

COUR D'APPEL DE BRUXELLES

**Audience solennelle de rentrée
du 1er septembre 2009**

- **«UNE INSTRUCTION PLUS PERFORMANTE :
PROPOSITION DE REFORME »**

Exposé de Monsieur le Substitut général
Thierry FREYNE

- **« L'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE DANS
LE RESSORT DE LA COUR D'APPEL DE
BRUXELLES »**

Discours prononcé par Monsieur le Procureur
général Marc DE LE COURT

HOF VAN BEROEP TE BRUSSEL

**Plechtige Openingszitting
van 1 september 2009**

- **“EEN DOELTREFFENDER GERECHTELIJK ONDERZOEK:
VOORSTELLEN TOT HERVORMING”**

Uiteenzetting van de heer Substituut-generaal Thierry
FREYNE

- **“DE RECHTSBEDELING IN HET RECHTSGEBIED VAN HET
HOF VAN BEROEP TE BRUSSEL”**

Rede uitgesproken door de heer Procureur-generaal
Marc DE LE COURT

Monsieur le Premier Président,
Messieurs les Bâtonniers,
Chers Collègues, Mesdames et Messieurs,

Au début de cette année judiciaire nouvelle, je souhaite vous faire part de ma préoccupation relative à la sécurité dans le palais de Justice de Bruxelles et plus particulièrement dans les salles d'audiences.

Faut-il rappeler l'incident majeur que notamment plusieurs collègues parmi nous ont vécu le 15 janvier de cette année dans la salle de la chambre des mises en accusation de la cour d'appel de Bruxelles.

Lors de leur comparution devant cette juridiction, deux détenus réputés dangereux ont réussi à s'évader du palais de Justice avec l'aide d'un comparse cagoulé et armé qui fit irruption dans la salle en menaçant les magistrats présents.

Le trio a quitté sans difficultés le palais de Justice par la porte principale et s'est dirigé vers la Rue Haute où sa trace a été perdue.

Fort heureusement personne lors de cette évasion n'a été blessé.

Quelques semaines plus tard en Allemagne, au siège d'un tribunal régional, à l'occasion d'une procédure civile, plusieurs victimes tombèrent sous les coups de feu tirés par un forcené qui s'était introduit sans aucune difficulté, avec une arme dans le prétoire.

Plus récemment encore un prévenu a poignardé dans le palais de Justice de Dresde un témoin appelé à comparaître dans sa cause.

Si nous pouvons nous estimer heureux de ne pas avoir connu d'évènements aussi tragiques, je me dois de relever l'existence d'incidents divers dans l'enceinte et autour du palais de Justice faisant apparaître la nécessité urgente de veiller à l'intégrité physique des personnes travaillant dans le bâtiment ou visitant celui-ci.

A juste titre M. le premier président avez vous au lendemain de l'évasion du 15 janvier 2009 écrit aux ministres de la Justice et de l'Intérieur pour attirer leur particulière attention sur la problématique générale et récurrente de la sécurité dans le palais de Justice de Bruxelles.

Votre démarche a incité le ministre de la Justice à mettre directement en place un groupe de travail composé e.a. de M. le premier président de la Cour de cassation, de vous-même M. le premier président ainsi que de M. le président du tribunal de première instance de Bruxelles. Mon office y est également représenté, de même que des responsables du SPF Justice, de la Régie des Bâtiments, du corps de sécurité et de la police locale.

Ce groupe de travail ainsi constitué s'est chargé de déterminer à bref délai les mesures particulières à prendre en matière de sécurisation du palais de Justice.

Het lijkt me onnodig in deze prestigieuze ruimte ter herinnering te brengen dat het indrukwekkend gebouw ontworpen door architect Joseph POELAERT in achttienhonderd

eenenzestig, gaandeweg niet geschikt meer bleek te zijn voor de dagelijkse noden van de Brusselse gerechtelijke instellingen. Ondanks de verbouwingswerken uitgevoerd sinds zijn inauguratie in 1883 beantwoordt het gerechtsgebouw van Brussel, met zijn labyrint van eindeloze gangen en de verspreiding van zijn zalen en lokalen, steeds minder aan de noden van de hoven en rechtbanken, parketten, griffies en diverse administratieve diensten. Bovendien is de beveiliging ervan extreem ingewikkeld.

Par ailleurs il convient d'avoir à l'esprit que le palais de Justice est un édifice public, mais aussi un monument classé où les transformations ou aménagements ne peuvent se faire qu'avec l'aval notamment de la direction des monuments et des services de la Région bruxelloise-Capitale.

Ainsi le groupe de travail, tenant compte de l'ensemble de ces contraintes, a-t-il été amené à dresser une première liste de 53 aménagements à prévoir dans le palais et dans ses alentours, afin d'assurer la sécurité dans les salles d'audiences ainsi que dans le complexe cellulaire à l'arrière du bâtiment.

Il convient maintenant, en fonction des premières priorités déjà retenues, d'assurer dans l'urgence la réalisation de celles-ci et de permettre le déroulement normal des audiences.

Une déclaration récente du ministre de la Justice va en ce sens, et je m'en réjouis.

