenslotte al op het moment dat een zaak bij hen aanhangig gemaakt wordt een overschrijding van de redelijke termijn vaststellen, doordat het onderzoek geen normaal verloop heeft gekend. De Raad van State erkende dat voor de onderzoeksgerechten in principe de vereisten van artikel 6 EVRM niet golden wanneer ze zich niet uitspreken over de gegrondheid van een beschuldiging in strafzaken, maar wees er wel op dat het EHRM steeds meer aandacht had voor de onderzoeksfases die aan het proces voorafgaan⁷, en vond het dan ook raadzaam dat de wetgever de kwestie van de schending van de redelijke termijn in het stadium van de voorbereidende fasen van het proces zou regelen.

Op die suggestie werd echter niet ingegaan. De wetgever motiveerde zijn beslissing door aan te voeren dat volgens vaste rechtspraak van het EHRM de procedure in het raam van de toetsing aan artikel 6 EVRM in haar geheel moet bekeken worden⁸. Bepaalde aspecten van het vooronderzoek dienen mee beoordeeld te worden door het vonnisgerecht. Het komt dus toe aan de vonnisrechter om te oordelen over een mogelijke schending van het recht op een eerlijk proces, ook al deed de schending zich voor tijdens het vooronderzoek. De zienswijze was immers dat artikel 6.1 EVRM op zich niet van toepassing was op het vooronderzoek.

Deze stelling werd later herhaaldelijk bevestigd door de rechtspraak van het Hof van Cassatie, waarin geoordeeld werd dat het aan de vonnisgerechten staat om, in het licht van de gegevens van elke zaak, te oordelen

pénales dépasse le délai raisonnable, le juge peut dès lors prononcer une condamnation par simple déclaration de culpabilité ou prononcer une peine inférieure à la peine minimale prévue par la loi. Cette disposition crée donc un recours effectif, ainsi qu'il est requis en vertu de l'article 13 de la CEDH, lorsque le délai raisonnable n'est pas respecté dans des affaires déjà examinées par une juridiction de jugement.

Dans son avis sur la proposition de loi insérant un article 21^{ter}, le Conseil d'État s'interrogeait déjà sur la manière dont le délai raisonnable devrait être appréhendé par rapport aux juridictions d'instruction⁶. Il se peut, finalement, que celles-ci constatent déjà au moment de leur saisine un dépassement du délai raisonnable, l'instruction s'étant anormalement déroulée. Le Conseil d'État a reconnu que les juridictions d'instruction ne sont pas, en règle, assujetties aux prescriptions de l'article 6 de la CEDH lorsqu'elles ne décident pas du bien-fondé d'une accusation en matière pénale, tout en constatant que la CEDH prend de plus en plus en considération les phases d'instruction qui précèdent le procès⁷, et a dès lors jugé qu'il serait utile que le législateur règle la question de la violation du délai raisonnable au stade des phases préparatoires au procès.

Aucune suite n'a cependant été donnée à cette suggestion. Le législateur a motivé sa décision en faisant valoir que, selon jurisprudence constante de la CEDH, il y a lieu de considérer la procédure menée dans le cadre du contrôle de conformité à l'article 6 dans son ensemble⁸. Certains aspects de l'instruction préparatoire doivent aussi être appréciés par la juridiction de jugement. Il appartient donc au juge du fond de se prononcer sur une violation éventuelle du droit à un procès équitable, même si la violation s'est déjà produite au cours de l'instruction préparatoire. On considérerait en effet que l'article 6.1 de la CEDH ne s'appliquait pas à l'instruction préparatoire.

Par la suite, ce point de vue a été confirmé à plusieurs reprises par la jurisprudence de la Cour de cassation, qui considère qu'il appartient aux juridictions de jugement d'apprécier si, à la lumière des éléments

⁶ Advies van de Raad van State bij het wetsvoorstel tot invoeging van een artikel 21^{ter} in de Voorafgaande Titel van het Wetboek van Strafvordering, 25 maart 1999, *Parl. St. Kamer*, nr. 1961/4-98/99, blz. 6-7.

⁷ EHRM 24 november 1993 *Imbrioscia t. Zwitserland*, série A nr. 275, § 36; EHRM 10 februari 1995, *Allenet de Ribemont t. Frankrijk*, série A nr. 308, § 35.

⁸ Verslag namens de Commissie voor de Justitie bij het wetsvoorstel tot invoeging van een artikel 21^{ter} in de Voorafgaande Titel van het Wetboek van Strafvordering, 25 maart 1999, *Gedr. St. Kamer*, nr. 1961/5-98/99, blz. 11.

⁶ Avis du Conseil d'État sur la proposition de loi insérant un article 21^{ter} dans le Titre préliminaire du Code de procédure pénale, 25 mars 1999, *DOC. Chambre* n° 1961/4-98-99, p. 6-7.

⁷ CEDH 24 novembre 1993 *Imbrioscia c. Suisse*, série A n° 275, § 36; CEDH 10 février 1995, *Allenet de Ribemont c. France*, série A n° 308, § 35.

