



Conseil supérieur
de la Justice
Hoge Raad
voor de Justitie

AVIS

PORTANT SUR L'AVANT-PROJET DE LOI RELATIVE À
LA PRESCRIPTION DE L'ACTION PUBLIQUE

APPROUVÉ PAR L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DU
CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA JUSTICE LE 06.07.2023

AVIS PORTANT SUR L'AVANT-PROJET DE LOI RELATIVE À LA PRESCRIPTION DE L'ACTION PUBLIQUE

Approuvé par l'Assemblée générale du Conseil supérieur de la Justice le 06.07.2023

Il existe aussi une version néerlandaise du présent avis.

Er bestaat ook een Nederlandse versie van dit advies.

Vous pouvez consulter ou télécharger ce document sur le site Internet du Conseil supérieur de la Justice.

www.csj.be

TABLE DES MATIERES

1. Compétences du CSJ – Mise en œuvre et missions – Introduction	1
2. Raisons de l’avis et contenu de l’avant-projet.....	1
3. Considérations générales	2
4. Considérations spécifiques.....	3
4.1. Article 2	3
4.2. Article 3	4
4.3. Article 4	5
4.4. Article 5	5
4.5. Article 6	6
5. Tableau comparatif de la législation actuelle et de l’avant-projet	6

1. COMPÉTENCES DU CSJ – MISE EN ŒUVRE ET MISSIONS – INTRODUCTION

Le CSJ rend des avis sur des projets et des propositions de loi ayant un impact sur le fonctionnement général de l'ordre judiciaire. Il le fait d'office, à la demande du ministre de la Justice, de la Chambre ou du Sénat.

Compte tenu de cette mission légale, de sa position indépendante par rapport aux trois pouvoirs de l'Etat et de sa composition mixte, le CSJ évalue l'impact des initiatives législatives sur le fonctionnement général de l'ordre judiciaire dans l'intérêt du justiciable.

Le CSJ examine les lignes de force des initiatives législatives et accorde, en principe, peu d'attention aux détails juridico-techniques.

Cet avis a pour base légale l'article 259*bis*12, § 1er, du Code judiciaire qui prévoit que la CAER peut rédiger des avis et des propositions concernant :

1. Le fonctionnement général de l'ordre judiciaire ;
2. Les propositions et les projets de loi qui ont une incidence sur le fonctionnement de l'ordre judiciaire ;
3. L'utilisation des moyens disponibles.

2. RAISONS DE L'AVIS ET CONTENU DE L'AVANT-PROJET

Le CSJ a décidé de mener d'initiative un examen de l'avant-projet de loi relative à la prescription de l'action publique (ci-après « avant-projet »).

L'avant-projet vise plusieurs objectifs : la suppression du mécanisme d'interruption de la prescription de l'action publique et, corrélativement, l'allongement substantiel des délais de prescription de l'action publique; et, l'imprescriptibilité du meurtre pour faciliter le vol et de l'assassinat commis dans des circonstances spécifiques ; l'introduction d'une nouvelle cause d'extinction de l'action publique en cas de dépassement du délai raisonnable et l'introduction d'une nouvelle cause de suspension définitive (« le délai cesse de courir ») du délai de prescription à partir du moment où l'affaire est portée devant une juridiction de jugement.

Vu l'impact de ces modifications sur le justiciable et sur l'organisation judiciaire en général, le CSJ a décidé d'analyser cet avant-projet de loi et d'émettre un avis sur celui-ci.

Dans les parties suivantes, nous énonçons d'abord des remarques générales. Ensuite, des commentaires par article de l'avant-projet sont développés. Un tableau mettant en parallèle l'actuelle législation sur la prescription et les propositions de l'avant-projet est enfin présenté.

Le CSJ a décidé de limiter son avis au chapitre 2 « Modifications de la loi du 17 avril 1878 contenant le titre préliminaire du Code d'instruction criminelle » de l'avant-projet de loi.

3. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Le texte de l'avant-projet appelle des observations générales.

3.1. La cohérence avec la réforme du code pénal

Cet avant-projet vise à modifier des éléments de procédure pénale et doit dès lors être mis en parallèle avec les projets de réforme actuellement sur la table du gouvernement. Le CSJ pense tout particulièrement au projet de réforme de la procédure pénale, mais également à celle des Livres I et II du Code pénal et ce, afin d'assurer l'unité et la cohérence des réformes en cours. Cette absence de réflexion globale risque d'aboutir à des situations particulièrement complexes en termes d'application de la loi pénale dans le temps (voir *infra*).

