DALLOZ

La réforme – avortée – du code d'instruction criminelle belge. Lignes de force du projet et leçons à tirer de l'échec

Marie-Aude Beernaert

Dans Revue de science criminelle et de droit pénal comparé **2025/3 N° 3**, pages 509 à 522
Éditions Dalloz

ISSN 0035-1733
ISBN 9782995525034
DOI 10.3917/rsc.2503.0509

Article disponible en ligne à l'adresse
https://droit.cairn.info/revue-revue-de-science-criminelle-et-de-droit-penal-compare-2025-3-page-509?lang=fr

CAIRN.INFO

Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner…
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.

Distribution électronique Cairn.info pour Dalloz.
Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.
Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

Entre 2015 et 2020, une commission d'experts a élaboré un projet de refonte complète du code d'instruction criminelle belge. Bien qu'il ait été soumis au Parlement, le texte n'a jamais été voté. Le présent article revient sur les lignes de force de ce projet, examine les raisons de son abandon et analyse les enseignements que l'on peut tirer de cet échec. Il souligne la difficulté de mener une réforme d'ampleur dans un domaine aussi sensible que la procédure pénale, en l'absence d'un diagnostic partagé, d'un soutien politique explicite et d'une stratégie d'appropriation par les acteurs concernés.

La réforme – avortée – du code d'instruction criminelle belge. Lignes de force du projet et leçons à tirer de l'échec

Marie-Aude **Beernaert**
Professeure ordinaire à l'UCL, Centre de recherche interdisciplinaire sur la déviance et la pénalité (CRIDEP)

Between 2015 and 2020, a commission of experts drafted a comprehensive proposal to reform the Belgian Code of Criminal Procedure. Although submitted to Parliament, the project was never adopted. This article outlines the key features of the proposed reform, explores the reasons for its failure, and draws lessons from the experience. It highlights the difficulty of carrying out a major reform in a field as sensitive as criminal procedure in the absence of a shared diagnosis, clear political backing, and a strategy for stakeholder buy-in.

Le présent article reprend dans ses grandes lignes le contenu d'une conférence donnée avec Olivia Nederlandt, en janvier 2025, à l'Institut de recherche juridique de la Sorbonne dans le cadre d'un cycle intitulé « La réforme du code de procédure pénale français à l'aune des expériences étrangères ». Il revient sur une réforme d'ensemble de la procédure pénale qui a été préparée, entre 2015 et 2020, par une commission dont nous avons eu le redoutable privilège de faire partie, mais qui n'a au final jamais été adoptée.

Nous commencerons par rappeler le contexte général dans lequel s'est inscrite la dernière tentative en date

Dalloz | Telecharge le 13/11/2025 sur https://droit.cairn.info via Universite Catholique de Louvain (UCL) (IP: 130.104.41.99)

d'adoption d'un nouveau code de procédure pénale en Belgique (**I**). Nous exposerons ensuite les principales lignes de force du projet qui fut proposé (**II**) puis les éléments qui en ont été extraits pour faire l'objet d'une loi distincte (**III**), avant de conclure sur quelques enseignements qui pourraient être tirés de l'échec de cette entreprise de réforme globale (**IV**).

I - Le contexte général de la réforme

En 2025, le droit belge de la procédure pénale est toujours régi, pour l'essentiel [1], par le code d'instruction criminelle de 1808, hérité de l'époque napoléonienne. À force de modifications ponctuelles, d'ajouts et d'abrogations en sens divers, ce code prend aujourd'hui « la forme d'un document rapiécé, peu lisible et d'une manipulation malaisée » [2] et tout le monde s'accorde sur la nécessité d'une refonte globale qui permette de moderniser les règles, de restaurer leur cohérence et de les rendre compréhensibles par tous, justiciables comme professionnels du droit.

Las, aucune réforme d'ensemble n'a encore abouti jusqu'ici. Les tentatives ont pourtant été multiples :

- un premier jalon vers une refonte du code de 1808 fut posé dès le XIX^e^ siècle, avec l'adoption de la loi du 17 avril 1878, qui introduisit un titre préliminaire au code de procédure pénale ; ce titre, censé amorcer une réforme plus vaste, demeura toutefois isolé, simplement greffé sur le code d'instruction criminelle sans en entraîner la refonte globale ;

- une nouvelle tentative intervint en 1962, avec la nomination du procureur général honoraire Hermann Bekaert comme commissaire royal à la réforme de la procédure pénale. Son mandat prit toutefois fin sans que son rapport ait été rendu public ;

- la création, en 1991, d'une commission ministérielle pour le droit de la procédure pénale, présidée par le professeur Michel Franchimont [3], marqua une nouvelle étape. Après avoir rédigé un avant-projet ayant conduit à une réforme de la phase préliminaire du procès pénal [4], la commission s'attela à la rédaction globale d'un nouveau code de procédure pénale. Ce travail aboutit à un projet publié en octobre 2002 [5], puis transformé en proposition de loi déposée au Sénat en janvier 2004 et adoptée en décembre 2005 [6]. Transmise à la Chambre des représentants [7], cette proposition y resta

(1) Au fil du temps, le code d'instruction criminelle a en effet été complété par plusieurs lois, particulièrement importantes en pratique, telles que la loi du 20 juill. 1990 relative à la détention préventive ou la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police.
(2) A. Masset, La procédure au stade du jugement, Journal des Tribunaux, 2008, p. 659.
(3) Arrêté ministériel du 23 oct. 1991, Moniteur belge, 1er nov. 1991.
(4) Loi du 12 mars 1998 relative à l'amélioration de la procédure pénale au stade de l'information et de l'instruction, Moniteur belge, 2 avr. 1998.
(5) Avant-projet de code de procédure pénale, *Documents parlementaires*, Chambre des Représentants, 2001-2002, n° 50-2043/001, 379 p. ; *Documents parlementaires*, Sénat, 2001-2002, n° 2-1288/1, 379 p.
(6) *Documents parlementaires*, Sénat, 2003-2004, n° 3-450/1.
(7) *Documents parlementaires*, Chambre des Représentants, 2005-2006, n° 51-2138/001.