⁸ Rapport fait au nom de la commission de la Justice sur la proposition de loi insérant un article 21^{ter} dans le Titre préliminaire du Code de procédure pénale, 25 mars 1999, *Doc. Parl. Chambre*, n° 1961/5-98/99, p. 11.

of de zaak binnen een redelijke termijn is behandeld in de zin van artikel 6 EVRM⁹. Als dat niet het geval is, dient de vonnisrechter de mogelijke consequenties daarvan vast te stellen. Cassatie wijst het argument dat aanvoert dat het rechtsherstel voor de schending van de redelijke termijn ook voor de onderzoeksgerechten die geen uitspraak doen over de grond van de zaak moet kunnen verkregen worden, resoluut van de hand¹⁰. Het is dus de bodemrechter die bepaalt of een zaak tijdens het vooronderzoek binnen een redelijke termijn is behandeld en die bij overschrijding van die termijn beslist wat het passende rechtsherstel is. En dat terwijl het tijdens dat onderzoek nog lang niet zeker is dat de in verdenking gestelde ook echt naar een bodemrechter zal verwezen worden.

Samenhangend met het vraagstuk van de overschrijding van de redelijke termijn, is er de problematiek aangaande artikel 13 EVRM, dat aan staten een verplichting oplegt in een effectief rechtsmiddel te voorzien om een schending van een in het Verdrag vastgesteld recht te verhelpen. In het kader van een overschrijding van de redelijke termijn, moet de verdachte die daarmee af te rekenen krijgt de kans krijgen om ofwel een beslissing ten gronde te versnellen ofwel een passend rechtsherstel te verkrijgen voor een overschrijding die al heeft plaatsgevonden. De bepaling van artikel 13 EVRM impliceert volgens het Europees Hof dat het beroep bij een nationale instantie als gevolg moet hebben dat deze zich kan uitspreken over een verdragsrechtelijk gegarandeerd recht en dat de bewuste instantie daarnaast – bij schending van dat recht – ook herstelmaatregelen moet kunnen bepalen¹¹. Het Hof aanvaardt evenwel dat er staten zijn die enkel in een compenserende maatregel voorzien, op voorwaarde dat de procedure om compensatie te verkrijgen voldoende snel verloopt, er een vlugge uitvoering is en de procedure – net als deze om een zaak te versnellen – de verzoeker zo weinig mogelijk kosten mogen opleveren¹².

De absolute voorkeur van het Hof gaat echter uit naar een rechtsmiddel dat een preventief effect heeft. Een middel dat beoogt de procedure te versnellen, zodat die niet overdreven lang duurt, is het meest effectief en efficiënt en biedt een onmiskenbaar voordeel ten opzichte van een middel dat enkel in een compensatie voorziet, omdat het opeenvolgende schending tijdens de

de chaque cause, une cause a été examinée dans un délai raisonnable au sens de l'article 6 de la CEDH⁹. Si tel n'est pas le cas, le juge du fond doit en établir les conséquences possibles. La Cour de cassation rejette résolument l'argument selon lequel la réparation de la violation du délai raisonnable doit également pouvoir être demandée devant les juridictions d'instruction, qui ne statuent pas sur le fond de la cause¹⁰. C'est donc le juge du fond qui détermine si une cause a été examinée dans un délai raisonnable pendant l'instruction préparatoire et, en cas de dépassement de ce délai, quelle est la réparation appropriée. Et ce, alors qu'au cours de l'instruction, il est encore loin d'être certain que l'inculpé sera effectivement renvoyé devant un juge du fond.

Parallèlement à la question du dépassement du délai raisonnable, il y a la problématique relative à l'article 13 de la CEDH, qui oblige les états à prévoir un recours effectif pour remédier à une violation d'un droit reconnu dans la Convention. Dans le cadre d'un dépassement du délai raisonnable, le prévenu qui y est confronté doit avoir la possibilité soit d'accélérer une décision sur le fond soit d'obtenir une réparation appropriée pour un dépassement qui s'est déjà produit. Selon la Cour européenne, la disposition de l'article 13 de la CEDH implique que le recours devant une instance nationale doit avoir pour conséquence que celle-ci peut se prononcer sur un droit garanti par la Convention et qu'elle doit également pouvoir – en cas de violation de ce droit – fixer des mesures de réparation¹¹. La Cour accepte cependant que certains états ne prévoient qu'une mesure compensatoire, à condition que la procédure d'obtention de la compensation se déroule suffisamment rapidement, que l'exécution de la mesure soit rapide et que la procédure – à l'instar de celle visant à accélérer la cause – fasse encourir le moins de frais possible au demandeur¹².

La préférence absolue de la Cour va cependant à un recours ayant un effet préventif. Un recours qui vise à accélérer la procédure, de manière à ce que celle-ci ne soit pas exagérément longue, est le plus effectif et le plus efficace et offre un avantage indéniable par rapport à un recours prévoyant uniquement une compensation, parce qu'il évite les violations successives au cours

⁹ Cass. 6 oktober 1999; Cass. 14 februari 2001; Cass. 12 maart 2003; Cass. 26 maart 2003; Cass. 8 november 2005, via www.juridat.be.

