



openbaar ministerie
ministère public

**Parket bij het hof van beroep
te Brussel**

**Auditoraat-generaal bij het
arbeidshof te Brussel**

**Parquet près la cour d'appel
de Bruxelles**

**Auditorat général près la
cour du travail de Bruxelles**

Plechtige openingszitting van het hof van beroep te Brussel

2 september 2019

Rede uitgesproken door procureur-generaal Johan Delmulle

Audience solennelle de rentrée de la cour d'appel de Bruxelles

2 septembre 2019

Discours prononcé par le procureur général Johan Delmulle

Mevrouw de Eerste Voorzitter,

Heren Stafhouders,

Geachte Collega's,

Dames en Heren,

1. Artikel 345 van het Gerechtelijk Wetboek voorziet dat de procureur-generaal bij het hof van beroep, ter gelegenheid van de openingszitting van het gerechtelijk jaar, *aangeeft hoe binnen het rechtsgebied recht is gesproken.*

In deze bepaling wordt eveneens vermeld dat hij, *indien hij zulks nuttig acht, een rede kan houden over een bij die gelegenheid passend onderwerp.* Dit jaar zal ik u enkele voorstellen toelichten die naar mijn mening moeten toelaten om de strijd tegen de *georganiseerde economische en financiële criminaliteit en tegen de fiscale en sociale fraude* efficiënter te voeren.

Ik zal u echter eerst kort onderhouden over de wijze waarop binnen het rechtsgebied recht is gesproken.

In de werkingsverslagen die jaarlijks overgemaakt worden aan de Hoge Raad voor de Justitie voor alle gerechtelijke instanties gedetailleerde statistieken verstrekt. Voorts vindt men op de website van de College

van de hoven en rechtbanken verschillende statistieken op het niveau van de Zetel.

Om die reden kan ik mij vandaag beperken tot het Openbaar Ministerie. In eerste instantie zal ik ingaan op globale evoluties met betrekking tot de parketten van eerste aanleg van ons rechtsgebied. Nadien sta ik even stil bij de evoluties die zich voltrekken op het parket-generaal bij het Brusselse hof van beroep.

2. Het aantal zaken binnengekomen op de correctionele parketten daalde in vergelijking met de voorgaande jaren. Zo was er binnen het arrondissement Brussel in 2018 een daling van 21% in vergelijking met vijf jaar eerder. In Leuven betrof die daling 16% en in Waals-Brabant 4%.

Het gaat voor alle duidelijkheid niet om een statistiek van het aantal criminele feiten. Evoluties qua instroom laten niet toe om precieze evoluties van de criminaliteit *an sich* te meten.

Ook de precieze werklast kan niet achterhaald worden op basis van het aantal zaken dat binnenkomt op de parketten. De instroom is immers

geen volledige en geen voldoende genuanceerde indicator van de werklust op de parketten.

De relatief grote daling van de instroom is onder andere toe te schrijven aan het optimaliseren van de werkprocessen op de parketten. Welbepaalde feiten waarvoor het niet opportuun is om strafrechtelijk te vervolgen, worden in overleg met de politie en de bestuurlijke overheden niet meer systematisch behandeld door de parketten. In de plaats daarvan deed zich een verschuiving voor naar de afhandeling via administratieve sancties.

3. Als we de uitstroom op het niveau van de correctionele parketten onder de loep nemen, dan stellen we binnen ons rechtsgebied vast dat er in vergelijking met vroeger een verlaging is van het aantal afgesloten zaken. Vooral het aantal zonder gevolg gestelde zaken is sterk gedaald maar dat is in grote mate een rechtstreeks gevolg van de eerder geschetste daling van de instroom.

Los daarvan zien we over het algemeen een toename van het aantal zaken dat afgesloten werd na een rechtstreekse dagvaarding, een geslaagde bemiddeling in strafzaken en een betaalde minnelijke schikking.

4. Au niveau des parquets de la jeunesse, nous comptabilisons une augmentation d'environ 7% des affaires de faits qualifiés infraction entrées lors des 5 dernières années.

Les faits qualifiés infraction concernent le plus souvent les « vols simples », « l'ordre public & la sécurité publique » et les « coups et blessures volontaires ».