Dalloz | Telecharge le 13/11/2025 sur https://droit.cairn.info via Universite Catholique de Louvain (UCL) (IP: 130.104.41.99)

toutefois sans suite : sa discussion fut indéfiniment reportée.

En 2015, le ministre de la Justice de l'époque, Koen Geens, décida de remettre l'ouvrage sur le métier. Souhaitant réaliser une réforme en profondeur du droit pénal et de la procédure pénale, débouchant sur l'adoption de nouveaux codes, il constitua, à cet effet, deux commissions d'experts [8].

La réforme du code pénal proposée par la première commission finit par voir le jour avec l'adoption, en février 2024, d'un nouveau code [9] qui entrera en vigueur en avril 2026.

Les travaux de la seconde commission, par contre, connurent moins de succès. Ils débouchèrent sur la rédaction de deux documents, une note d'orientation générale en 2016 [10] et un projet de nouveau code en 2020, déposé au Parlement sous la forme d'une proposition de loi [11], qui ne fut toutefois pas adoptée comme telle. Comme nous le verrons, certains éléments de la réforme furent malgré tout ultérieurement adoptés sous la forme d'une loi distincte.

II - Quelques lignes de force de la réforme proposée

Il serait illusoire de vouloir présenter, en quelques pages, l'ensemble des modifications proposées par la commission de réforme de la procédure pénale. Les lecteurs souhaitant approfondir la question sont invités à consulter le projet lui-même [12] ainsi que les commentaires plus fournis qui ont été publiés à son sujet [13].

Dans les lignes qui suivent, nous nous focaliserons sur quelques aspects seulement, concernant respectivement le nouveau modèle d'enquête (**A**), la suppression de la constitution de partie civile par voie d'action (**B**), la détention préventive (**C**), la phase de jugement (**D**) et le régime de sanction de la preuve irrégulière (**E**).

A - Une enquête unique, dirigée par le ministère public et contrôlée par un juge, avec des droits de participation et de contrôle renforcés pour le suspect et la victime

L'une des pierres angulaires du nouveau code proposé par la commission de

(8) V. l'arrêté ministériel du 30 oct. 2015 portant création des commissions de réforme du droit pénal et de la procédure pénale, Moniteur belge, 29 déc. 2015. La commission de réforme de la procédure pénale était initialement composée de Philip Traest (professeur extraordinaire à l'Universiteit Gent et avocat), Yves Liégeois (procureur général honoraire et premier avocat général près la cour d'appel d'Anvers), Marie-Aude Beernaert (professeure ordinaire à l'Université Catholique de Louvain) et Laurent Kennes (avocat et chargé de cours à l'Université Libre de Bruxelles). Philip Traest a toutefois démissionné début oct. 2018 (au moment où la Commission entamait ses travaux consacrés à la phase de jugement). La Commission a par ailleurs mené ses travaux avec la participation active de Raf Verstraeten (professeur extraordinaire à la Katholieke Universiteit Leuven et avocat) qui avait été chargé par l'arrêté ministériel du 30 oct. 2015 de coordonner les travaux des deux commissions de réforme du droit pénal et de la procédure pénale.

(9) V.les deux lois du 29 févr. 2024 introduisant respectivement le Livre I^er^ et le Livre II du code pénal, *Moniteur belge*, 8 avr. 2024.

(10) Intitulée « Jalons pour un nouveau code de procédure pénale », cette note – quoique non publiée – a été largement diffusée et débattue dans les milieux judiciaire, académique et associatif.

(11) *Documents parlementaires*, Chambre des Représentants, 2019-2020, n° 55-1239/001. La proposition a été déposée par deux parlementaires qui ont repris à leur compte le texte du code proposé par la commission de réforme ainsi que l'exposé des motifs préparé par elle.

(12) *Documents parlementaires*, Chambre des Représentants, 2019-2020, n° 55-1239/001.

(13) V. not. M.-A. Beernaert, Le nouveau code de procédure pénale en projet : quelques lignes de force, Le Pli Juridique, juin 2020, p. 6-17.

Dalloz | Telecharge le 13/11/2025 sur https://droit.cairn.info via Universite Catholique de Louvain (UCL) (IP: 130.104.41.99)

réforme du droit de la procédure pénale consistait à instaurer un seul type d'enquête sous la direction du ministère public et le contrôle d'un juge, qui ne dirigerait plus lui-même l'enquête mais serait renforcé dans sa fonction juridictionnelle et de contrôle à l'égard de l'enquête préliminaire.

Les raisons qui ont présidé à ce choix étaient multiples. Il s'agissait, pour l'essentiel, de restaurer une forme d'égalité de traitement entre les justiciables (**1**), de mettre fin à l'ambivalence inhérente à la figure du juge d'instruction (**2**) et de permettre une meilleure gestion du flux des procédures (**3**). Un préalable nécessaire à la réforme tenait toutefois au renforcement de l'indépendance du parquet vis-à-vis du pouvoir exécutif (**4**).

1 - Garantir l'égalité de traitement entre les justiciables

En droit belge, l'enquête pénale peut prendre deux formes différentes : une information dirigée par le parquet ou une instruction conduite par un juge d'instruction.

En ce qui concerne les dossiers mis à l'instruction, l'inculpé et la partie civile se sont vu reconnaître depuis des années un véritable statut, assorti de nombreux droits. Ils peuvent demander non seulement l'accès au dossier (art. 61 *ter* C.i.cr.) mais aussi l'accomplissement de devoirs complémentaires (art. 61 *quinquies* C.i.cr.) avec chaque fois une possibilité d'appel devant la chambre des mises en accusation en cas de refus, et ont également la possibilité de solliciter un contrôle par la chambre des mises en accusation sur la longueur (art. 136 C.i.cr.) et la régularité (art. 235 *bis* C.i.cr.) de l'instruction.

Inversement, dans le cadre de l'information – qui concerne, en pratique, la toute grande majorité des dossiers –, l'enquête est longtemps restée quasiment dépourvue de droits ouverts au suspect et à la victime.