¹⁰ Cass. 8 november 2005, blz. 4, via www.juridat.be.

¹¹ Zie onder andere: EHRM 15 november 1996, Chahal t. Verenigd Koninkrijk, § 145; EHRM 28 juli 1998, Ergi t. Turkije, § 96, EHRM 26 mei 2005, Debelic t. Kroatië, § 44, via www.echr.coe.int.

¹² EHRM 29 juni 2006, Pocuca t. Kroatië, § 39, via www.echr.coe.int.

⁹ Cass. 6 octobre 1999; Cass. 14 février 2001; Cass. 12 mars 2003; Cass. 26 mars 2003; Cass. 8 novembre 2005, via www.juridat.be.

¹⁰ Cass. 8 november 2005, p. 4, via www.juridat.be.

¹¹ Voir, entre autres: CEDH 15 novembre 1996, Chahal c. Royaume-Uni, § 145; CEDH 28 juillet 1998, Ergi c. Turquie, § 96, CEDH 26 mai 2005, Debelic c. Croatie, § 44, via www.echr.coe.int.

¹² CEDH 29 juin 2006, Pocuca c. Croatie, § 39, via www.echr.coe.int.

loop van eenzelfde procedure verhindert en niet enkel de schending achteraf “herstelt”, zoals wel het geval is bij een compenserende maatregel.

Een aantal landen toonde zich een relatief goede verstaander van de rechtspraak van het Hof en voerde een nieuwe wettelijke regeling in. De wetswijzigingen in Slovenië¹³ en Polen¹⁴ beogen een versnelling van hangende (straf)zaken of de toekenning van een schadevergoeding indien wordt vastgesteld dat de redelijke termijn is overschreden. Opmerkelijk is dat de procedure enkel van toepassing is voor zover de zaak aanhangig is bij een rechtbank, en niet in het geval van een vooronderzoek. Hoewel het Hof de overtuiging toegedaan is dat de regeling van beide landen afdoende is voor de fase ten gronde¹⁵, valt af te wachten wat het oordeel zal zijn eens het Hof uitspraak moet doen over een mogelijke overschrijding van de redelijke termijn gedurende de onderzoeksfase.

Recentelijk werd België immers een paar keer veroordeeld door het EHRM¹⁶, wegens schending van de artikel 6.1 en 13 EVRM, waarbij het Hof min of meer rechtstreeks uit bovenvermelde cassatierechtspraak die schending afleidt. Hoewel het al tijdens het onderzoek duidelijk kan zijn dat er problemen rijzen met betrekking tot het respecteren van de redelijke termijn, moet de verdachte toch wachten tot de rechter die uitspraak doet over de grond van de zaak, de mogelijke schending bestudeert en er een oordeel over velt. Het Hof besloot dan ook dat België, in het geval de redelijke termijn al tijdens het onderzoek wordt overschreden, niet voorziet in een daadwerkelijk rechtsmiddel. Het argument dat de inverdenkinggestelde sedert de wet van 12 maart 1998 op basis van artikel 136 van het Wetboek van Strafvordering de zaak aanhangig kan maken bij de kamer van inbeschuldigingstelling wanneer ze langer dan een jaar aansleept, kon het Hof niet van het tegendeel overtuigen. De KI kan immers het toekomstige verloop van het onderzoek eventueel wel sneller doen opschieten, maar kan in geen geval effectief een einde maken aan de overschrijding van de redelijke termijn, noch in een afdoende rechtsherstel voor de betrokkene voorzien.

d’une même procédure et ne se limite pas à “réparer” la violation *a posteriori*, comme dans le cas d’une mesure compensatoire.

Certains pays se sont avérés de relativement bons entendeurs de la jurisprudence de la Cour et ont instauré une nouvelle réglementation légale. Les modifications des législations slovène¹³ et polonaise¹⁴ visent à accélérer les affaires (pénales) en cours ou à accorder des dommages et intérêts lorsqu’un dépassement du délai raisonnable est constaté. Il est à noter que la procédure n’est d’application que si un tribunal a été saisi de l’affaire, et non au cours de l’instruction préparatoire. Si la Cour a acquis la conviction que la réglementation des deux pays est concluante pour la phase sur le fond¹⁵, il reste à attendre son appréciation lorsqu’elle sera appelée à se prononcer sur un éventuel dépassement du délai raisonnable durant la phase de l’instruction.