Relevons cependant que les modifications proposées par le groupe du travail se fondent sur l'option consistant à laisser à ce bâtiment sa finalité actuelle en totalité. Une réflexion sur le maintien de ce choix s'impose avant d'entreprendre une nouvelle série d'autres travaux à long terme : une délocalisation des institutions judiciaires vers un autre site plus adapté ne doit-elle pas être envisagée ?

Quoiqu'il en soit et peu importe la réponse donnée à cette question, il convient de veiller à ce que les problèmes liés à la sécurité soient traités à bras le corps.

Dans l'optique où le présent bâtiment conserverait en tout ou partie sa finalité, d'autres aménagements devraient en effet être examinés.

Je songe plus particulièrement à l'installation de portiques de sécurité placés aux entrées du Palais, permettant de détecter les armes dont des visiteurs pourraient être porteurs et à la présence dans le bâtiment d'un corps de policiers armés, prêts à intervenir si nécessaire.

Ik neem deze gelegenheid te baat om de nood te benadrukken een evacuatieplan van het gerechtsgebouw op korte termijn uit te werken om te voorzien in een doeltreffende reactie ingeval een ramp, een brand of bomalarm zou plaatsvinden.

Sinds meerdere jaren hebben de verschillende Brusselse gerechtelijke autoriteiten vruchteloos een evacuatieplan van het gebouw gevraagd dat, in tegenstelling tot wat in andere gerechtsgebouwen van het Rijk reeds bestaat, nog niet werd uitgewerkt.

Cette préoccupation pour la sécurité que j'ai souhaité évoquer ici brièvement ne peut pas nous faire perdre de vue que la prudence sécuritaire qui est devenu hélas une réalité quotidienne ne

peut pas évidemment pas compromettre la nécessaire sérénité qui doit toujours être présente lors des débats dans les prétoires de ce palais.

Maar zonder die waakzaamheid zou in sommige gevallen die gewenste sereniteit van de debatten jammer genoeg ernstig in gevaar gebracht kunnen worden.

* * *

Na u mijn persoonlijke bekommernissen te hebben uiteengezet, zou ik, mijnheer de eerste voorzitter, graag het woord willen geven aan mijn substituut de h. Thierry Freyne, die ook gewezen onderzoeksrechter is.

Gebaseerd op zijn vroegere en huidige hoedanigheden, zal hij de positie waarin de onderzoeksrechter zich bevindt, alsook de uitdagingen waarmee de onderzoeksmagistraat thans geconfronteerd wordt, toelichten.

Une instruction plus performante: propositions de réforme
Een doeltreffender gerechtelijk onderzoek: voorstellen tot hervorming

1. Inleiding - introduction

Binnen het Belgische strafrechtelijk bestel bestaat een “vierkantsrelatie” tussen de verschillende tussenkomende partners, te weten het openbaar ministerie, de hoven en rechtbanken (met inbegrip van de onderzoeksgerechten), de onderzoeksrechter en ten slotte de politie.

De rol en positie van de onderzoeksrechter binnen dit geheel wordt bijzonder belicht, waarbij men zich moet afvragen of die rol en positie nog houdbaar zijn binnen een hedendaags rechermanagement en een strafprocesrecht dat hoe langer hoe meer uitgaat van een “ketendenken”.

Il est donc nécessaire de s'intéresser à la position actuelle du juge d'instruction, aux difficultés auxquelles lui-même et ses partenaires sont confrontés.

En tout état de cause, le fil conducteur de nos propos est clair: la figure du juge d'instruction continue à présenter à ce jour un intérêt important, mais il conviendra toutefois d'apporter des modifications à son cadre de fonctionnement.

2. Situatieschets

2.1. Onderzoeksrechter versus rechter van het onderzoek – Le juge d'instruction versus le juge de l'instruction

In ons rechtsbestel is de onderzoeksrechter een onafhankelijke en volstrekt onpartijdige rechter die de leiding op zich neemt van een specifieke doch uitzonderlijke vorm van strafrechtelijk vooronderzoek, meer bepaald het gerechtelijk onderzoek. Hij is en hij blijft in de eerste plaats een rechter, weliswaar met een bijzondere opdracht, meer bepaald de daders van misdrijven op te sporen alsook de bewijzen van het bestaan van die misdrijven te verzamelen.

Le juge d'instruction tel que nous le connaissons dans notre procédure a donc un rôle fondamentalement différent de celui d'un juge de l'instruction existant dans d'autres systèmes judiciaires. À l'étranger, le juge de l'instruction se limite à des interventions ponctuelles à la demande du ministère public ou de la police lorsque l'enquête préliminaire nécessite des mesures de contrainte. Il ne se charge nullement de l'intégralité de cette enquête préliminaire et n'en porte pas la responsabilité. Ce juge là se prononcera essentiellement sur la légalité de la demande et dans une moindre mesure sur l'opportunité de celle-ci.

2.2. Is de rechter van het onderzoek “efficiënter”? – Le juge de l'instruction est-il plus efficace?

Is de invoering van de figuur van de rechter van het onderzoek een oplossing is die zal leiden tot een doeltreffender en sneller strafrechtelijk optreden?