Selon la commission de réforme, cette situation était discriminatoire, d'autant qu'il n'existe pas de critère objectif, clair et univoque déterminant qu'une enquête fasse l'objet d'une instruction plutôt que d'une information, et que le principal intéressé (le suspect) n'a pas (et est le seul à ne pas avoir) la possibilité d'obtenir une mise à l'instruction du dossier : la mise à l'instruction dépend en effet d'une initiative soit de la victime, soit du parquet, et le choix d'y recourir ou non est particulièrement peu encadré. En réalité, l'instruction n'est incontournable que dans deux cas : d'une part, lorsqu'il s'agit de faire accomplir des devoirs d'enquête strictement réservés à cette phase (c'est-à-dire des actes qui, non seulement, ne peuvent pas être autorisés par le parquet, mais qui ne sont pas non plus susceptibles d'être sollicités dans le cadre d'une « mini-instruction »[14]) ; d'autre part, lorsque l'affaire porte sur un crime dit « non correctionnalisable »[15], qui doit impérativement être jugé par une cour d'assises.

Peu après le début des travaux de la commission de réforme, la coexistence de ces deux modèles d'enquête très disparates

(14) Régie par l'article 28 *septies* du code d'instruction criminelle, la mini-instruction permet au ministère public de requérir du juge d'instruction l'accomplissement de certains actes d'instruction pour lesquels seul le juge d'instruction est compétent, sans pour autant qu'une instruction ne soit ouverte. Seuls les actes d'instruction les plus intrusifs (comme la délivrance d'un mandat d'arrêt ou l'interception de télécommunications) sont exclus de ce dispositif.

(15) En droit belge, la plupart des crimes sont dits « correctionnalisables », en ce sens qu'il est possible de les faire juger par un tribunal correctionnel moyennant l'admission de circonstances atténuantes. Seuls quelques crimes parmi ceux punis des peines les plus lourdes (la réclusion de 20 à 30 ans ou la réclusion à perpétuité) sont non correctionnalisables et doivent, à ce titre, nécessairement être jugés à la cour d'assises.

Dalloz | Telecharge le 13/11/2025 sur https://droit.cairn.info via Universite Catholique de Louvain (UCL) (IP: 130.104.41.99)

quant aux droits offerts aux parties privées a d'ailleurs donné lieu à plusieurs constats d'inconstitutionnalité par la Cour constitutionnelle [16], conduisant le législateur à consacrer progressivement un certain nombre de nouveaux droits dans le cadre de l'information [17], sans pour autant parvenir à supprimer toute différence de traitement entre les deux modèles [18].

2 - Mettre fin à la confusion entre fonctions juridictionnelles et d'enquête dans le chef du juge d'instruction

Tel que nous le connaissons aujourd'hui, le juge d'instruction cumule les fonctions d'un enquêteur et d'un juge. Il est « à la fois Maigret et Salomon », selon la célèbre expression de Robert Badinter. On est tellement habitué à cet état de fait qu'il paraît presque hérétique de le remettre en question. Pourtant, si l'on se donne le temps d'y réfléchir, il y a quelque chose de foncièrement problématique dans ce cumul de fonctions juridictionnelles et d'investigation.

En sa qualité de juge, il est demandé au magistrat instructeur d'être le garant des libertés fondamentales. Son autorisation est ainsi requise pour le recours à des actes intrusifs ou contraignants, comme la mise sur écoute, la perquisition ou la délivrance d'un mandat d'arrêt. Sauf qu'en l'occurrence le contrôle judiciaire est biaisé, puisque le juge qui l'exerce est partie prenante à la décision et qu'il ne fait que se donner à lui-même les autorisations dont il a besoin dans le cadre de *sa propre enquête*.

C'est totalement antinomique avec ce que l'on attend normalement d'un juge : exercer une fonction juridictionnelle implique en effet d'être en position de *tiers*, de ne pas être directement concerné par les questions que l'on a à trancher. Or, avec la figure du juge d'instruction, c'est de celui-là même qui conduit l'enquête (et qui, en cette qualité, est amené à faire des choix, poser des actes, échafauder des scénarios sur la culpabilité des uns et l'innocence des autres) que l'on attend qu'il jette ensuite le doute sur ses propres hypothèses de travail [19]. À l'estime de la commission de réforme, il y avait là un écueil majeur.

3 - Améliorer la gestion du flux des procédures

En droit belge, l'instruction se clôture par une phase dite de « règlement de la procédure », à l'occasion de laquelle une juridiction d'instruction (chambre

(16) V. en particulier les arrêts n° 6/2017 du 25 janv. 2017 (concernant l'absence de droit d'accès au dossier durant l'information) et n° 15/2022 du 3 févr. 2022 (concernant l'absence de droit de faire contrôler la longueur de l'enquête durant l'information).

(17) Le législateur a ainsi successivement inséré dans le code d'instruction criminelle de nouveaux articles 21 *bis* (en 2018), 28 *decies* (en 2022) et 21 *quater* (en 2024) consacrant au bénéfice des victimes et suspects des droits d'accès au dossier, de contrôle de la longueur de l'enquête et de demande d'accomplissement de devoirs complémentaires durant l'information.

(18) Un contrôle de la régularité de l'enquête est organisé dans le cadre de l'instruction qui n'a toujours pas d'équivalent dans le cadre d'information. Et, plus radicalement, il restera toujours une différence irréductible entre les deux modèles, tenant au fait que l'enquête est dirigée par un membre du parquet dans un cas et par un juge dans l'autre.

(19) Comme le soulignait, il y a plus de 30 ans déjà, la commission justice pénale et droits de l'homme présidée par Mireille Delmas-Marty, « le juge, dans ses fonctions juridictionnelles, doit jouer le rôle d'un arbitre neutre et "paraître tel aux yeux de tous" […], or la logique même des investigations lui impose de bâtir des hypothèses sur la culpabilité des uns et l'innocence des autres » (Commission justice pénale et droits de l'homme, *La mise en état des affaires pénales*, La Doc. fr., 1991, p. 122). Dans un sens similaire, Bostjan Zupancic, juge à la Cour européenne des droits de l'homme, soulignait dans son opinion dissidente sous l'arrêt *Vera Fernadez-Huidobro c/ Espagne* du 6 janv. 2010 qu'un juge d'instruction « ne peut instruire au sens juridique du terme sans envisager d'abord une hypothèse quant à l'événement historique qu'il instruit. Certes, son attitude vis-à-vis du suspect dans la cause peut être plus ou moins objective, mais on veut simplement dire par là qu'il est exempt de préjugé flagrant. Cela ne signifie pas qu'il est impartial ; il est toujours plus ou moins partial par rapport à sa propre hypothèse ».