Dans un passé récent, la Belgique a en effet été condamnée à plusieurs reprises par la Cour européenne des Droits de l’Homme¹⁶ pour violation des articles 6.1 et 13 de la Convention, une violation que la Cour infère plus ou moins directement de la jurisprudence de la Cour de cassation mentionnée ci-dessus. S’il peut apparaître, dès l’instruction, que des problèmes se poseront quant au respect du délai raisonnable, le suspect devra néanmoins attendre que le juge du fond se penche sur une éventuelle violation et statue à cet égard. La Cour a dès lors estimé que la Belgique ne prévoit pas de recours effectif en cas de dépassement du délai raisonnable dès l’instruction. L’argument selon lequel l’inculpé peut, depuis la loi du 12 mars 1998 et conformément à l’article 136 du Code d’instruction criminelle, saisir la chambre des mises en accusation de l’affaire lorsque celle-ci traîne depuis plus d’un an, n’est pas parvenu à convaincre la Cour du contraire. Si elle peut éventuellement faire en sorte d’accélérer le déroulement ultérieur de l’instruction, la chambre des mises en accusation n’est aucunement en mesure de mettre effectivement un terme au dépassement du délai raisonnable, ni de prévoir une réparation efficace pour l’intéressé.

¹³ Act of 21 August 2006 on the protection of the right to a trial without undue delay, Official Journal, N° 49/2006.

¹⁴ Law of 17 June 2004 on complaints about a breach of the right to a trial within reasonable time.

¹⁵ EHRM 3 mei 2007, Grzincic t. Slovenië, § 98; EHRM 1 maart 2005, Charzynski t. Polen, § 42; EHRM 22 mei 2007, Kaszczyniec t. Polen, § 68, via www.echr.coe.int.

¹⁶ EHRM 15 juli 2002, Stratégies et Communications et Dumoulin t. België; EHRM 25 september 2007, De Clerck t. België; EHRM 13 mei 2008, Behey t. België, via www.echr.coe.int.

¹³ Act of 21 August 2006 on the protection of the right to a trial without undue delay, Official Journal, N° 49/2006.

¹⁴ Law of 17 June 2004 on complaints about a breach of the right to a trial within reasonable time.

¹⁵ CEDH, 3 mai 2007, Grzincic c. Slované, § 98; CEDH 1^{er} mars 2005, Charzynski c. Pologne, § 42; CEDH 22 mai 2007, Kaszczyniec c. Pologne, § 68, via www.echr.coe.int.

¹⁶ CEDH 15 juillet 2002, Stratégies et Communications et Dumoulin c. Belgique; CEDH 25 septembre 2007, De Clerck c. Belgique; CEDH 13 mai 2008, Behey t. Belgique, via www.echr.coe.int.

Dit wetsvoorstel wil een oplossing bieden voor de bestaande lacune in de Belgische wetgeving, zodat de bepalingen van Belgische rechtsorde meer in overeenstemming gebracht worden met de vereisten van het EVRM – *in casu* artikel 13 – en de rechtspraak van het EHRM. Om die doelstelling te bereiken, dient artikel 136 van het Wetboek van Strafvordering aangepast te worden, in de zin dat het aan de KI mogelijk wordt gemaakt om in bepaalde gevallen het verval van de strafvordering te constateren en de verzoeker een schadevergoeding toe te kennen bij wijze van compensatie ingeval de overschrijding van de redelijke termijn zich al heeft voorgedaan voor de inwerkingtreding van de nieuwe bepaling. Daarnaast zou de KI ook strikte termijnen moeten kunnen opleggen die bij de verdere afwikkeling van het onderzoek moeten worden gerespecteerd. Gebeurt dit niet, dan is de sanctie het verval van de strafvordering. Meerbepaald gaat het om een termijn gedurende dewelke de strafvervolgning moet worden stopgezet of de zaak voor de vonnisrechter moet worden gebracht. De toepassingsfeer van artikel 136 Sv. kan dan niet meer beperkt worden tot de gerechtelijke onderzoeken, maar moet verruimd worden zodat ook het opsporingsonderzoek eronder resulteert.

Om dit alles te concretiseren, kan eraan gedacht worden het Bulgaars voorbeeld te volgen, dat van het Europees Hof zeer goede punten kreeg¹⁷. In Bulgarije¹⁸ kan de inverdenkinggestelde een zaak die gedurende één of twee jaar, afhankelijk van de zwaarwichtigheid van de feiten, in vooronderzoek zit aan een alleenzettelend rechter voorleggen. Deze moet binnen zeven dagen in raadkamer een beslissing nemen over het verdere verloop van de zaak, waarbij hij over twee opties beschikt: ofwel wordt de zaak opnieuw overgemaakt aan het openbaar ministerie, ofwel wordt de vervolging uiteindelijk stopgezet. Wanneer de zaak terug bij het openbaar ministerie terechtkomt, heeft dit twee maanden de tijd om de zaak voor het bodemgerecht te brengen of om de vervolging stop te zetten. Voldoet het openbaar ministerie niet aan die verplichting, dan wordt de strafvervolgning beëindigd door de rechter die oordeelde over het verzoek van de inverdenkinggestelde. Een inverdenkinggestelde die het recht om zo'n verzoek in te dienen niet uitgeoefend heeft, kan dan meteen ook geen ontvankelijke klacht indienen bij het Hof in Straatsburg omdat hij de interne rechtsmiddelen in dat geval niet heeft uitgeput.