Par ailleurs, le nombre d'affaires impliquant des mineurs en danger enregistrées entre 2013 et 2018 a augmenté de 29%. L'an dernier, les parquets de la jeunesse ont enregistré plus de 22.000 affaires de mineur en danger. L'augmentation est particulièrement marquée dans les parquets de Bruxelles et de Hal-Vilvorde qui enregistrent une augmentation de 46% en 5 ans.

Ces statistiques concernaient jusqu'ici les parquets des tribunaux de première instance.

5. J'aborderai maintenant quelques données relatives aux activités de la cour d'appel et du parquet général¹. Seules quelques grandes

¹ Sources des informations statistiques relatives au parquet général et à la cour d'appel : base de données PAGE du parquet général et données enregistrées par le greffe de la cour.

tendances seront ici relevées. Les personnes intéressées par des chiffres plus complets pourront consulter l'annexe à la présente communication. Elle contient des tableaux et des graphiques détaillés, élaborés par les analystes statistiques du parquet général.

6. Au niveau des appels contre les jugements du tribunal correctionnel, nous avons déjà mentionné à plusieurs reprises nos préoccupations quant à l'arriéré judiciaire.

Au niveau de l'évolution du stock au cours des 10 dernières années, les chambres néerlandophones présentent une augmentation de 725 affaires. Pour la même période, les chambres francophones enregistrent une augmentation du stock de 1.114 affaires.

Comme j'ai déjà eu l'occasion de le dire ici publiquement et de le confirmer par courriers adressés à Madame le premier président, j'estime que pour faire face à l'afflux de dossiers d'appels en matière correctionnelle et afin de raccourcir les délais dans lesquels les affaires sont effectivement traitées, il est nécessaire d'augmenter le nombre de chambres correctionnelles et le nombre d'audiences de celles-ci. C'est la raison pour laquelle je réitère ma proposition tendant à ce que soient créées quatre chambres correctionnelles pour les affaires traitées en français et deux pour les affaires traitées en néerlandais. En ce qui

concerne le nombre d'audiences, je préconise que chaque chambre correctionnelle tienne trois audiences par semaine, plus une ou plusieurs audiences supplémentaires par mois où les affaires seraient introduites et les calendriers d'échanges de conclusions fixés, et au cours desquelles serait décidé quelles affaires devraient être traitées en priorité. Des discussions sont actuellement en cours avec Madame le premier président pour voir si et dans quelle mesure la cour peut donner suite à ces demandes. Je tiens à vous remercier, Madame le premier président, pour les échanges de vues très ouverts et constructifs que nous avons déjà pu avoir à ce sujet.

S'agissant des audiences de droit pénal social de la 11^{ème} chambre de la cour d'appel, j'ai été très satisfait de la réponse de Monsieur le premier président de la cour du travail de Bruxelles m'informant qu'à partir de mars 2020, sa cour fera l'effort demandé pour permettre que soient tenues trois audiences par semaine toutes les six semaines durant une période de deux ans, à savoir les années 2019-2021.

7. S'agissant du nombre d'affaires reçues au parquet général de Bruxelles concernant une procédure devant la chambre des mises en accusation, on observe une hausse de 10% en 2018 par rapport à 2015, de 12% par rapport à 2016 et de 9% par rapport à 2017. Parmi ces affaires, les

procédures de détention préventive ont augmenté de 17% entre 2015 et 2018.

8. Concernant les procédures devant les cours d'assises du ressort, le nombre de dossiers en attente d'être jugés semble se résorber. En effet, au 1er juillet 2019, 9 affaires d'assises étaient en attente de fixation devant la cour d'assises, alors qu'il y en avait 18 en attente au 1er janvier 2018.

9. Au cours des dernières années, nous avons constaté que l'entrée en vigueur du tribunal de la famille, le 1er septembre 2014, et les transferts de compétences qui lui sont liés impliquent que les statistiques récentes sur le nombre d'affaires civiles et le nombre d'affaires enregistrées par les chambres de la jeunesse de la cour d'appel sont difficiles à comparer avec les statistiques précédentes.