Een aantal bezwaren pleit duidelijk tegen de invoering van een rechter van het onderzoek in ons strafprocesrecht (zie ondermeer De Smet, 2004). Zo zou het openbaar ministerie dat de strafvordering uitoefent zich niet beperken tot het "neutraal verzamelen van bewijselementen", wat in het geval van de onderzoeksrechter wel het geval zou moeten zijn. In een systeem met een rechter van het onderzoek, zou eerder politie de onderzoeksstrategie bepalen, wat bij een actieve onderzoeksrechter minder het geval is of zou moeten zijn (De Smet, 2004). Het openbaar ministerie ("als belanghebbende vervolgende partij") en de politiediensten zouden een veel minder neutrale positie innemen dan de onderzoeksrechter, wat nadelig zou kunnen zijn voor de verdachte.

Les opposants à la figure du juge d'instruction affirment qu'un jugement indépendant ne peut être garanti que par une personne externe, indépendante par rapport aux autorités d'enquête et de poursuite. L'intervention du juge de l'instruction présenterait la garantie de sérénité et de neutralité. Les opposants avancent également comme argument la surcharge de travail des juges d'instruction, ce qui ne leur permettrait pas de garder la maîtrise complète des dossiers, de porter un jugement indépendant sur les instructions et de diriger les services de police de manière efficace. Selon les défenseurs de cette théorie, le juge d'instruction serait déjà devenu un juge de l'instruction. Le professeur Mireille Delmas-Marty du Collège de France fait état – parlant du juge d'instruction français en 1990 et avant l'introduction d'un juge des libertés- de « l'incompatibilité des fonctions de ce juge à deux visages, qui doit comme enquêteur, faire des hypothèses sur la culpabilité et l'innocence, mais qui est supposé redevenir impartial pour prendre des décisions juridictionnelles ».

Afin de rencontrer les arguments avancés, nous pensons que certaines modifications devraient être apportées à certains aspects du mode de fonctionnement du juge d'instruction. Il est en effet essentiel qu'il puisse diriger et contrôler l'enquête dans des affaires dites "importantes". Ainsi convient-il de le décharger d'affaires de moindre importance eu égard aux moyens d'enquête limités. Il s'impose également de l'impliquer dans certaines formes de concertation. Les reproches formulés à son égard semblent essentiellement avoir trait à la structure dans laquelle il doit fonctionner et aux règles qui régissent ce fonctionnement. L'instauration d'un juge de l'instruction ne semble donc pas nécessairement être la solution la plus adéquate aux problèmes avancés, dès lors que certaines adaptations nécessaires devraient pouvoir remédier à ces critiques sans modifier fondamentalement le statut du juge d'instruction.

2.3. Evolutie naar een rechter van het onderzoek? - Vers un juge de l'instruction?

Dans bon nombre de pays qui nous entourent, la figure du juge d'instruction a disparu. L'instruction des affaires pénales a fait l'objet d'une récente étude par le Sénat français qui a comparé la situation de l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie, les Pays-

Bas, le Portugal, le Royaume-Uni et la Suisse¹. Il en ressort que l'Espagne est le seul pays de ceux énoncés où un juge mène l'instruction. Par contre, le ministère public joue un rôle prépondérant dans l'instruction des affaires pénales non seulement en Allemagne et en Italie, où le juge d'instruction a été supprimé, mais aussi aux Pays-Bas et au Portugal, tandis qu'il assume un rôle croissant dans l'instruction des affaires pénales en Angleterre et au pays de Galles ainsi qu'en Suisse. En France, le président de la République indiqua à l'occasion de la séance d'ouverture de la Cour de cassation le 7 janvier 2009 qu'«Il est donc temps que le juge d'instruction cède la place à un juge de l'instruction, qui contrôlera le déroulement des enquêtes mais ne les dirigera plus². Le rapport du comité Léger sur la réforme de la justice pénale en France, a été remis aujourd'hui au président Nicolas Sarkozy et recommande la suppression du juge d'instruction. Les pouvoirs d'enquête du juge d'instruction seraient confiés aux procureurs, ceci sous le contrôle d'un juge de l'enquête et des libertés.

La tendance internationale va donc dans le sens de la suppression du juge d'instruction. Notre législateur opta quant à lui d'une part pour son maintien et d'autre part pour une solution intermédiaire en introduisant la figure de la mini-instruction. Il s'agissait incontestablement d'un premier pas vers le juge de l'instruction.

2.4. De evolutie van het strafrechtelijk landschap en de positie van de onderzoeksrechter – L'évolution du paysage pénal et la position du juge d'instruction

2.4.1. La position et le contexte des acteurs dans la phase préliminaire du procès pénal ont évolué. L'évolution de la structure organisationnelle de fonctionnement ne s'est pas seulement réalisée au sein de la police, mais a également touché le ministère public. Des structures ont été mises en place pour permettre d'organiser la concertation interne au sein du ministère public. L'instauration du collège des procureurs généraux, des conseils des procureurs du Roi et des auditeurs du travail forment les chevilles ouvrières de cette concertation institutionnalisée.

Par ailleurs, la loi du 22 décembre 1998, modifiée par la loi du 12 avril 2004, a instauré le principe de la verticalité au sein du ministère public. Toutes ces réformes eurent comme but principal de permettre une plus grande efficacité au sein du ministère public, notamment par le biais de la concertation et de la spécialisation. Le législateur opta également pour une plus grande intervention du ministre de la justice dans l'élaboration d'une politique criminelle générale.