Tegenstanders van dit voorstel zullen misschien roepen dat een dergelijke doorgedreven regeling in de kaart speelt van bepaalde advocaten, de zogenaamde

La présente proposition de loi entend combler cette lacune dans la législation belge, afin que les dispositions de l'ordre juridique belge soient davantage en concordance avec les exigences de la Convention européenne des droits de l'homme – l'article 13 en l'espèce – et la jurisprudence de la même Cour. Pour réaliser cet objectif, il convient d'adapter l'article 136 du Code d'instruction criminelle de manière à permettre à la chambre des mises en accusation de constater l'extinction de l'action publique et d'accorder au requérant des dommages et intérêts à titre de compensation lorsque le dépassement du délai raisonnable est intervenu avant l'entrée en vigueur de la nouvelle disposition. En outre, la chambre des mises en accusation devrait pouvoir imposer des délais stricts à respecter lors du déroulement ultérieur de l'instruction. En cas de non-respect, la sanction est l'extinction de l'action publique. Il s'agit plus particulièrement d'un délai durant lequel les poursuites doivent être arrêtées ou l'affaire doit être portée devant la juridiction de jugement. Le champ d'application de l'article 136 du Code d'instruction criminelle ne peut alors plus se limiter aux instructions mais doit être étendu, de manière à ce que l'information, elle aussi, en relève.

Pour concrétiser ces intentions, on peut envisager de s'inspirer de l'exemple bulgare, dont les mérites ont été vantés par la Cour européenne¹⁷. En Bulgarie¹⁸, l'inculpé peut soumettre toute affaire à l'instruction depuis un ou deux ans, selon la gravité des faits, à un juge unique. Ce dernier doit alors statuer sur la poursuite de l'affaire dans les sept jours en chambre du conseil. Deux options s'offrent à lui: il renvoie l'affaire au ministère public ou il met un terme définitif aux poursuites. Lorsque l'affaire en cause est renvoyée au ministère public, ce dernier dispose d'un délai de deux mois pour la soumettre à la juridiction de fond ou pour mettre fin aux poursuites. Si le ministère public ne se conforme pas à cette obligation, le juge qui a statué sur la demande de l'inculpé met fin aux poursuites pénales. L'inculpé qui n'a pas exercé son droit de déposer pareille demande est automatiquement privé du droit de déposer une plainte recevable auprès de la Cour de Strasbourg car il n'a dès lors pas épuisé ses voies de recours internes.

Les adversaires de la présente proposition soutiendront peut-être qu'une réglementation aussi poussée fait le jeu des avocats dits "procéduriers". On pourra

¹⁷ EHRM 12 april 2007, Ganchev t. Bulgarije, via www.echr.coe.int.

¹⁸ De Bulgaarse regeling is terug te vinden in de artikelen 368-369 *Criminal Procedure Code*, *State Gazette* N° 86/28.10 2005, via www.mjeli.government.bg.

¹⁷ CEDH, 12 avril 2007, Ganchev c. Bulgarie, cf. www.echr.coe.int.

¹⁸ La réglementation bulgare figure dans les articles 368 et 369 du *Criminal Procedure Code*, *State Gazette* N° 86/28.10 2005, cf. www.mjeli.government.bg.

procedurepleiters. Daar kan tegen ingebracht worden dat deze pleiters ook in de huidige stand van de wetgeving al geregeld tot in Straatsburg trekken, net omdat er geen duidelijke en afdoende Belgische wetgeving in deze materie bestaat, waardoor het Europees Hof over een grote vrijheid beschikt om tot een schending te besluiten en waarbij alle partijen in onzekerheid verkeren welke kant de uitspraak zal uitgaan. Is er daarentegen wel een duidelijk wettelijk kader, dan is meteen ook duidelijk of er al dan niet een schending heeft plaatsgevonden, waardoor de beoordelingsvrijheid van het Europees Hof en in één klap de rechtsonzekerheid beteugeld worden. Bovendien weten ook de actoren in de Belgische nationale rechtsorde ineens waar ze aan toe zijn en welke rechten en plichten ze hebben. Mogelijke discussies over wat wel of niet als redelijke termijn kan worden beschouwd, worden op die manier de wereld uit geholpen.

Nog volgens rechtspraak van het EHRM, kan zich ook een probleem voordoen met de implementatie van artikel 136 van het Wetboek van Strafvordering, in het licht van wat in artikel 61*bis*, 2^e lid van hetzelfde wetboek bepaald is. Daar valt immers te lezen dat elkeen, tegen wie in het kader van een gerechtelijk onderzoek een strafvordering wordt ingesteld, dezelfde rechten als de in verdenkinggestelde geniet. Volgens het Hof bestaat daarover echter onvoldoende zekerheid met betrekking tot de toepassing van artikel 136¹⁹.