Dalloz | Telecharge le 13/11/2025 sur https://droit.cairn.info via Universite Catholique de Louvain (UCL) (IP: 130.104.41.99)

du conseil en première instance, et plus exceptionnellement chambre des mises en accusation en degré d'appel) décide des suites à réserver au dossier (non-lieu ou renvoi devant une juridiction de jugement pour l'essentiel).

À cette occasion, le parquet doit tracer un réquisitoire dans le cadre de dossiers, parfois volumineux, qu'il n'a souvent guère ou pas du tout suivis au cours de l'enquête. C'est une étape où il y a souvent beaucoup de temps perdu. Et qui ne peut en outre plus déboucher sur une décision de classement sans suite par le parquet, même si l'instruction a entre-temps fait apparaître que les poursuites étaient inopportunes (par exemple parce que les faits se sont révélés moins graves que prévu) : dès l'instant où un juge (d'instruction en l'occurrence) a été saisi, la suite de la procédure échappe en effet au ministère public, même si cela peut se traduire par un engorgement inutile du système pénal.

4 - Un préalable : le renforcement de l'indépendance du parquet

Pour remédier à l'ensemble de ces difficultés, la commission de réforme proposait donc de basculer vers un modèle d'enquête unique, qui garantirait l'égalité de traitement entre les justiciables en supprimant les différences de régime entre information et instruction et en offrant des possibilités de participation active à toutes les personnes poursuivies pour ou lésées par une infraction.

Cette enquête unique aurait été dirigée par le parquet mais contrôlée par un juge. L'autorisation préalable de ce juge aurait bien évidemment continué d'être requise pour toutes les mesures de contrainte précédemment soumises à contrôle judiciaire. Mais, alors que le juge d'instruction prend actuellement l'initiative de telles mesures dans le cadre de sa propre enquête, le juge de l'enquête [20], restauré en position de tiers, aurait répondu en la matière à des demandes motivées du parquet, dont il aurait apprécié le bien-fondé (en vérifiant la légalité de la mesure sollicitée, mais aussi sa nécessité et sa proportionnalité).

Le fait que les enquêtes soient toutes dirigées par le parquet aurait en outre permis que ce soit un même magistrat qui suive le dossier jusqu'à la rédaction du réquisitoire (ce qui aurait constitué un gain de temps important) et aurait garanti que le choix de poursuivre ou non puisse encore s'exercer, même une fois l'enquête clôturée. Cela aurait favorisé une meilleure gestion du flux des procédures pénales, en consacrant le plus utilement possible l'énergie judiciaire et en permettant une meilleure lutte contre l'arriéré judiciaire.

À l'estime de la commission, la transition vers une enquête pénale unifiée sous la direction du procureur et sous le contrôle d'un juge exigeait toutefois que l'indépendance du parquet à l'égard du pouvoir exécutif soit non seulement garantie, mais également renforcée.

Une double réforme constitutionnelle était à cet égard souhaitable, en vue de mettre le ministère public à l'abri de toute pression extérieure dans l'exercice de ses missions : l'article 151, § 1er, de la Constitution aurait dû être révisé pour supprimer le droit d'injonction positive et préciser que les directives de politique criminelle ne portent pas atteinte au devoir d'appréciation individuelle des dossiers par les magistrats du ministère

(20) Un même juge de l'enquête aurait été compétent pour toute la durée de l'enquête. Son contrôle sur le dossier n'aurait certes pas été permanent, mais bien répété, puisqu'il aurait pu prendre connaissance du dossier à intervalles très réguliers.

Dalloz | Telecharge le 13/11/2025 sur https://droit.cairn.info via Universite Catholique de Louvain (UCL) (IP: 130.104.41.99)

public ; et l'article 153 de la Constitution aurait également mérité d'être revu de manière à calquer davantage le statut des magistrats du parquet sur celui des juges du siège et offrir en particulier aux premiers la même garantie d'inamovibilité qu'aux seconds.

B - La suppression de la constitution de partie civile par voie d'action couplée à l'instauration d'un contrôle judiciaire sur les décisions de classement sans suite

Une autre proposition majeure de la commission de réforme de la procédure pénale consistait à supprimer la possibilité, pour les victimes, de mettre l'action publique en mouvement par une plainte avec constitution de partie civile, et à la remplacer par un mécanisme alternatif leur garantissant une protection juridictionnelle.

Dans le système belge actuel, les victimes disposent du pouvoir – relativement exceptionnel en droit comparé – de mettre elles-mêmes en mouvement l'action publique, sans qu'aucun contrôle d'opportunité puisse être exercé. Il s'agit d'une limite significative aux possibilités pour le parquet de mener une politique de poursuites et de contrôler le flux entrant dans la procédure pénale.

Une étude approfondie a été menée à l'Université de Leuven il y a quelques années pour apprécier les avantages et les inconvénients des constitutions de partie civile par voie d'action [21], et les conclusions se sont révélées globalement défavorables au maintien de ce mécanisme procédural. Il est ressorti de l'étude que les affaires pénales initiées par une plainte avec constitution de partie civile – qui concernent parfois des faits relativement insignifiants ou présentant un caractère civil manifestement prédominant – se caractérisent tout à la fois par des délais de traitement plus longs et des taux de succès plus faibles que les poursuites initiées par le parquet. Ainsi, les instructions initiées sur constitution de partie civile durent en moyenne presque deux fois plus longtemps que celles initiées par le ministère public [22] et près de la moitié des dossiers mis à l'instruction à l'initiative d'une victime se terminent par un non-lieu en chambre du conseil, soit trois fois plus que les dossiers mis à l'instruction par le ministère public [23] (sans préjudice d'un acquittement devant le juge du fond ni des dossiers qui auraient de toute façon fait l'objet d'une citation dans le cadre d'une information). Ces instructions sont donc une source importante d'arriéré judiciaire et leur utilité pour la société est globalement moindre.