Néanmoins, ces 4 dernières années présentent des données comparables et on constate une augmentation de 20% des affaires de jeunesse entrées en 2018 par rapport à l'année 2015.

10. Waarde leden van de vergadering,

Zoals ik u reeds aankondigde, zal ik nu even stilstaan bij de strijd tegen de *georganiseerde economische en financiële criminaliteit en tegen de fiscale en sociale fraude*.

In de strijd tegen deze vormen van criminaliteit kan enkel een ketengerichte aanpak soelaas brengen. Elke schakel van de keten kan volgens mij nog sterker worden gemaakt. Wat uw hof van beroep betreft, vermeldde ik reeds enkele organisatorische voorstellen. Ik neem hierna de vrijheid om ook enkele voorstellen naar de beleidsmakers en verantwoordelijke overheden te formuleren.

11. Het is u bekend dat ik bij het opnemen van mijn eerste mandaat als procureur-generaal 3 ressortelijke pools oprichtte. Ik zal het hier vandaag niet hebben over de pool voor de integrale afhandeling van assisenzaken. Maar wel over de twee andere pools, waarbij de ene pool bestaat uit gespecialiseerde magistraten van het parket-generaal en de arrondissementsparketten om de zware en georganiseerde economische en financiële criminaliteit, fiscale fraude en milieucriminaliteit en corruptie aan te pakken en de andere pool uit gespecialiseerde magistraten van het auditoraat-generaal en de

arbeidsauditoraten belast met de aanpak van de zware en georganiseerde sociale fraude. De leden van de pool behandelen, zoals u weet, de hen toevertrouwde dossiers integraal en dit zowel in eerste aanleg als in graad van beroep.

In de pool Ecofinfiscenv-corruptie worden tot op heden 79 dossiers behandeld (waarvan er nog 56 lopende zijn). Deze pool bestaat uit 26 magistraten: 23 hoofdmagistraten en 23 back-up magistraten. In de pool sociale fraude worden 30 dossiers behandeld (waarvan er nog 26 lopende zijn). Deze pool bestaat uit 19 magistraten.

Beide pools zouden normaliter vanaf 1 oktober 2014 voor hun gespecialiseerde onderzoeken in het domein van de *georganiseerde economische en financiële criminaliteit en in dat van de fiscale en sociale fraude*, een beroep moeten kunnen doen op de gespecialiseerde eenheid die binnen de FGP Brussel moet zijn opgericht ingevolge artikel 105, § 11, van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, alsmede op de gemengde multidisciplinaire onderzoeksteams (de zogenaamde MOTEM) of met andere woorden de gezamenlijke teams van gespecialiseerde politieambtenaren en

ambtenaren ter beschikking gesteld door de sociale en fiscale administraties.

Identieke gespecialiseerde eenheden zouden moeten bestaan in de gedeconcentreerde gerechtelijke directies van Antwerpen, Charleroi/Bergen, Oost-Vlaanderen en Luik. Niettegenstaande de wet het zo bepaalt, is de federale politie tot op heden niet in staat gebleken om deze eenheden ook daadwerkelijk op te richten.

12. Ik bepleit heel sterk dat de Regering initiatieven zou nemen en middelen zou vrijmaken om dit te realiseren. Ik bepleit echter tegelijk ook dat, mochten de door de Regering ter beschikking gestelde middelen beperkt zijn, de federale politie bij de aanwending van deze middelen prioriteit zou geven aan de volledige opvulling van de kaders van de 5 FGP's Antwerpen, Brussel, Charleroi/Bergen, Oost-Vlaanderen en Luik. Er weze aan herinnerd dat deze eenheden in de door de wet voorziene domeinen – terrorisme, georganiseerde economische en financiële criminaliteit, fiscale en sociale fraude en ICT-criminaliteit – ook ten dienste zullen staan van de andere FGP's van het ressort.

Dit kan uiteraard gepaard gaan met de uitbouw van de operationele centrale diensten van de algemene directie gerechtelijke politie van de federale politie, zoals het CDGEFID en het CDBC, waarvan de hooggespecialiseerde onderzoeksopdrachten, in dezelfde domeinen, eindelijk werden opgesomd in een Koninklijk besluit van 23 juni 2019 (ter uitvoering van artikel 102, tweede lid, 4°, van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus) dat op 2 augustus jl. in het Belgisch Staatsblad werd gepubliceerd.