Ten slotte mogen ook de belangen van de burgerlijke partij niet uit het oog verloren worden. Hoewel het merendeel van de klachten inzake de overschrijding van de redelijke termijn logischerwijze afkomstig zullen zijn van verdachten, kunnen er toch ook situaties zijn waar de burgerlijke partij er alle belang bij heeft dat een onderzoek binnen een redelijk geachte tijdspanne wordt afgewikkeld.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 2

Artikel 136 van het Wetboek van Strafvordering wordt zodanig aangepast dat de kamer van Inbeschuldigingstelling bevoegd wordt te oordelen of de redelijke termijn is overschreden, zowel voor de gerechtelijke onderzoeken als voor de opsporingsonderzoeken. Wanneer de KI vaststelt dat er inderdaad een overschrijding van de redelijke termijn is geweest, kan verval van de strafvordering worden uitgesproken of kan de procedure versneld worden. Als de overschrijding plaatsvond voordat het nieuwe artikel 136 Sv. in

¹⁹ EHRM 15 juli 2002, *Stratégies et Communications et Dumoulin* t. België, § 55, via www.echr.coe.int.

cependant leur rétorquer que ces avocats s'adressent déjà régulièrement à la Cour de Strasbourg à l'heure actuelle, faute, précisément, d'une législation belge claire et suffisante à cet égard, ce qui a pour conséquence que la Cour européenne dispose d'une grande liberté pour conclure à une violation, toutes les parties étant par ailleurs dans l'incertitude quant à l'issue de la décision. En revanche, si un cadre légal clair est adopté, on saura immédiatement si une violation a eu lieu ou non, ce qui permettra de régler simultanément la question de la liberté d'appréciation de la Cour européenne et celle de l'insécurité juridique. En outre, les intervenants du système juridique belge sauront également à quoi s'en tenir, quels sont leurs droits et quelles sont leurs obligations. Cela permettra d'éviter toute discussion sur la définition de la notion de délai raisonnable.

La jurisprudence de la CEDH indique par ailleurs qu'un problème peut également se poser, quant à l'application de l'article 136 du Code d'instruction criminelle, à la lumière des dispositions de l'article 61*bis*, alinéa 2, de ce Code, qui prévoit en effet que toute personne à l'égard de laquelle l'action publique est engagée dans le cadre de l'instruction bénéficie des mêmes droits que l'inculpé, la Cour estimant toutefois que l'article 136 soulève, à cet égard, des questions de droit qui n'ont pas encore été résolues¹⁹.

Enfin, il ne faut pas non plus négliger les intérêts de la partie civile. Si la plupart des plaintes concernant le dépassement du délai raisonnable émanent, logiquement, des suspects, il peut également arriver que la partie civile ait tout intérêt à ce qu'une affaire soit traitée dans un délai raisonnable.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 2

L'article 136 du Code d'instruction criminelle est adapté en ce sens que la chambre des mises en accusation est compétente pour estimer si le délai raisonnable a été dépassé, tant pour les instructions que pour les informations. Lorsque la chambre des mises en accusation constate qu'il y a en effet eu dépassement du délai raisonnable, l'extinction de l'action publique peut être prononcée, ou la procédure peut être accélérée. Si le dépassement a eu lieu avant l'entrée en vigueur du nouvel article 136 du Code d'instruction criminelle,

¹⁹ CEDH, 15 juillet 2002, *Stratégies et Communications et Dumoulin* c. Belgique, § 55, cf. www.echr.coe.int.

werking is getreden, kan de KI een schadevergoeding toekennen.

Om dit alles in goede banen te leiden, dienen duidelijke tijdspannes bepaald te worden, zowel voor de invulling van het begrip “redelijke termijn” als voor het verdere verloop van het onderzoek, *in concreto* een termijn gedurende dewelke de strafvervolgning moet worden stopgezet of de zaak voor de vonnisrechter moet worden gebracht. Worden deze termijnen niet gerespecteerd, dan volgt verval van de strafvordering.

Er wordt bepaald dat een inverdenkinggestelde een zaak die gedurende één of twee jaar, afhankelijk van de zwaarwichtigheid van de feiten, in vooronderzoek zit aan een (alleenzetelend) rechter kan voorleggen. Voor de bepaling van de zwaarwichtigheid van de feiten wordt als criterium de sanctie genomen die kan worden uitgesproken: voor feiten die kunnen worden bestraft met een gevangenisstraf, hechtenis of opsluiting van minstens 5 jaar²⁰, wordt een periode van 2 jaar als redelijke termijn beschouwd.

De rechter moet binnen zeven dagen in raadkamer een beslissing nemen over het verdere verloop van de zaak, waarbij hij over twee opties beschikt: ofwel wordt de zaak opnieuw overgezonden aan het openbaar ministerie, ofwel wordt de vervolging stopgezet. Wanneer de zaak terug bij het openbaar ministerie terechtkomt, heeft dit twee maanden de tijd om de zaak voor het bodemgerecht te brengen of om de vervolging stop te zetten. Voldoet het openbaar ministerie niet aan die verplichting, dan wordt de strafvervolgning beëindigd door de rechter die oordeelde over het verzoek van de inverdenkinggestelde.