3.2. Les objectifs de l'avant-projet

Le CSJ peut souscrire à l'objectif du législateur qui relève le haut degré de complexité de la réglementation actuelle en matière de prescription de l'action publique. Cette complexité avait été mise en lumière par la commission de réforme de la procédure pénale : « la prescription est devenue un mécanisme d'une invraisemblable complexité caractérisé par l'adjonction incessante de règles nouvelles, de surcroît immédiatement applicables aux infractions non encore prescrites sous l'empire du droit antérieur »¹. Le CSJ salue dès lors l'initiative du législateur visant à simplifier la réglementation actuelle qui ne permet pas toujours de connaître aisément le délai de prescription en tant qu'auteur, victime ou acteur du monde judiciaire. Un système plus simple et plus cohérent assure indéniablement une plus grande sécurité juridique.

Selon le CSJ, l'avant-projet n'atteint cependant pas entièrement cet objectif étant donné que le régime proposé reste complexe. Le CSJ s'interroge par ailleurs sur l'objectif avoué du législateur de « répondre à une société moins encline à l'oubli »², alors que la prescription de l'action publique vise, notamment, à garantir dans le chef de l'auteur d'une infraction le droit à l'oubli, comme l'a rappelé la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 83/2015 du 11 juin 2015, que le législateur cite expressément dans l'exposé des motifs³. Cet objectif ne peut être considéré comme légitime et soulève des questions fondamentales.

Le CSJ s'interroge enfin sur les autres objectifs sous-tendus par cette réforme, plus particulièrement la proposition de rendre imprescriptible le meurtre pour faciliter le vol et l'assassinat commis dans des circonstances spécifiques qui s'inscrirait dans le contexte particulier d'une affaire judiciaire de grande envergure, sur le point d'être atteinte par la prescription de l'action publique. Le CSJ n'est pas favorable à une disposition générale portant sur l'imprescriptibilité de certains crimes alors que seule une affaire semble l'inspirer.

¹ M.-A ; Beernaert, L. Kennes, Y. Liégeois et P. Traest, *Jalons pour un nouveau Code de procédure pénale*, p. 8.

² Exposé des motifs, article 5, page 14

³ Exposé général des motifs, p. 3.

3.3. Allongement des délais de prescription de l'action publique

L'exposé des motifs fait référence aux nombreuses interventions que le législateur a apporté à la législation par le passé⁴. Le CSJ souligne que la majorité de ces interventions ont abouti à une extension des délais de prescription et que l'avant-projet propose une nouvelle augmentation desdits délais. L'exposé des motifs souligne ainsi que « les délais de prescription proposés sont substantiellement plus longs que les délais actuels, dès lors qu'il est tenu compte de la levée du mécanisme d'interruption de la prescription qui permet, dans la réglementation actuelle, de prolonger la prescription, sans que l'interruption puisse entraîner un délai plus long que le double du délai de base »⁵. Pour certaines catégories d'infractions, le délai de prescription est en effet doublé. C'est, entre autres, le cas pour les délits, comme le souligne l'exposé des motifs : « Dans le projet proposé, le délai de prescription applicable aux délits, par exemple, sera de dix ans au lieu de cinq ans actuellement ».⁶ Si tel n'est pas l'objectif poursuivi par le législateur, cette modification aboutit, de facto, à renforcer la répression, ce qui mériterait d'être davantage explicité.

4. Considérations spécifiques

4.1. ARTICLE 2

Le CSJ est favorable à l'introduction de délais de prescription fixes, mais ne peut marquer son accord avec certains principes de l'avant-projet, notamment :