Deze versterking van de bestaande gespecialiseerde researchcapaciteit bij de FGP Brussel is een *conditio sine qua non* om de onderzoeksrechters en de magistraten van beide pools toe te laten om met succes kwalitatief hoogstaande strafonderzoeken te kunnen voeren.

13. Het lijkt mij overigens ook van belang in het kader van de toekomstige onderzoeken die door het Europees parket zullen worden gevoerd naar strafbare feiten die de financiële belangen van de Europese Unie schaden. Ook daarvoor zal een gespecialiseerde researchcapaciteit worden geclaimd, wat een reden te meer is om nu al de nodige stappen te zetten opdat deze researchcapaciteit op het

moment dat het Europees parket operationeel zal zijn ook daadwerkelijk op het terrein voorhanden zal zijn.

14. Een tweede voorstel om te komen tot een meer succesvolle aanpak van de gerechtelijke achterstand in het domein van de zware en georganiseerde financiële en economische criminaliteit en van de fiscale en sociale fraude betreft de raadkamer. Reeds in mijn openingsrede in 2014 stelde ik de vraag of de tijd niet gekomen is dat we het voortbestaan van de raadkamer, als rechtsinstantie die vooral instaat voor de controle op de voorlopige hechtenis en voor de regeling van de rechtspleging, moeten durven in vraag stellen.

Moet de raadkamer niet worden afgeschaft? Ik herneem hier graag de redenering die ik 5 jaar geleden ook al ontwikkelde en die volgens mij niets aan pertinentie heeft verloren.

15. Indien de raadkamer zou worden afgeschaft, zal de tijdswinst in de strafprocedure enorm zijn. Iedereen weet dat de doorlooptijden voor de raadkamer in de volumineuze en complexe dossiers (en ik denk dan in het bijzonder aan de dossiers inzake financiële en economische criminaliteit en in zaken van fiscale en sociale fraude,) onaanvaardbaar lang zijn en vaak makkelijk een jaar of meer overschrijden.

Bovendien zou dit ook minder werklast voor de magistraten van de zetel en het parket betekenen: zij zouden immers in deze fase niet meer moeten tussenkomen en zouden aldus met andere opdrachten kunnen worden belast of de kamer van inbeschuldigingstelling kunnen versterken of elders in het parket(-generaal), de rechtbank of het hof van beroep kunnen worden geaffecteerd waar er een dwingende nood is aan magistraten.

16. Zou de afschaffing van de raadkamer leiden tot minder rechtszekerheid en proceswaarborgen voor de burger? Ik denk het niet.

De beslissing over de aanhouding van een beklaagde wordt immers reeds genomen door een *rechter*, met name de onderzoeksrechter. Het is noodzakelijk dat diens rechterlijke beslissing wordt gecontroleerd door een andere rechtsinstantie, maar het volstaat mijns inziens dat de kamer van inbeschuldigingstelling, waarin 3 raadsheren zetelen, deze controle op zich neemt. Twee rechterlijke instanties (in totaal 4 rechters) – de onderzoeksrechter (1) en de kamer van inbeschuldigingstelling (3) – moeten ruimschoots volstaan om de voorlopige hechtenis en de eerbiediging van de rechten van verdediging in dat kader, te appreciëren.

17. Indien men ervoor zou opteren om de raadkamer toch te laten voortbestaan, is volgens mij zeker haar tussenkomst in het kader van de regeling van de rechtspleging een enorm vertragende en overbodige procedurestap die zou moeten verdwijnen. Waarom is het bijvoorbeeld nodig om, nadat men die mogelijkheid reeds had tijdens het gerechtelijk onderzoek, ook nog eens bij de regeling van de rechtspleging voor de raadkamer bijkomende onderzoekshandelingen te kunnen vragen? Deze laatste mogelijkheid, waardoor de procedure van de regeling van de rechtspleging wordt geschorst, wordt overigens vaak misbruikt, juist met het oog op het behalen van de verjaring of het overschrijden van de redelijke termijn. We moeten de feiten objectief onder ogen zien: de passage langs de raadkamer in het kader van de regeling van de rechtspleging is op vandaag nog steeds, en we zijn 5 jaar verder dan de dag dat ik het hier voor het eerst zei, dé “flessenhals” die dé vertragende factor in de procedure is en maakt dat een vlotte procesgang reeds halverwege dichtslibt.