2.4.2. De evolutie van de context van de onderzoeksrechter – Evolution du contexte du juge d'instruction

De context en de structuren waarin de onderzoeksrechter functioneert, zijn echter eerder ongewijzigd gebleven en vaak niet mee geëvolueerd. Hij blijft hoofdzakelijk functioneren in een individuele context. Slechts in gerechtelijke onderzoeken die

¹ Étude de législation comparée n°195 - mars 2009 - L'instruction des affaires pénales, zie <http://www.senat.fr/lc/lc195/lc195.html>, geraadpleegd op 25 augustus 2009.

² Zie http://www.elysee.fr/documents/index.php?mode=cview&press_id=2209&cat_id=7&lang=fr, geraadpleegd op 20 maart 2009.

betrekking hebben op terroristische misdrijven kunnen meerdere gespecialiseerde onderzoeksrechters belast worden met de behandeling van éénzelfde zaak³. Het werken in teamverband is dan ook niet ingeburgerd bij de onderzoeksrechters omwille van een procedure die zich daar niet toe leent en een ondersteuning die niet steeds adequaat is.

De onderzoeksrechter wordt ook –in tijden van specialisatie- geacht multidisciplinair te zijn, wat niet meer overeenstemt met de maatschappelijke evolutie en de steeds groter wordende complexiteit van het recht.

Door de wet op de geïntegreerde politie werden nieuwe spelregels ingevoerd die de relatie tussen de politie en het openbaar ministerie beheersen. Zo worden nationale en zonale veiligheidsplannen opgesteld, die als bakermat dienen voor de afspraken met betrekking tot het te voeren geïntegreerd veiligheidsbeleid⁴. De invoering van nieuwe structuren heeft geleid tot een grondige mentaliteitswijziging. Het overlegprincipe is een fundament geworden van de as “politie-openbaar ministerie”. De onderzoeksrechters bleken daarentegen niet aan zet. Als er sprake is van overleg tussen de onderzoeksrechter en de politie, zal dit enkel geschieden op het niveau van het individuele dossier.

2.5. De onafhankelijkheid van de onderzoeksrechter en het strafrechtelijk beleid: een onmogelijk huwelijk? – L’indépendance du juge d’instruction et la politique criminelle: un mariage impossible?

2.5.1. Aansturing van het strafrechtelijk beleid – la direction de la politique criminelle

Meer dan ooit wordt het strafrechtelijk beleid mee politiek aangestuurd, aangezien de minister van justitie, de richtlijnen van het strafrechtelijk beleid⁵ vastlegt, na advies van het college van procureurs-generaal. Die bindende richtlijnen moeten worden nageleefd door alle leden van het openbaar ministerie. Ook het optreden van de politie op het gerechtelijke vlak wordt politiek aangestuurd en geregeld door een nationaal veiligheidsplan en lokale veiligheidsplannen, die het politiebeleid en de prioriteiten bepalen (Hutsebaut, 2004). Het openbaar ministerie geniet echter nog wel een grote marge in de niet prioritaire materies en kan nog steeds plaatselijke accenten leggen inzake strafrechtelijk beleid. De onderzoeksrechter is hier niet bij betrokken.

³ Artikel 47duodecies, §3 Wetboek van Strafvordering ingevoerd door artikel 15 van de 27 december 2005 houdende diverse wijzigingen van het Wetboek van strafvordering en van het Gerechtelijk Wetboek met het oog op de verbetering van de onderzoeksmethoden in de strijd tegen het terrorisme en de zware en georganiseerde criminaliteit.

⁴ Zie bijvoorbeeld het nationaal veiligheidsplan 2008-2011, www.polfed-fedpol.be/pub/pdf/NVP2008-2011.pdf, geraadpleegd op 24 maart 2009

⁵ Onder strafrechtelijk beleid wordt het geheel van maatregelen verstaan dat het vervolgen van misdrijven, het straffen van daders en het begeleiden van slachtoffers tot doel heeft, daaronder begrepen het opsporings- en vervolgingsbeleid van het openbaar ministerie alsook de uitvoering van de opdrachten van gerechtelijke politie.

2.5.2. De onafhankelijkheid van de onderzoeksrechter – L'indépendance du juge d'instruction

L'intervention du juge d'instruction indépendant et impartial doit être située dans ce contexte là, bien que le législateur ait fait le choix de renforcer son indépendance.

Certains, comme l'actuel président de l'association des juges d'instruction, considèrent que cette indépendance est un contrepoids important «dans la fragile balance de la justice ». D'autres vont jusqu'à dire que cette indépendance freine par exemple une coopération internationale contre la criminalité organisée.

2.5.3. De onderzoeksrechter en dwingende richtlijnen – les juge d'instruction et les circulaires contraignantes

En tout état de cause, dans l'état actuel de notre législation le juge d'instruction ne doit en principe donc aucunement prendre en considération les directives contraignantes liant le ministère public. Il peut toutefois décider de ne pas s'opposer à l'application de certaines de ces circulaires. Ainsi les directives générales nécessaires à l'exécution des missions de police judiciaire prises par le procureur du Roi demeurent d'application, sauf décision contraire du juge d'instruction dans le cadre de son instruction.