- Le CSJ n'est pas favorable à l'utilisation de la peine in abstracto pour déterminer le délai de prescription de l'action publique, alors que la qualification de l'infraction, indépendant des mécanismes de correctionnalisation et de contraventionnalisation, peut évoluer au cours du procès pénal, de sorte que l'obligation qu'a le juge de déterminer la qualification finale des faits peut avoir une incidence sur les délais de prescription. Par ailleurs, même si l'avant-projet de loi en fait état, il ne précise pas suffisamment son incidence sur les nouvelles échelles de peine proposées par la réforme du Code pénal, d'autant que celle-ci propose de supprimer la classification tripartite des infractions ainsi que les mécanismes de la correctionnalisation et de la contraventionnalisation. Aucune disposition transitoire n'est par ailleurs envisagée par la présente proposition alors que, s'agissant d'une matière qui relève de la procédure pénale, la nouvelle loi sera d'application immédiate aux procès en cours non définitivement jugés.
- Comme déjà précisé, les délais de prescription proposés sont substantiellement plus longs que les délais actuels. Le CSJ estime que la suppression du mécanisme d'interruption de la prescription de l'action publique ne peut, à lui seul, justifier l'allongement des délais de prescription. S'il existe une cause d'interruption de la prescription de l'action publique dans tous les dossiers, celle-ci n'aboutit pas nécessairement à doubler le délai originaire de prescription.
- Un crime qualifié d' "homicide" a un délai de prescription de 20 ans sous le régime actuel. Grâce au mécanisme d'interruption, ce délai peut être porté à 40 ans. Dans l'avant-projet, le délai serait de 30 ans et

⁴ Dix modifications de la prescription de l'action publique ont été opérées de 1993 à 2018.

⁵ Exposé des motifs, article 2, page 6.

⁶ Exposé des motifs, article 2, page 7.

pourrait être perçu comme un assouplissement de la répression. Les nouvelles techniques d'enquête médico-légale peuvent en effet apporter de nouveaux éléments et de nouvelles perspectives dans une affaire "ancienne" qui pourraient justifier des poursuites tardives contre l'auteur de l'infraction.

- Le délai de prescription des délits et des crimes correctionnalisés passerait de 5 à 10 ans et viserait ainsi la majorité des infractions pénales, ce qui allongerait considérablement les délais de prescription d'un très grand nombre d'infractions. Le CSJ estime que, compte tenu de l'impact de ce changement, le législateur devrait fournir des explications supplémentaires et préciser l'incidence de la réforme du Code pénal sur les délais.
- Le CSJ estime que le terme « concours idéal » prête à confusion et mériterait d'être remplacé par « concours matériel ». En effet, il semblerait que ce paragraphe vise davantage le concours matériel d'infractions, c'est-à-dire la commission de plusieurs infractions, sans qu'elles ne soient reliées par la même intention délictueuse.

4.2. ARTICLE 3

Le meurtre pour faciliter le vol (article 475 Code pénal) et l'assassinat (article 394 Code pénal), commis dans des circonstances spécifiques, deviennent imprescriptibles.

Le CSJ se demande pourquoi l'imprescriptibilité se limite à ces deux infractions (sauf à viser une affaire en particulier), ce qui la rend potentiellement source de discrimination. Le raisonnement avancé par le législateur, à savoir qu'il s'agirait de « dossiers socialement perturbants »⁷, n'est pas considéré comme légitime par le CSJ. Il semblerait que le législateur soit davantage mû par le souci d'éviter la prescription d'une affaire judiciaire de grande envergure, sur le point d'être atteinte par la prescription de l'action publique, en précisant que la disposition serait immédiatement applicable aux faits qui ne seront pas encore prescrits au moment de son entrée en vigueur⁸.

En outre, la référence à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme concernant le principe de légalité semble être utilisée à mauvais escient. En effet, ces arrêts visent à circonscrire la portée du principe de légalité, et non à octroyer un pouvoir d'interprétation des juges au-delà du prescrit légal. Le CSJ n'est d'ailleurs pas certain que les acteurs judiciaires soient demandeurs d'une telle réforme, dans la mesure où ils devraient apprécier si, dans les cas visés aux articles 394 et 475 du Code pénal, « *leur nature ou leur contexte est susceptible de porter gravement atteinte à un pays ou à une organisation internationale, ou sont de nature à susciter une crainte sérieuse dans la population ou à contraindre illégalement le gouvernement ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque, ou à perturber gravement ou à détruire les structures fondamentales politiques, constitutionnelles, économiques ou sociales d'un pays ou d'une organisation internationale* », de sorte que lesdites infractions seraient considérées comme imprescriptibles. L'exposé des motifs souligne que cette définition est empruntée à l'article 137 du Code pénal relatif aux infractions terroristes⁹. Une telle incertitude, laissée à l'appréciation des acteurs judiciaires, n'est pas un gage de sécurité juridique et risque d'être la source de jurisprudence divergente.