La commission de réforme de la procédure pénale estimait dès lors plus cohérent de réaffirmer le principe selon lequel l'action publique relève exclusivement de l'État, le droit de (faire) punir n'appartenant pas à la victime qui peut, tout au plus, se joindre à une action pénale intentée par le parquet pour solliciter une indemnisation de son préjudice auprès du juge répressif.

La suppression du droit, pour la victime, de mettre l'action publique en mouve-

(21) R. Verstraeten, D. Van Daele, A. Bailleux et J. Huysmans, *De burgerlijke partijstelling : analyse en toekomstperspectief*, Anvers, Intersentia, 2012, 436 p.

(22) Les chiffres pour la période de référence 2005-2009 auxquels R. Verstraeten, D. Van Daele, A. Bailleux et J. Huysmans font écho dans leur étude de référence révèlent que les instructions initiées sur constitution de partie civile durent en moyenne 25 mois contre 14 pour celles ouvertes par le parquet (*De burgerlijke partijstelling : analyse en toekomstperspectief*, Anvers, Intersentia, 2012, p. 286-288).

(23) Les mêmes chiffres révèlent que les instructions initiées sur constitution de partie civile se soldent dans 46,54 % des cas par un non-lieu contre 13,72 % pour celles ouvertes par le parquet. Et même pour celles qui sont renvoyées en jugement, une condamnation n'est prononcée que dans 59,08 % des cas contre 86,79 % s'agissant d'affaires qui avaient été mises à l'instruction par le parquet.

Dalloz | Telecharge le 13/11/2025 sur https://droit.cairn.info via Universite Catholique de Louvain (UCL) (IP: 130.104.41.99)

ment visait à réduire les plaintes qui nuisent inutilement au bon fonctionnement de la justice, mais allait de pair avec l'instauration d'une possibilité de contrôle judiciaire sur les décisions de classement sans suite. Dans le système proposé par la commission de réforme de la procédure pénale, il était en effet prévu que la personne lésée par une infraction punissable de privation de liberté puisse saisir la chambre de l'enquête [24] aux fins de contrôle de la décision de classement sans suite prise par le ministère public [25].

C - La détention préventive : vers une redéfinition encadrée de l'exceptionnalité

La commission de réforme de la procédure pénale s'est interrogée sur les moyens de limiter le recours à la détention préventive, afin de lui restituer le caractère exceptionnel qui devrait être le sien. Plusieurs options radicales ont été envisagées : instauration de quotas, fixation de durées maximales, relèvement du seuil de peine autorisant la détention, ou encore établissement d'une liste limitative d'infractions concernées. Aucune de ces mesures n'a toutefois été retenue au final, soit en raison de leur caractère impraticable, soit parce que leur impact sur la population carcérale préventive aurait été marginal.

Le projet retenu comportait néanmoins plusieurs mesures susceptibles d'avoir un impact concret sur la pratique de la détention préventive, à commencer par le fait que la délivrance d'un mandat d'arrêt aurait dorénavant été décidée par une autorité juridictionnelle jouissant de la nécessaire distance pour apprécier le bien-fondé de la mesure, plutôt que par un juge qui choisit de recourir à la privation de liberté dans le cadre de sa propre enquête.

Le placement sous mandat d'arrêt n'aurait en outre pu être décidé qu'à l'issue d'une audience contradictoire (avec accès préalable au dossier pour la défense) et que s'il était satisfait à quatre conditions cumulatives : 1° une nécessité absolue pour la sécurité publique ; 2° des indices sérieux de culpabilité relatifs à un fait punissable d'une peine d'emprisonnement correctionnel d'un an ou plus ; 3° un danger de récidive, de soustraction à l'action de la justice, de disparition des preuves ou de collusion avec des tiers ; et 4° des mesures alternatives (libération sous conditions ou sous caution) ne pouvant suffire à contrer ces risques.

Par rapport au droit en vigueur, la quatrième condition constituait une innovation importante. Elle visait à souligner le caractère subsidiaire de la détention préventive et faisait suite à une recommandation formulée expressément à l'égard de la situation belge dans une étude européenne à laquelle a participé l'Institut national de criminalistique et de criminologie (INCC) [26]. Quant à la troisième condition – qui, selon le droit en vigueur, n'est pas exigée pour les infractions punissables de plus de quinze ans de réclusion ni pour les crimes terroristes –, la commission avait estimé nécessaire de la généraliser à

(24) Dans le projet de la commission de réforme, la « chambre de l'enquête » était la nouvelle dénomination de l'actuelle « chambre des mises en accusation ». Cette dernière tire en effet son nom de la procédure de renvoi aux assises. Mais comme il était prévu de supprimer la cour d'assises dans le code en projet (v. *infra*), il paraissait cohérent de la rebaptiser.

(25) La personne lésée aurait dû déposer, à cet effet, une requête indiquant, à peine d'irrecevabilité, les faits pénalement punissables ainsi que le suspect qu'elle aurait voulu voir poursuivre, ou, à défaut, les devoirs complémentaires qu'elle aurait voulu faire accomplir pour identifier le suspect.

(26) DETOUR. *Towards Pre-trial Detention as Ultima Ratio*, www.irks.at/detour, déc. 2017.

Dalloz | Telecharge le 13/11/2025 sur https://droit.cairn.info via Universite Catholique de Louvain (UCL) (IP: 130.104.41.99)

toutes les infractions, afin de donner pleinement effet au principe selon lequel la détention préventive ne peut être utilisée comme mesure de répression anticipée : quelles que soient la nature de l'infraction ou la hauteur de la peine encourue, l'un des risques spécifiquement visés aurait donc nécessairement dû être présent pour pouvoir décerner un mandat d'arrêt.

D - La suppression de la cour d'assises et la modernisation de la procédure de jugement

Les critiques à l'encontre de la procédure d'assises sont anciennes et nombreuses : procédure lourde et chronophage, jury peu représentatif et insuffisamment armé pour appréhender la complexité des dossiers, absence de droit d'appel. Cela a conduit la commission de réforme de la procédure pénale à proposer, comme d'autres avant elle [27], de supprimer la cour d'assises et de la remplacer par une chambre criminelle composée de trois magistrats professionnels, instituée au sein du tribunal correctionnel [28].