Overeenkomstig het bepaalde in het tweede lid van artikel 61*bis* van het Wetboek van Strafvordering, geniet iedereen tegen wie de strafvordering wordt ingesteld in het kader van een gerechtelijk onderzoek, dezelfde rechten als de inverdenkinggestelde.

Ook de burgerlijke partij moet van de nieuwe regeling gebruik kunnen maken; in sommige gevallen zal het in het belang van deze partij zijn dat een zaak binnen een redelijke termijn wordt afgehandeld.

la chambre des mises en accusation peut octroyer une indemnisation.

Pour la mise en œuvre de cette procédure, il convient de fixer des délais clairs, tant en ce qui concerne la notion de “délai raisonnable” que pour la poursuite de l’instruction, à savoir, concrètement, un délai au cours duquel les poursuites pénales doivent être arrêtées ou au cours duquel l’affaire doit être portée devant la juridiction de jugement. Le non-respect de ces délais entraînera l’extinction de l’action publique.

Il est prévu qu’un inculpé dont l’affaire est à l’instruction depuis un an ou deux ans, en fonction de la gravité des faits, peut soumettre celle-ci à un juge (unique). Pour déterminer la gravité des faits, le critère retenu est la sanction qui peut être prononcée: pour les faits pouvant être punis d’une peine d’emprisonnement, d’une détention ou d’une réclusion d’au moins 5 ans²⁰, une période de 2 ans est considérée comme un délai raisonnable.

Dans les sept jours, le juge doit statuer en chambre du conseil sur le déroulement ultérieur de l’affaire. À cet égard, il dispose de deux possibilités: soit l’affaire est transmise une nouvelle fois au ministère public, soit les poursuites sont arrêtées. Lorsque l’affaire est transmise une nouvelle fois au ministère public, ce dernier a deux mois pour porter l’affaire devant la juridiction de fond ou pour arrêter les poursuites. Si le ministère public ne remplit pas cette obligation, les poursuites sont arrêtées par le juge qui s’est prononcé sur la demande de l’inculpé.

Conformément au prescrit de l’alinéa 2 de l’article 61*bis* du Code d’instruction criminelle, toute personne à l’égard de laquelle l’action publique est engagée dans le cadre d’une instruction bénéficie des mêmes droits que l’inculpé.

La partie civile doit également pouvoir faire usage de la nouvelle réglementation; dans certains cas, cette partie aura intérêt à ce qu’une affaire soit traitée dans un délai raisonnable.

²⁰ Eveneens naar Bulgaars voorbeeld, waar het onderscheid gemaakt wordt op basis van het criterium “*serious crime*”, waarvan de definitie te vinden is in art. 93 *Penal Code, State Gazette* N° 26/02.04 1968 en meer specifiek voor dit artikel N° 50/01.06 1995 en N° 153/23/12/1998, via www.mvr.bg.

²⁰ Également suivant l’exemple bulgare, où la distinction est effectuée sur la base du critère “*serious crime*”, dont on peut trouver la définition à l’article 93 du *Penal Code, State Gazette* N° 26/02.04 1968, et plus spécifiquement pour cet article, N° 50/01.06 1995 et N° 153/23/12/1998, via www.mvr.bg.

Art. 3

Het nieuwe artikel 136 Sv. krijgt onmiddellijk uitwerking, zodat het ook van toepassing is op onderzoeken die op het moment van inwerkingtreding al lopende zijn. Daardoor wordt voorkomen dat die bewuste procedures overdreven lang duren, wat dus het preventieve effect van het rechtsmiddel is waar het EHRM een voorkeur voor heeft. Een schadevergoeding als compensatie herstelt de schending slechts achteraf, en wordt door het Europees Hof wel als een daadwerkelijk rechtsmiddel beschouwd, maar wordt toch minder gunstig beoordeeld. Vandaar dat enkel een schadevergoeding kan toegekend worden als de redelijke termijn al verstreken is voordat de nieuwe regeling, op grond waarvan een verzoek wordt neergelegd, in voege is getreden.

Carina VAN CAUTER (Open Vld)
Patrick DEWAELE (Open Vld)
Sabien LAHAYE-BATTHEU (Open Vld)

Art. 3

Le nouvel article 136 du Code d'instruction criminelle sortit ses effets immédiatement, de sorte qu'il s'appliquera également aux instructions déjà en cours au moment de l'entrée en vigueur. L'on évite ainsi que les procédures en question s'éternisent, et le recours à l'effet préventif pour lequel la Cour européenne des droits de l'homme a marqué sa préférence. Le versement de dommages-intérêts en tant que compensation ne répare la violation qu'*a posteriori* et, si la Cour européenne le considère comme un recours effectif, elle l'accueille toutefois moins favorablement. Pour cette raison, des dommages-intérêts ne peuvent être accordés que si le délai légal a déjà expiré avant que la nouvelle réglementation, sur la base de laquelle la demande est introduite, soit entrée en vigueur.