⁷ Exposé des motifs, article 3, page 10.

⁸ Exposé des motifs, article 3 page 12.

⁹ Exposé des motifs, article 3, page 10.

Le CSJ n'est pas favorable à l'introduction de crimes imprescriptibles, sauf pour ceux qui relèvent du droit international humanitaire (art. 136*bis* et suiv. du Code pénal).

4.3. ARTICLE 4

L'avant-projet octroie la faculté au juge de prononcer la prescription de l'action publique dans les cas où il est question d'une « méconnaissance grave du délai raisonnable »¹⁰.

L'idée émane de la Commission de réforme de la procédure pénale et est justifiée comme suit : « plutôt que de maintenir en parallèle les deux mécanismes de la prescription de l'action publique et du délai raisonnable, on pourrait songer à instaurer un système où le second succéderait au premier. Concrètement, la prescription de l'action publique correspondrait à un délai maximal endéans lequel l'action publique doit être engagée, étant entendu qu'une fois les poursuites entamées, c'est la garantie du délai raisonnable qui prendrait le relais mais qui pourrait, comme la prescription actuelle, conduire au constat de l'extinction de l'action pénale¹¹. L'exposé des motifs parle, quant à lui, de complémentarité entre la prescription de l'action publique et le délai raisonnable¹².

Actuellement, en cas de dépassement du délai raisonnable, le juge doit soit acquitter, soit prononcer l'irrecevabilité des poursuites, lorsque l'administration de la preuve est devenue impossible ou lorsqu'il est porté atteinte aux droits de la défense, ce qui semble relativement rare dans la pratique. Le dépassement du délai raisonnable donne ainsi davantage lieu à l'application de l'article 21*ter* du Titre préliminaire du Code de procédure pénale, consistant pour le juge à prononcer une simple déclaration de culpabilité ou à diminuer la peine applicable.

Le CSJ salue l'introduction d'une nouvelle cause d'extinction de l'action publique, venant sanctionner, de manière effective, le dépassement du délai raisonnable et ce, dès la phase préliminaire du procès pénal.

La notion de « méconnaissance grave du délai raisonnable » mobilisée dans l'exposé des motifs n'est cependant pas explicitée par le législateur¹³, ce qui porte atteinte au principe de légalité et le CSJ s'interroge sur l'interprétation de cette notion : s'agit-il, pour le juge, de constater l'extinction de l'action publique uniquement dans les hypothèses de « méconnaissance grave », tandis que, dans les autres cas, il doit se contenter des autres sanctions prévues par l'article 21*ter* du Titre préliminaire du Code de procédure pénale (simple déclaration de culpabilité ou diminution de la peine) ? Cette situation est source de divergence, portant atteinte à la sécurité juridique.

4.4. ARTICLE 5

L'article 5 de l'avant-projet prévoit que le délai de prescription cesse de courir lorsque la cause est introduite devant une juridiction de jugement. Il s'agit là d'une limitation significative du mécanisme de la prescription, qui comporte des risques tels que l'introduction précipitée d'une affaire pour éviter le cours de la prescription.

¹⁰ Exposé des motifs, article 4, page 13.

¹¹ *Jalons pour un nouveau Code de procédure pénale, op. cit.*, p. 20.

¹² Exposé des motifs, p. 5

¹³ Exposé des motifs article 4 page 13.

4.5. ARTICLE 6

Cet article, qui consacre la suspension du délai de la prescription « lorsque la loi le prévoit ou lorsqu'il existe un obstacle légal à l'introduction de l'action publique », est conforme à l'article 5 de l'avant-projet, mais comme indiqué ci-dessus, le CSJ n'est pas favorable à la cessation du délai de prescription, dès le moment où une affaire est portée devant une juridiction de jugement.

Vu l'article 5 de l'avant-projet qui prévoit que le délai de prescription de l'action publique cesse de courir dès la juridiction de jugement saisie de l'action publique, la suspension de la prescription prévue à l'article 6, ne peut dès lors concerner que la phase préliminaire du procès pénal. Il paraît judicieux de l'indiquer.