La commission de réforme de la procédure pénale a également souhaité rendre plus effective la protection des droits de la défense, tels que protégés notamment par l'article 6, § 3 de la Convention européenne des droits de l'homme (Conv. EDH), en conférant une valeur législative à plusieurs garanties jusque-là dégagées par la jurisprudence, essentiellement celle de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH).

Il était par exemple expressément prévu dans le projet de code que la citation lancée par le ministère public devrait décrire avec précision les faits reprochés au prévenu, leur date et la qualification juridique retenue.

Le code en projet prévoyait aussi que les devoirs complémentaires que les parties sollicitent ne pourraient être refusés que dans deux cas précis, à savoir lorsque le devoir sollicité n'est pas utile à la manifestation de la vérité ou à l'appréciation d'une éventuelle peine à prononcer, ou lorsque la réalisation du devoir serait de nature à postposer l'issue du procès pénal de manière disproportionnée compte tenu de son utilité.

En matière d'audition de témoins, la règle, plus précise encore et toujours directement inspirée de la jurisprudence de la Cour européenne, était que le juge pénal doit faire droit à la demande d'audition à l'audience de témoins dont la déposition apparaît déterminante, sauf si le refus ne compromet pas les droits de la défense du prévenu, ce que le juge apprécie en tenant compte de l'(in)existence de motifs valables pouvant justifier la non-audition du témoin à l'audience et de garanties compensatoires suffisantes.

E - La sanction de la preuve irrégulière : vers une inversion de logique

Le droit belge consacre le principe de l'admissibilité des preuves recueillies de manière irrégulière, qui ne peuvent être écartées que dans trois hypothèses limitativement énumérées à l'article 32 du titre préliminaire du code de procédure pénale, à savoir si le respect des conditions formelles concernées est prescrit à peine de nullité, si l'irrégularité com-

(27) La suppression de la cour d'assises a notamment été préconisée par le Conseil supérieur de la Justice (v. ses avis sur la proposition de loi relative à la réforme de la cour d'assises puis sur la loi du 21 déc. 2009 relative à la réforme de la cour d'assises, approuvés par l'assemblée générale respectivement le 28 janv. 2009 et le 30 nov. 2011 et consultables en ligne sur le site www.csj.be).

(28) Qui serait rebaptisé « tribunal pénal », pour tenir compte de cette intégration du contentieux criminel en son sein.

Dalloz | Telecharge le 13/11/2025 sur https://droit.cairn.info via Universite Catholique de Louvain (UCL) (IP: 130.104.41.99)

mise a entaché la fiabilité de la preuve, ou si l'usage de la preuve est contraire au droit à un procès équitable.

La commission de réforme de la procédure pénale a proposé d'inverser cette logique en posant comme règle l'exclusion de la preuve irrégulière, sauf exceptions encadrées. La commission estimait en effet que, dans un État de droit, il est difficilement justifiable que le principe soit celui de l'admissibilité d'une preuve obtenue en violation de règles fondamentales, tout en admettant qu'il puisse malgré tout y avoir des cas particuliers où des éléments de preuve irrégulièrement obtenus devraient pouvoir être utilisés en justice.

C'est ainsi que le code en projet prévoyait une exclusion de principe de la preuve obtenue en violation des droits de la défense, du droit à la vie privée, du droit à l'intégrité des personnes, des règles régissant l'organisation des cours et tribunaux ou du secret des sources journalistiques. Toutefois, si trois critères étaient cumulativement remplis, le juge aurait tout de même pu déclarer la preuve admissible sur la base d'une marge d'appréciation. Il aurait dû constater à cet effet que l'irrégularité n'était pas le fruit d'une méconnaissance consciente ou inexcusable du droit ou de la valeur protégée, que le degré d'atteinte au droit ou à la valeur protégée était, concrètement, de moindre importance que le poids de l'intérêt public à la poursuite de l'infraction en question et à la sanction de son auteur [29], et que l'utilisation de la preuve irrégulière ne portait pas atteinte à l'intégrité de la justice [30].

Dans deux cas de figure précis, l'exclusion de la preuve irrégulière aurait par contre été obligatoire, sans laisser aucun pouvoir d'appréciation au juge. Cette exclusion de principe aurait trouvé à s'appliquer pour les preuves obtenues à la suite d'une violation de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, prohibant la torture et les traitements inhumains et dégradants, de même que pour les actes d'enquête soumis à l'autorisation préalable du juge de l'enquête qui auraient été accomplis sans que cette autorisation ait été délivrée.

(29) Ce deuxième critère est directement inspiré de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, qui n'est toutefois pas dénuée de toute ambiguïté en la matière. Lorsqu'elle se prononce sur une possible violation de l'article 6 de la Convention, la Cour européenne affirme en effet couramment que « le poids de l'intérêt public à la poursuite de l'infraction particulière en question et à la sanction de son auteur peut être pris en considération » (v. not. CEDH 13 sept. 2016, n° 50541/08, *Ibrahim et autres c/ Royaume-Uni*, § 252, D. 2016. 1862, obs. C. de presse ; RSC 2017. 130, obs. J.-P. Marguénaud ; CEDH 23 mai 2017, n° 67496/10, *Van Wesenbeeck c/ Belgique*, § 63 ; CEDH 12 mai 2017, n° 21980/04, *Simeonovi c/ Bulgarie,* § 120). Elle ajoute même parfois que le poids de l'intérêt public à la poursuite de l'infraction particulière en question et à la sanction de son auteur peut être « mis en balance avec l'intérêt de l'individu à ce que les preuves à charge soient recueillies légalement » (CEDH 11 juill. 2006, n° 54810/00, *Jalloh c/ Allemagne*, § 97, AJDA 2006. 1709, chron. J.-F. Flauss ; CEDH 1er mars 2007, *Heglas c/ République tchèque*, n° 5935/02, § 87 ; CEDH 3 mars 2016, *Prade c/ Allemagne*, n° 7215/10, §§ 35 et 41). Curieusement, toutefois, à côté de ces arrêts qui semblent laisser entendre que les exigences du procès équitable pourraient être *assouplies* lorsque sont en cause des infractions particulièrement graves, il en est d'autres où la Cour paraît considérer que la gravité des infractions poursuivies justifie, au contraire, un *renforcement* des exigences d'équité de la procédure, lorsqu'elle affirme que « c'est face aux peines les plus lourdes que le droit à un procès équitable doit être assuré au plus haut degré possible par les sociétés démocratiques » (v. not. CEDH 27 nov. 2008, *Salduz c/ Turquie*, n° 36391/02, § 54, AJDA 2009. 872, chron. J.-F. Flauss ; CEDH 1er juin 2010, n° 22978/05 *Gäfgen c/ Allemagne*, § 177, D. 2010. 2850, point de vue D. Guérin ; RSC 2010. 678, obs. J.-P. Marguénaud ; CEDH 16 nov. 2010, n° 926/05, *Taxquet c/ Belgique*, § 93, D. 2011. 47, obs. O. Bachelet, note J.-F. Renucci ; *ibid.* 48, note J. Pradel ; Just. & cass. 2011. 241, étude C. Mathon ; AJ pénal 2011. 35, obs. C. Renaud-Duparc ; RSC 2011. 214, obs. J.-P. Marguénaud ; CEDH 29 nov. 2016, n° 34238/09, *Lhermitte c/ Belgique*, § 69, RSC 2017. 128, obs. J.-P. Marguénaud).