Un ancien juge d'instruction actuellement conseiller à la cour d'appel de Gand, Monsieur Minaert, considérait toutefois que l'indépendance à ce niveau, ne pouvait pas avoir un caractère absolu ni être appliquée de manière extrême. Selon lui, le juge d'instruction ne pourrait se départir de directives générales nécessaires à l'exécution des missions de police judiciaire que dans des cas exceptionnels et si le juge d'instruction avait des motifs sérieux pour le faire. Monsieur Minaert proposait que le juge d'instruction motive une pareille décision sur base des nécessités d'efficacité de l'instruction

Sommigen, zoals de huidige federale procureur, pleitten er in het verleden reeds voor om de richtlijnen van het strafrechtelijk beleid een dwingend karakter te geven ten opzichte van de onderzoeksrechter (Delmulle, 2001). Vanuit een zuiver efficiëntieoverweging kan dit standpunt worden gevolgd. Een aantal randvoorwaarden moet evenwel zijn vervuld aangezien de onderzoeksrechter geen invloed heeft op de instroom van de zaken die hij moet onderzoeken.

Het is belangrijk te vermelden dat de richtlijnen van strafrechtelijk beleid die door de minister van justitie en het college van procureurs-generaal worden uitgevaardigd het voorwerp uitmaken van voorafgaand overleg in de schoot van het openbaar ministerie. De stem van de onderzoeksrechter wordt echter in principe –behoudens uitzonderingen gestoeld op goodwill- niet gehoord in het debat dat binnen het openbaar ministerie wordt gevoerd en dat uitmondt in het uitvaardigen van voormelde richtlijnen⁶. De afwezigheid van voorafgaand overleg is uiteraard een belangrijk argument voor onderzoeksrechters die menen dat ze geen belemmering

⁶ In de federale politieraad, die o.m. advies uitbrengt over het ontwerp van nationaal veiligheidsplan, zetelt wel een onderzoeksrechter.

mogen ondervinden van prioriteiten en beleidsplannen (Van Hees, Ponsaers & Vander Beken, 2005, p. 315-316).

3. Proeve van oplossingen - Quelles sont donc les solutions possibles ?

3.1. Nood aan nieuwe (overleg)structuren – La nécessité d’instaurer de nouvelles structures (de concertation)

L’absence de concertation formelle entre les juges d’instruction et le ministère public pose problème notamment au niveau d’un éventuel caractère contraignant des directives de politique criminelle et des directives générales nécessaires à l’exécution des missions de police judiciaire.

Afin de rencontrer notamment ce problème, le législateur pourrait créer, dans le cadre de la mise sur pied d’instances de représentation du siège, un conseil fédéral des juges d’instruction représentant le corps des juges d’instruction. Ce conseil pourrait émettre des avis concernant des projets de directives contraignantes et prendre position par rapport à des directives déjà en vigueur et qui concernent directement l’instruction. Il serait également l’organe de concertation avec le ministère public et la police.

Dans la discussion relative à l’application des circulaires contraignantes, un rôle pourrait également être joué par les chambres des mises en accusation, lesquels pourraient arbitrer les divergences de vues quant à l’application de ces circulaires. En outre, le législateur pourrait imposer au juge d’instruction une motivation écrite lorsqu’il se départit d’une directive contraignante.

De wet op de geïntegreerde politie voerde het arrondissementeel rechercheoverleg in, alsook de zonale veiligheidsraden. Het rechercheoverleg betracht hoofdzakelijk de coördinatie van de opdrachten van gerechtelijke politie en de organisatie van de uitwisseling van de informatie⁷. Het overleg in het kader van het researchmanagement moet gezien worden als middel dat ertoe bijdraagt de doorlooptijd van het strafrechtelijk vooronderzoek te beperken, waaronder ook het gerechtelijk onderzoek. Dit is één van de doelstellingen van het huidig nationaal veiligheidsplan⁸ en van het beleidsplan van het openbaar ministerie. De beperkte beschikbare politionele capaciteit noopt tot keuzes die gemaakt moeten worden op basis van overleg tussen de verschillende partners. De procureur des Konings is de enige gerechtelijke overheid die op institutionele wijze betrokken is bij het arrondissementeel rechercheoverleg waar dat “capaciteitsoverleg” plaatsgrijpt. De onderzoeksrechters zijn geen officiële partners in dit overleg, hoewel een aantal initiatieven genomen werd om hen een stem te geven in dit overlegorgaan.

Il y a donc différentes solutions possibles qui pourraient être envisagées.

Terecht wordt de aanwezigheid van de onderzoeksrechter in het rechercheoverleg als een kritische succesfactor beschouwd (Devroe, 2004). Door zijn deelname kan hij

⁷ Parl. St. Kamer, Wetsvoorstel tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, 1997-98, nr. 1676/1, p. 181-182. Zie ook artikel 9 van de wet op het politieambt.