Le CSJ s'interroge aussi sur les raisons d'écarter les causes jurisprudentielles, permettant actuellement de suspendre le délai de prescription, avant la saisine de la juridiction, lorsqu'il existe un obstacle à l'introduction ou à l'exercice de l'action publique.

5. Tableau comparatif de la législation actuelle et de l'avant-projet

LES DÉLAIS CONTENUS DANS LA LÉGISLATION ACTUELLE	LES DÉLAIS PROPOSÉS PAR L'AVANT-PROJET
<p>Les crimes imprescriptibles sont :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les crimes de droit international humanitaire ; - Certaines infractions sexuelles graves sur mineurs. 	<p>Les crimes imprescriptibles sont :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les crimes de droit international humanitaire ; - Certaines infractions sexuelles graves sur mineurs ; - L'assassinat (article 394 du Code pénal) et le meurtre pour faciliter le vol (article 475 du Code pénal) dans un contexte particulier ou par leur nature spécifique¹⁴.
<p>L'action publique sera prescrite :</p> <p>1° après vingt ans s'il s'agit :</p> <ul style="list-style-type: none"> - d'un crime punissable de la réclusion à perpétuité, ou - de l'un des crimes définis aux articles 102, alinéa 2 ; 122, point 3 ; 138, § 1er, alinéa 1er, 9° ; 393, ou 417/2, alinéa 3, du Code pénal ; 30, § 2, de la loi du 27 juin 1937 portant révision de la loi du 16 novembre 1919 relative à la 	<p>L'action publique sera prescrite :</p> <ul style="list-style-type: none"> - après trente ans s'il s'agit d'un crime punissable de la réclusion à perpétuité - après vingt ans s'il s'agit d'un crime punissable de plus de vingt à trente ans de réclusion

¹⁴ Article 3 du projet de loi : « (...) si leur nature ou leur contexte est susceptible de porter gravement atteinte à un pays ou à une organisation internationale, ou sont de nature à susciter une crainte sérieuse dans la population ou (...) ».

<p>réglementation de la navigation aérienne, [ou 4.5.2.2., § 2 du Code belge de la Navigation], ou des crimes définis à l'article 4.5.2.1. du Code belge de la Navigation dans les circonstances visées à l'article 4.5.2.2., § 1er, alinéa 3, 1° ou 2°, ou § 1er, alinéa 4 du Code belge de la Navigation, ou de la complicité du crime défini à l'article 4.5.2.2., § 1er du Code belge de la Navigation, s'il a été commis sur une personne âgée de moins de dix-huit ans.</p>	
<p>L'action publique sera prescrite : 2° après quinze ans s'il s'agit de l'un des crimes visés au 1°, second tiret, ou à l'article 417/2 du Code pénal, s'il n'a pas été commis sur une personne âgée de moins de dix-huit ans ;</p>	<p>L'action publique sera prescrite après vingt ans s'il s'agit d'un crime punissable de plus de vingt ans de réclusion ;</p>
<p>L'action publique sera prescrite : 3° après dix ans s'il s'agit d'un autre crime ;</p>	<p>L'action publique sera prescrite après quinze ans s'il s'agit d'un crime punissable de plus de cinq à vingt ans de réclusion au maximum ;</p>
<p>L'action publique sera prescrite : 4° après cinq ans s'il s'agit d'un autre délit ;</p>	<p>L'action publique sera prescrite après dix ans s'il s'agit d'un délit punissable d'une peine d'emprisonnement de cinq ans au maximum ;</p>
<p>L'action publique sera prescrite : 5° après un an s'il s'agit d'un délit contraventionnalisé ;</p>	<p>L'action publique sera prescrite après dix ans s'il s'agit d'un délit, même s'il est contraventionnalisé ;</p>
<p>L'action publique sera prescrite : 6° après six mois s'il s'agit d'une autre contravention.</p>	<p>L'action publique sera prescrite après un an s'il s'agit d'une contravention.</p>
<p>Les délais de prescription de l'action publique fixés à l'alinéa 1er, 1° et 2°, ainsi que pour les autres crimes punissables de plus de vingt ans de réclusion, ne sont cependant pas affectés par la réduction ou la modification de la peine en raison de circonstances atténuantes.</p>	<p>Les délais de prescription fixés à l'alinéa premier ne sont pas affectés par la réduction ou la modification de la peine en raison de circonstances atténuantes.</p>