Het debat voor de raadkamer ontaardt daarbij vaak in een *proces vóór het proces*. Nochtans houdt de regeling van de rechtspleging uiteindelijk slechts de verwijzing in naar een rechter ten gronde en geen beoordeling van de zaak zelf. Trouwens, in vele gelijkaardige zaken,

waar geen gerechtelijk onderzoek maar een opsporingsonderzoek wordt gevoerd, is dergelijke filter niet voorzien. De geschillen die na het gerechtelijk onderzoek in talloze tussentijdse procedures voor de raadkamer worden uitgevochten, dikwijls dan nog voorlopig want ze worden doorgaans opnieuw opgerakeld voor de rechter ten gronde, komen ingeval van een opsporingsonderzoek ook pas voor het eerst bij de rechter ten gronde naar boven.

(vertaling in het Frans volgt na de Nederlandse tekst omwille van het belang van het voorstel)

De procedure van de regeling van de rechtspleging zou door de volgende procedure kunnen worden vervangen:

- *Na het afsluiten van het gerechtelijk onderzoek en tenzij het Openbaar Ministerie de onderzoeksrechter vordert bijkomende onderzoeksdaden te verrichten, beslist het Openbaar Ministerie over de uitoefening van de strafvordering, meer bepaald beslist het over te gaan tot rechtstreekse dagvaarding, buitengerechtelijke afhandeling (bv. minnelijke schikking of bemiddeling in strafzaken) of sepot.*

- *Tegen de beslissing tot rechtstreeks dagvaarding of buitengerechtelijke afhandeling van een zaak is geen rechtsmiddel mogelijk.*

- *Tegen de beslissing tot sepot kan de benadeelde persoon de procureur des Konings op gemotiveerde wijze verzoeken zijn beslissing te herzien. Indien de procureur des Konings zijn beslissing handhaaft, beschikt de benadeelde persoon over een gemotiveerd klachtrecht bij de hiërarchische overste van de procureur des Konings, met name de procureur-generaal die, rekening houdende met de richtlijnen van het strafrechtelijk beleid, meer bepaald:*
 - *de klacht kennelijk ongegrond (indien hij een technisch obstakel in de vervolgingen vaststelt of indien het sepot hem in overeenstemming lijkt te zijn met de beginselen van proportionaliteit, subsidiariteit en haalbaarheid) of onontvankelijk kan verklaren, ofwel*
 - *de klacht kan afwijzen indien er onvoldoende bezwaren zijn om te vervolgen, ofwel*
 - *de procureur des Konings opdracht kan geven om vervolging (rechtstreekse dagvaarding of buitengerechtelijke afhandeling) in te stellen (artikel 364, eerste lid Sv.).*

Ingeval van verwerping van de klacht door de procureur-generaal is een rechtstreekse dagvaarding door de benadeelde persoon voor de rechter ten gronde steeds mogelijk.

Vertaling

Le règlement de la procédure pourrait être remplacé par la procédure suivante :

- *Après la clôture de l’instruction et à moins que le ministère public ne requiert l’exécution d’actes d’instruction complémentaires, le ministère public décide de l’exercice de l’action publique et notamment de procéder à la citation directe, au traitement extrajudiciaire (p. ex. transaction ou médiation pénale) ou au classement sans suite de l’affaire.*

- *Il n’y a aucun recours possible contre la décision de citer directement ou de traiter extrajudiciairement l’affaire.*

- *La personne lésée peut demander de façon motivée au procureur du Roi de revoir sa décision de classement sans suite. Si le procureur du Roi la maintient, la personne lésée dispose d’un recours par le biais d’une requête motivée auprès de l’autorité hiérarchique du*

procureur du Roi, c'est-à-dire le procureur général qui, en tenant compte des directives de politique criminelle, notamment :

- *peut décider que le recours est manifestement non fondé (s'il constate un obstacle technique aux poursuites ou que le classement sans suite lui apparaît conforme aux principes de proportionnalité, de subsidiarité et de faisabilité des poursuites) ou non recevable*
- *peut rejeter le recours s'il n'existe pas de charges suffisantes pour poursuivre*
- *peut ordonner au procureur du Roi d'engager des poursuites (citation directe ou traitement extrajudiciaire) (article 364, al 1, C.i.Cr).*

En cas de rejet du recours par le procureur général une citation directe par la personne lésée devant le tribunal du fond est possible.