⁸ Zie punt 9 van het nationaal veiligheidsplan 2008-2011.

gesensibiliseerd worden voor het gevoerde beleid en de afspraken die gemaakt moeten worden. Zijn afwezigheid is daarentegen ook een “comfortabele positie” voor hem aangezien hij niet rechtstreeks wordt geconfronteerd met de moeilijke besluitvorming rond de capaciteit en bepaling van de prioriteiten.

Nochtans meen ik dat zijn aanwezigheid op ten minste een deel van het rechercheoverleg moeten worden geïnstitutionaliseerd, door te voorzien in een vertegenwoordiger van het arrondissementeel korps van onderzoeksrechters. Die vertegenwoordiger zou zich moeten kunnen engageren namens zijn collega's, wat slechts mogelijk lijkt indien de wet de figuur van de “leidende onderzoeksrechter” (van het arrondissement) creëert en hem de legitimiteit geeft om zich te engageren namens het korps van onderzoeksrechters. Die figuur zou dan tot dwingende organisatorische afspraken kunnen komen met het plaatselijk openbaar ministerie en de politie.

Het kan dus nooit de bedoeling zijn de onafhankelijkheid van de onderzoeksrechters in de individuele gerechtelijke onderzoeken te beknotten, maar het opleggen van dwingende “organisatorische richtlijnen”, die tot doel hebben om de strafrechtsketen vlot en zo efficiënt mogelijk te laten functioneren, mag evenwel niet ipso facto beschouwd worden als een aantasting van die onafhankelijkheid. Uit de feiten blijkt bovendien dat vele onderzoeksrechters oog hebben voor de voormelde richtlijnen.

3.2. De onderzoeksrechter verlossen uit zijn (procedureel) keurslijf – Libérer le juge d’instruction de son “carcan procédural”

3.2.1. Burgerlijke partijstellingen – Les constitutions de parties civiles

Impliquer le juge d’instruction dans la discussion sur les problèmes de capacité policière, nécessite toutefois que soit réalisée une condition préalable importante, à savoir que son intervention se limiterait nécessairement à des infractions et des dossiers importants. Son intervention doit donc revêtir un caractère proportionnel.

Dans l’état actuel de notre législation, le juge d’instruction n’a pas réellement la possibilité de refuser de mener une instruction, notamment en cas de constitution de partie civile. Dans cette hypothèse là, il peut seulement communiquer le dossier de la procédure au ministère public lorsque la constitution de partie civile soulève des problèmes de recevabilité.

Il s’imposerait donc de créer un filtre plus efficace au niveau des constitutions de parties civiles, sans toutefois perdre de vue les droits des victimes. Cette fonction de filtre pourrait être réalisée par le biais d’un contrôle juridictionnel en fonction des principes de proportionnalité et de subsidiarité.

Il convient de rappeler qu’environ la moitié des constitutions de parties civiles aboutissent à un non-lieu et que les instructions relatives à celles-ci prennent deux fois plus de temps que les instructions ouvertes sur réquisitions du ministère public. De plus, un tiers de constitutions de parties civiles qui mènent à des poursuites, se soldèrent par un acquittement. Dès lors, environs 65% de constitutions de parties civiles n’ont pas eu la suite espérée par les parties qui se sont constituées.

3.2.2. Regeling van de rechtspleging – Le règlement de la procédure

De vonnisrechter zal slechts kunnen bijdragen tot een eerlijk proces indien het strafrechtelijk vooronderzoek aan een aantal kwaliteiten voldoet. Eén van die kwaliteiten is de snelheid waarmee de vervolging voor de vonnisrechter wordt gebracht. Er werd reeds allusie gemaakt op het procedureel keurslijf waarin de onderzoeksrechter gedwongen wordt. Niet zelden is het afsluiten van het strafrechtelijk vooronderzoek met tussenkomst van de onderzoeksrechter, een lijdensweg, veroorzaakt door dat “procedureel keurslijf”.

Om tegemoet te komen aan een deel van de kritieken op het gerechtelijk onderzoek en optreden van de onderzoeksrechter, kan minstens gedacht worden aan een vereenvoudigde en versnelde “regeling van de rechtspleging” op het einde van het strafrechtelijk vooronderzoek.

De wetgever zou inzake regeling van de rechtspleging aan verschillende mogelijke systemen kunnen denken. Zo zou op het einde van het gerechtelijk onderzoek, de onderzoeksrechter die zijn dossier meedeelt aan het openbaar ministerie, kennisgeving ervan kunnen geven aan de verschillende partijen. Het openbaar ministerie zou dan kunnen nagaan of er voldoende elementen (bezwaren) voorhanden zijn in het gevoerde onderzoek die vervolging voor de rechter ten gronde mogelijk maken. In het positieve geval zou het openbaar ministerie, als verantwoordelijke voor de uitoefening van de strafvordering, kunnen overgaan tot rechtstreekse dagvaarding van de verdachte voor de vonnisrechter op basis van het gevoerde onderzoek. Desgevallend zou het openbaar ministerie ook kunnen beslissen niet of slechts gedeeltelijk over te gaan tot vervolging, waarbij een correctiemechanisme zou kunnen bestaan voor de partijen, die zelf tot rechtstreekse dagvaarding zouden kunnen overgaan.