(30) Ce principe s'inspire de l'article 24 (2) de la Charte canadienne des droits et libertés, qui prévoit que les éléments de preuve sont écartés s'il est établi que leur utilisation est susceptible de déconsidérer l'administration de la justice ou, plus précisément, qu'ils impliquent une violation de l'intégrité de la justice. Il s'agit d'un principe d'intégrité (*integrity principle*), que l'on retrouve également dans la jurisprudence anglaise et galloise, comme dans un arrêt de la Chambre des Lords du 8 déc. 2005 (*A e.a. v. Secretary of State for the Home Department,* n° 2 [2005] UKHL 71).

Dalloz | Telecharge le 13/11/2025 sur https://droit.cairn.info via Universite Catholique de Louvain (UCL) (IP: 130.104.41.99)

Pour toutes les irrégularités, enfin, qui ne portent pas atteinte aux droits fondamentaux précédemment évoqués et apparaissent davantage vénielles, la commission avait admis qu'elles ne devaient normalement pas entraîner l'exclusion de la preuve des débats, sauf si le juge estimait que l'utilisation de la preuve ainsi obtenue porterait atteinte à l'intégrité de la justice.

III - De l'abandon du projet au recyclage partiel dans une loi distincte

Bien qu'ayant été déposé sous la forme d'une proposition de loi en mai 2020, le projet de code de procédure pénale n'a jamais été discuté au Parlement et est progressivement tombé aux oubliettes.

Deux volets de la réforme proposée ont malgré tout été repris (avec des amendements plus ou moins substantiels) dans le cadre d'un texte législatif distinct, la loi du 9 avril 2024 « Droit de la procédure pénale I » [31]. Ce fut le cas pour la réorganisation des règles en matière de compétence extraterritoriale (**A**) et pour le nouveau régime proposé en matière de prescription de l'action publique et de sanction du dépassement du délai raisonnable (**B**).

A - La réorganisation des règles de compétence extraterritoriale des juridictions belges

Les cas dans lesquels les juridictions belges peuvent, exceptionnellement, juger d'infractions commises en dehors du territoire national sont déterminés au chapitre II du titre préliminaire du code de procédure pénale de 1878. Sans prétendre modifier substantiellement les règles applicables en la matière, la commission de réforme avait prévu d'en améliorer la cohérence et la lisibilité. Reprenant très largement le texte élaboré par la commission sur ce point, la loi du 9 avril 2024 restructure et réécrit les articles du chapitre II du titre préliminaire du code de procédure pénale, en classant les dispositions relatives à la compétence extraterritoriale des juridictions belges en différentes sections selon les critères traditionnels du droit international public : la compétence liée à l'auteur de l'infraction (personnalité active), la compétence liée à la victime de l'infraction (personnalité passive), la compétence liée à la défense des intérêts de l'État belge ou d'une institution ayant son siège en Belgique (compétence réelle), la compétence liée à la défense d'autres intérêts (compétence universelle) et la compétence basée sur le droit européen et international.

B - La réforme des régimes de prescription de l'action publique et de sanction du dépassement du délai raisonnable

La commission de réforme de la procédure pénale avait proposé de repenser en profondeur le régime de prescription de l'action publique, devenu excessivement complexe au fil des nombreuses réformes législatives adoptées ces trente dernières années.

Les principaux axes de la réforme proposée étaient les suivants :

- les délais applicables ne seraient plus impactés par la dénaturation (correc-

(31) Moniteur belge, 18 avr. 2024.

Dalloz | Telecharge le 13/11/2025 sur https://droit.cairn.info via Universite Catholique de Louvain (UCL) (IP: 130.104.41.99)

tionnalisation ou contraventionnalisation) de l'infraction ;

- les causes d'interruption de la prescription seraient supprimées, mais en contrepartie, les délais applicables seraient allongés ;

- les causes de suspension de la prescription seraient limitées aux cas (expressément prévus par la loi ou identifiés par la jurisprudence) dans lesquels il y a un obstacle légal à l'introduction de l'action publique ;

- le délai de prescription cesserait de courir à dater du jour où la juridiction de jugement serait saisie de l'affaire.

Cette réforme était pensée conjointement à une modification du régime du délai raisonnable, dont le dépassement éventuel serait désormais susceptible de donner lieu, non plus simplement à une réduction de peine voire une simple déclaration de culpabilité, mais également à l'extinction pure et simple de l'action publique. La prescription de l'action publique correspondrait donc 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 pénale dans les cas les plus graves.

Ce régime a été, dans ses grandes lignes, adopté lors du vote de la loi du 9 avril 2024 déjà évoquée [32]. Le législateur a toutefois choisi d'y ajouter un tempérament majeur qui ne figurait pas dans le projet de code déposé, à savoir la création d'une nouvelle catégorie d'infractions imprescriptibles : outre les violations graves du droit international humanitaire et les abus sexuels sur mineurs, sont ainsi dorénavant également devenus imprescriptibles l'assassinat et le meurtre pour faciliter le vol lorsqu'ils sont commis dans des circonstances particulières [33].