(einde vertaling)

18. Het verlies in termen van proceswaarborgen verbonden aan een afschaffing van de raadkamer, is zo beperkt, de winst aan tijd, personele middelen en efficiëntie zo groot, dat die stap moet durven worden gezet, met volle vertrouwen in de kamer van

inbeschuldigingstelling als controle-instantie voor de voorlopige hechtenis, de bijzondere opsporingsmethoden observatie en infiltratie, de langdurige onderzoeken, de zogenaamde procedures Franchimont, de zuivering van de nietigheden, enz.

Ik ben van mening dat hierover een zeer waardevol debat kan worden gevoerd in het Parlement. Het zou, naar mijn oordeel, een belangrijke wijziging zijn maar toch beperkt in omvang, zeker van aard om de strafprocedure efficiënter te maken en waarvoor een breed draagvlak kan worden gevonden. Misschien verdient zulk een concrete wijziging die onmiddellijk het verschil kan maken de voorkeur op opnieuw lange en geladen debatten over een compleet nieuw wetboek van strafvordering.

19. Une troisième proposition que j'aimerais formuler est la désignation de juges d'instruction spécialisés.

L'article 79, alinéa 5, du Code judiciaire dispose que le président du tribunal de première instance désigne un ou plusieurs juges d'instruction qui traitent *prioritairement* des affaires relatives à une infraction aux lois et aux règlements en matière fiscale.

L' idée est excellente, mais appelle quelques réflexions:

- L' expérience avec les juges d' instruction spécialisés en matière de terrorisme démontre qu' il faut rester très vigilant afin que les juges d' instructions spécialisés dans certaines matières puissent effectivement traiter les dossiers relevant de leur spécialité par priorité. C' est uniquement de cette manière qu' ils peuvent s' investir pleinement et se spécialiser dans le domaine d' expertise qui leur a été attribué. Si ces juges d' instruction sont trop souvent de service, s' ils doivent aussi traiter des délits de droit commun et les constitutions de partie civile, ce principe de « priorité » risque d' être rapidement vidé de son sens.
- Ces juges d' instruction devraient aussi pouvoir s' inscrire dans une politique de *management de recherche* dans les enquêtes qui leur sont confiées, avec un plan d' enquête qui contient des objectifs concrets, ainsi que la manière de les atteindre, les moyens mis à leur disposition et les délais pour réaliser ces objectifs.
- Enfin, pourquoi se limiter uniquement aux affaires fiscales? Je plaide pour que ces juges d' instruction puissent également traiter les

affaires de criminalité grave et organisée dans les matières économique, financière et de fraude sociale.

- Ainsi, les enquêtes des deux pools de magistrats spécialisés dont je vous ai déjà entretenu pourraient être confiées à ces juges d'instruction lorsque des mesures contraignantes sont nécessaires.

20. Une dernière proposition que j'aimerais mentionner concerne les règles de la prescription.

Le principe devrait être que la prescription ne court que pendant la phase de l'information et de l'instruction, mais plus à partir de la saisine du tribunal du fond. Une modification législative s'impose.

21. A l'aube d'un nouveau gouvernement, et bien évidemment avec l'espoir que les propositions faites seront examinées attentivement par le Gouvernement et le Parlement, je termine mon discours, sans oublier de remercier de tout cœur la magnifique équipe de magistrats, juristes, criminologues, analystes statistiques et collaborateurs administratifs du parquet général de Bruxelles, ainsi que les parquets du ressort, pour leur engagement assidu et professionnel pendant l'année écoulée.

Brussel 2 september 2019.