Het voordeel van een dergelijk systeem is, al naar gelang de procedurele keuzes die door de wetgever gemaakt worden, dat de verdachte sneller voor de vonnisrechter zal kunnen worden gebracht en dat het openbaar ministerie slechts zal vervolgen wat ze werkelijk de moeite waard vindt.

In uitzonderlijke gevallen zou het onderzoeksgerecht kunnen optreden als vonnisgerecht, bijvoorbeeld in geval van vordering tot internering uitgaande van het openbaar ministerie.

3.3. De geloofwaardigheid van de onderzoeksrechter als onderdeel van het strafrechtssysteem – la crédibilité du juge d’instruction comme maillon de la “chaîne pénale”

Het is belangrijk dat de onderzoeksrechter in zijn rol wordt versterkt als onafhankelijke rechter belast met het strafrechtelijk vooronderzoek.

Hierdoor moet hij zich enerzijds kunnen concentreren op de belangrijke zaken die hem worden toevertrouwd door het openbaar ministerie en waardoor hij in sterkere mate de door de wetgever toevertrouwde rol kan waarnemen.

Om in bepaalde materies met kennis van zaken te kunnen aansturen is ook vereist dat hij over de nodige specialisatie beschikt. Dit is bijvoorbeeld het geval in zogenaamde terrorismezaken. De parlementaire onderzoekscommissie naar de grote fiscale fraudedossiers gaf recent de aanbeveling om het ambt van in fiscale aangelegenheden gespecialiseerd onderzoeksrechter in te stellen⁹. De tendens op dat vlak is dan ook duidelijk.

Het strafrechtelijk onderzoek is een hele evolutie aan het doormaken: van een inquisitoriaal onderzoek naar een onderzoek dat op tegenspraak wordt gevoerd. Ook het gerechtelijk onderzoek zal naar meer tegenspraak moeten evolueren. Dit verhoogt immers de kwaliteit van het strafrechtelijk vooronderzoek en betekent ook een bijkomende garantie voor een respectvolle omgang met de rechten van verdediging.

De onderzoeksrechter moet instaan voor een evenwichtige aanwending van de dwangmiddelen en voor de samenstelling van een objectief strafdossier.

Indien hij dit nalaat, ondergraaft hij zijn eigen bestaan. Ook het openbaar ministerie heeft belang bij een dergelijke invulling van het ambt van onderzoeksrechter.

Het keurmerk van een strafrechtelijk vooronderzoek dat (in complexe zaken) –zo veel mogelijk op tegenspraak- gevoerd werd door een onafhankelijke rechter, is immers de beste garantie die zij aan de vonnisrechter, maar ook aan de verdediging, kan bieden.

4. Conclusie - Conclusions

De onderzoeksrechter speelt vandaag de dag nog een zeer belangrijke rol in het strafrechtelijk vooronderzoek. De procedurele contouren waarbinnen hij moet functioneren, zullen evenwel moeten worden aangepast. Zo zal hij noodgedwongen rekening moeten houden met bepaalde aspecten van het strafrechtelijk beleid, zal controle op de instroom van de zaken mogelijk moeten zijn en zal het einde van het gerechtelijk onderzoek op een andere manier moeten worden georganiseerd.

Dit zal ertoe leiden dat hij opnieuw daadwerkelijk complexe gerechtelijke onderzoeken naar ernstige feiten kan aansturen, dit op een onafhankelijke en onpartijdige manier.

Bovendien zal de wetgever hem de mogelijkheid moeten bieden om zijn stem op een evenwaardige en georganiseerde manier te laten horen in het overleg met politie en openbaar ministerie.

Samenvattend worden een aantal concrete voorstellen gedaan om die doelstellingen te realiseren:

⁹ *Parl. St. Kamer*, Verslag namens de parlementaire onderzoekscommissie naar de grote fiscale dossiers, 2009-2009, nr. 34/004, p. 236.

- *Premièrement, si la suppression pure et simple des constitutions de parties civiles ne semble pas envisageable, la création d'un filtre efficace pour maîtriser celles-ci s'impose;*
- Ten tweede, het institutionaliseren van de (gedeeltelijke) aanwezigheid van de onderzoeksrechter in het arrondissementeel rechercheoverleg en de creatie van een de figuur van "leidend onderzoeksrechter";
- *Troisièmement, d'assurer un meilleur soutien et une représentation des juges d'instruction par le biais de la création d'un conseil fédéral des juges d'instruction;*
- Ten vierde, het dwingend maken van een deel van de richtlijnen van het strafrechtelijk beleid die invloed hebben op het gerechtelijk onderzoek, mits invoering van bepaalde correctiemechanismen;
- *Cinquièmement, prévoir une réelle spécialisation au sein du corps des juges d'instruction, notamment par le biais de désignations spécifiques, par exemple en matière fiscale et financière ; également créer la possibilité de la co-saisine dans toutes les matières comme nous la connaissons aujourd'hui en matière de terrorisme ;*
- Ten zesde, de grondige hervorming van de regeling van de rechtspleging door de onderzoeksgerechten zoals we die thans kennen;

Dans cet exposé nous avons donc évoqué un certain nombre de pistes qui pourraient contribuer à une réflexion en profondeur sur la nécessaire réforme de la phase préliminaire de la procédure pénale. La réalité du terrain démontre que cette réforme s'impose plus que jamais.