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 74 van de Grondwet.

Art. 2

Artikel 136 van het Wetboek van Strafvordering wordt vervangen als volgt:

“Art. 136. De kamer van inbeschuldigingstelling houdt ambtshalve toezicht op het verloop van de onderzoeken, kan verslag vragen over de stand van zaken en kan kennis nemen van de dossiers. Zij kan een van haar leden machtigen en uitspraak doen overeenkomstig de artikelen 235 en 235*bis*.

Als het opsporingsonderzoek of het gerechtelijk onderzoek na een jaar niet is afgesloten, kan de zaak bij de kamer van inbeschuldigingstelling worden aanhangig gemaakt door een aan de griffie van het hof van beroep gericht met redenen omkleed verzoekschrift uitgaande van de in verdenking gestelde, eenieder tegen wie de strafvordering is ingesteld in het kader van een gerechtelijk onderzoek of de burgerlijke partij. Ingeval de onderzoeken betrekking hebben op feiten die strafbaar zijn met een criminele of correctionele vrijheidsstraf van minstens vijf jaar, geldt een termijn van twee jaar voor de afsluiting van het onderzoek. De kamer van inbeschuldigingstelling treedt op overeenkomstig het vorige lid en artikel 136*bis*. De kamer van inbeschuldigingstelling doet binnen zeven dagen over het verzoekschrift uitspraak bij een met redenen omkleed arrest dat wordt medegedeeld aan de procureur-generaal, de verzoevende partij en de gehoorde partijen.

Als de éénjarige of, in voorkomend geval, tweejarige termijn voor het opsporings- of gerechtelijk onderzoek overschreden is, kan de kamer van inbeschuldigingstelling besluiten tot verval van de strafvordering of de zaak terug naar het openbaar ministerie verwijzen. Het openbaar ministerie dient in dit laatste geval binnen een termijn van twee maanden de zaak aanhangig te maken bij de rechter ten gronde of de strafvervolgning stop te zetten. In de gevallen waar het openbaar ministerie nalaat één van beide te doen, neemt de kamer van inbeschuldigingstelling kennis van het dossier en beslist tot verval van de strafvordering.

De verzoeker mag geen verzoekschrift met hetzelfde voorwerp indienen vooraleer een termijn van zes maanden is verstreken te rekenen van de laatste beslissing.”

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 74 de la Constitution.

Art. 2

L'article 136 du Code d'instruction criminelle est remplacé par ce qui suit:

“Art. 136. La chambre des mises en accusation contrôle d'office le cours des instructions, peut demander des rapports sur l'état des affaires et peut prendre connaissance des dossiers. Elle peut déléguer un de ses membres et statuer conformément aux articles 235 et 235*bis*.

Si l'information ou l'instruction n'est pas clôturée après une année, la chambre des mises en accusation peut être saisie par requête motivée adressée au greffe de la cour d'appel par l'inculpé, toute personne à l'égard de laquelle l'action publique est engagée dans le cadre de l'instruction ou la partie civile. Lorsque les instructions concernent des faits qui sont punissables d'une peine d'emprisonnement criminel ou correctionnelle d'au moins cinq ans, le délai pour la clôture de l'instruction est de deux ans. La chambre des mises en accusation agit conformément à l'alinéa précédent et à l'article 136*bis*. La chambre des mises en accusation statue dans les sept jours sur la requête par arrêt motivé, qui est communiqué au procureur général, à la partie requérante et aux parties entendues.

En cas de dépassement du délai d'un an ou, le cas échéant, de deux ans pour l'information ou l'instruction, la chambre des mises en accusation peut décider de l'extinction de l'action publique ou renvoyer l'affaire au ministère public. Dans ce dernier cas, le ministère public doit, dans un délai de deux mois, saisir le juge au fond de l'affaire ou mettre fin aux poursuites pénales. Dans les cas où le ministère public omet de faire l'un ou l'autre, la chambre des mises en accusation prend connaissance du dossier et décide de l'extinction de l'action publique.

Le requérant ne peut déposer de requête ayant le même objet avant l'expiration du délai de six mois à compter de la dernière décision.”

Art. 3

Wanneer de in artikel 136 van het Wetboek van Strafvordering bedoelde éénjarige, respectievelijk tweejarige termijn reeds overschreden was op het moment van de inwerkingtreding van deze wet, kan de kamer van inbeschuldigingstelling op vraag van de verzoeker een schadevergoeding toekennen aan deze laatste.

29 oktober 2015

Carina VAN CAUTER (Open Vld)
Patrick DEWAELE (Open Vld)
Sabien LAHAYE-BATTHEU (Open Vld)

Art. 3

Si le délai d'un an, respectivement de deux ans, prévu à l'article 136 du Code d'instruction criminelle était déjà dépassé au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, la chambre des mises en accusation peut, à la demande du requérant, accorder une indemnisation à ce dernier.

29 octobre 2015