IV - En guise de conclusion : quelques leçons à tirer de l'échec

Réformer la procédure pénale représente à l'évidence un défi de taille. Il s'agit de proposer un système cohérent, respectueux des droits fondamentaux et

(32) Sur cette modification légale, v. P. Monville, Le grand chamboulement du calcul de la prescription de l'action publique après l'entrée en vigueur de la loi « droit de la procédure pénale I » du 9 avril 2024, Journal des Tribunaux, 2024, p. 401-406 ; J. Meese, *Less is more*. De verjaring van de strafvordering en de redelijke termijn in strafzaken anno 2024, Rechtskundig Weekblad, 2024-2025, p. 763-780 ; V. Truillet et A. Verheylesonne, La réforme du régime de la prescription de l'action publique, Droit pénal de l'entreprise, 2024. 377 ; L. Kennes, Le point sur le dépassement très grave du délai raisonnable comme cause d'extinction de l'action publique, Journal des Tribunaux, 2025, p. 409-411.

(33) Selon le libellé du nouvel article 21 *bis*, 3° du titre préliminaire du code de procédure pénale, sont spécifiquement visées les infractions prévues aux articles 394 et 475 du code pénal « 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 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 ». La formulation utilisée est inspirée du texte de l'article 137 du code pénal, qui traite des infractions terroristes. Elle est censée traduire l'idée que certains assassinats ou meurtres pour faciliter le vol ont un impact social tel qu'ils devraient toujours rester susceptibles d'être poursuivis (Exposé des motifs, *Documents parlementaires*, Chambre des Représentants, 2023-2024, 55-3514/001, p. 42).

Dalloz | Telecharge le 13/11/2025 sur https://droit.cairn.info via Universite Catholique de Louvain (UCL) (IP: 130.104.41.99)

capable d'assurer l'indispensable équilibre entre efficacité des poursuites et protection des libertés individuelles[34].

Mais là ne gît peut-être pas la difficulté principale : pour peu que le modèle proposé vienne redéfinir les rôles traditionnels du parquet, du siège et de la défense et bousculer des configurations professionnelles profondément enracinées, l'enjeu sera aussi, sinon surtout, de vaincre un certain nombre de résistances au changement.

Pour favoriser au maximum les chances de réussite d'un tel processus, il nous paraît nécessaire de commencer par poser un diagnostic précis et partagé des dysfonctionnements et insuffisances du système existant, et de formuler clairement les finalités visées par la réforme. Tel était l'objet de la note « Jalons pour un nouveau code de procédure pénale » établie dans un premier temps par la commission de réforme de la procédure pénale.

La diffusion de cette note préliminaire et les débats particulièrement houleux auxquels elle a donné lieu ont fait apparaître de très fortes résistances à plusieurs des orientations cardinales de la réforme proposée, en particulier la transformation du rôle du juge d'instruction en juge de l'enquête, la suppression de la constitution de partie civile par voie d'action et la disparition de la cour d'assises.

Les colloques, discussions et autres rencontres avec les acteurs de terrain n'ont pas suffi à désamorcer ces oppositions de principe. Et il n'y a jamais non plus eu d'engagement politique clair à soutenir la réforme proposée. Dans ces conditions, plutôt que de poursuivre malgré tout sur sa lancée et de s'atteler – comme le ministre de la Justice de l'époque l'y invitait – à l'écriture d'un nouveau code de procédure pénale qui donne corps aux orientations de la note Jalons, il aurait peut-être été plus réaliste pour la commission de privilégier une réforme plus modeste, fondée sur une réécriture à droit quasi constant, en ne modifiant que certains aspects ponctuels et spécifiques du code existant sans toucher aux équilibres institutionnels établis.

Le projet de code finalement déposé – sans doute trop ambitieux en l'état – a en définitive été abandonné sans être jamais discuté au Parlement. Cette absence d'aboutissement n'est pas sans rappeler l'échec d'autres tentatives de codification antérieures et semble confirmer la difficulté structurelle à mener à bien une réforme d'ensemble de la procédure pénale.

Certaines des propositions formulées par la commission de réforme ont certes trouvé un prolongement partiel dans une loi du 9 avril 2024, mais au prix d'amendements parfois importants. Ce processus de reprise fragmentaire relève en outre, pour une part, d'un exercice de *cherry picking* législatif : le législateur a isolé certaines réformes techniques jugées opportunes, tout en écartant d'autres propositions pourtant également détachables du projet global – telles que le renforcement des critères de délivrance d'un mandat d'arrêt, l'amélioration de la protection des droits de la défense dans la phase de jugement ou le nouveau régime de sanction des preuves irrégulières – sans que ce tri opère selon une logique clairement explicitée.

S'il y a des enseignements à tirer de l'expérience belge pour nourrir les réflexions engagées ailleurs sur les modalités de réécriture du code de procédure pénale, ce serait d'abord l'importance de baliser très en amont les

(34) La tâche est d'autant plus technique et délicate si, comme ce fut le cas en Belgique, une réforme du code pénal est en préparation en parallèle.

Dalloz | Telecharge le 13/11/2025 sur https://droit.cairn.info via Universite Catholique de Louvain (UCL) (IP: 130.104.41.99)

finalités poursuivies, les résistances prévisibles et les marges de compromis envisageables. Il ne suffit pas de concevoir un projet juridiquement cohérent et techniquement abouti : encore faut-il créer les conditions politiques, institutionnelles et professionnelles de son appropriation. Il importe également de se prémunir contre les effets d'un recyclage partiel, qui – en extrayant certaines dispositions du projet initial – peut en dénaturer l'esprit ou compromettre la cohérence du système envisagé.

L'expérience belge montre, en définitive, que la réussite d'une réforme d'ampleur suppose d'ajuster en permanence l'ambition juridique à la réalité des rapports institutionnels et professionnels. À défaut, le risque est grand que le projet s'essouffle ou se délite, faute d'avoir trouvé sa juste mesure.

Dalloz | Telecharge le 13/11/2025 sur https://droit.cairn.info via Universite Catholique de Louvain (UCL) (IP: 130.104.41.99)