Toch berust vandaag de dag al een grote verantwoordelijkheid op het openbaar ministerie door ervoor te zorgen dat slechts in belangrijke zaken de openging van een gerechtelijk onderzoek wordt gevorderd en slechts voor specifieke welomschreven feiten, waarbij men de saisine van de onderzoeksrechter beperkt tot de voornaamste feiten en de hoofdkwalificaties. Men kan dus nu al trachten om langdurige onderzoeken te vermijden. Dit is alvast een doelstelling vervat in het beleidsplan van het openbaar ministerie en waaraan –in de schoot van een werkgroep- wordt gewerkt samen met de onderzoeksrechters.

* * *

Selon l'article 345 du Code judiciaire, il me revient, lors de l'assemblée générale et publique de rentrée judiciaire, de décrire la manière dont la justice a été rendue.

Il me paraît cependant qu'eu égard notamment à l'obligation qu'ont les cours, tribunaux, parquets et auditorats d'établir des rapports de fonctionnement qui sont transmis à diverses autorités, la répétition dans cette salle de constatations ou analyses déjà contenues dans ses rapports n'est que d'une utilité relative.

Je me limiterai dès lors à un rapide commentaire sur le ministère public. Vous n'ignorez pas qu'à l'initiative du Collège des procureurs généraux les statistiques relatives à l'activité du ministère public sont régulièrement diffusées. Ces statistiques sont intéressantes à plusieurs égards.

De **correctionele parketten** kenden inderdaad **op nationaal niveau** de voorbije jaren een sterke daling van zowel het aantal binnengekomen als het aantal afgesloten zaken. Aangezien het aantal binnengekomen zaken op nationaal niveau sneller afneemt dan het aantal afgesloten zaken, daalt het aantal hangende zaken bij de parketten sinds 2005. Deze opvallende vaststelling is in grote mate te wijten aan de praktijk van de vereenvoudigde processen-verbaal.

De gegevens met betrekking tot het jaar 2008 bevestigen nochtans dat er steeds meer zaken voor de correctionele rechtbank dienden gebracht te worden. Het voorbije jaar waren dit er in totaal 7% meer dan in 2003. Het aantal rechtstreekse dagvaardingen blijft op nationaal niveau eerder stabiel maar het aantal zaken dat na gerechtelijk onderzoek door de raadkamer naar de correctionele rechtbank verwezen werd, is tussen 2003 en 2008 gestegen met maar liefst 21%. Een andere opmerkelijke vaststelling is het feit dat het aantal bemiddelingen in strafzaken dat met succes werd afgerond in dezelfde periode steeg met 22%.

Wat het type tenlastelegging van de op de correctionele parketten binnengekomen zaken betreft, merken we het voorbije jaar een toename op nationaal niveau ten opzichte van het jaar 2007 voor de inbreuken met betrekking tot stedenbouw (die stegen met 19%) en diefstallen met geweld (die stegen met 13%).

Si nous examinons le phénomène sur une période plus étendue, nous remarquons entre 2003 et 2008 une augmentation continue du nombre de plaintes pour coups et blessures volontaires ainsi que du nombre d'affaires relatives à la fraude informatique. En ce qui concerne cette dernière, l'augmentation est spectaculaire : de 1.034 affaires en 2003 on est passé à 9.867 affaires en 2008 soit un nombre d'affaires plus de neuf fois supérieur.

Les tendances constatées au niveau national se retrouvent également au niveau du ressort de Bruxelles. Ainsi le nombre d'affaires portées devant le tribunal correctionnel de Bruxelles, Nivelles et Louvain y a également augmenté et ce à concurrence de 14% entre 2003 et 2008. En ce qui concerne les médiations pénales clôturées avec succès, nous constatons dans notre ressort une augmentation de 34%. Ce qui représente en nombre absolu une augmentation de 461 à 635 affaires.

Au niveau du ressort de Bruxelles nous remarquons aussi une augmentation continue du nombre d'affaires liées aux coups et blessures volontaires et à la fraude informatique entre 2003 et 2008.

Tenslotte stellen we het voorbije jaar evenzeer een toename vast ten opzichte van het jaar 2007 van de inbreuken met betrekking tot stedenbouw (die stegen met 24%) en diefstallen met geweld (die stegen met 26%).

De toename van het aantal zaken die de correctionele kamers van de rechtbanken van eerste aanleg van het ressort te verwerken krijgen heeft een duidelijk impact op het aantal correctionele zittingen van het hof van beroep.

Une étude statistique basée sur l'input des affaires correctionnelles nouvelles par rapport à l'output annuel des chambres correctionnelles de la cour a démontré en effet que le nombre actuel d'audiences en cette matière ne permettra pas d'endiguer un arriéré sans cesse croissant. Il s'agit d'une situation préoccupante qui nécessitera dans un proche avenir l'attention particulière de la cour.

Monsieur le premier président,

Au nom du Roi nous requérons qu'il plaise à la cour de poursuivre ses travaux dans le cadre de l'année judiciaire nouvelle.

Mijnheer de eerste voorzitter,

Voor de Koning vorderen wij dat het hof moge behagen zijn werkzaamheden voort te zetten in het kader van het nieuwe gerechtelijke jaar.