

BELGISCHE KAMER VAN  
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

13 juli 2017

**HERZIENING VAN DE GRONDWET**

**Voorstel tot herziening van  
artikel 12 van de Grondwet**

(ingediend door de heer Francis Delpérée,  
mevrouw Meryame Kitir en  
de heren Peter De Roover, Denis Ducarme,  
Servais Verherstraeten en Patrick Dewael)

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS  
DE BELGIQUE

13 juillet 2017

**RÉVISION DE LA CONSTITUTION**

**Proposition de révision de  
l'article 12 de la Constitution**

(déposée par M. Francis Delpérée,  
Mme. Meryame Kitir et  
MM. Peter De Roover, Denis Ducarme,  
Servais Verherstraeten et Patrick Dewael)

**SAMENVATTING**

*De voorgestelde herziening is bedoeld om:*

– voor alle inbreuken, de arrestatietermijn, zonder tussenkomst van een rechter, van 24 uren voorzien in artikel 12, derde lid, van de Grondwet, op 48 uren te brengen;

– het verbieden van elke verlenging, bij wet, van de termijn van 48 uren. Voor een verdere vrijheidsberoving na maximum 48 uren is vereist dat een rechter een bevel tot aanhouding met het oog op voorlopige inhechtenisneming uitvaardigt.

**RÉSUMÉ**

*La révision proposée a pour objet de:*

– porter le délai d'arrestation, sans intervention d'un juge, prévu par l'article 12, alinéa 3, de la Constitution, de 24 heures à 48 heures pour toutes les infractions;

– interdire toute prolongation, par voie légale, du délai de 48 heures. Pour une privation de liberté au-delà du maximum de 48 heures, il est exigé qu'un juge décerne un mandat d'arrêt en vue d'une mise en détention préventive.

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

<i>Afkortingen bij de nummering van de publicaties:</i>		<i>Abréviations dans la numérotation des publications:</i>	
DOC 54 0000/000:	Parlementair document van de 54 <sup>e</sup> zittingsperiode + basisnummer en volgnummer	DOC 54 0000/000:	Document parlementaire de la 54 <sup>e</sup> législature, suivi du n° de base et du n° consécutif
QRVA:	Schriftelijke Vragen en Antwoorden	QRVA:	Questions et Réponses écrites
CRIV:	Voorlopige versie van het Integraal Verslag	CRIV:	Version Provisoire du Compte Rendu intégral
CRABV:	Beknopt Verslag	CRABV:	Compte Rendu Analytique
CRIV:	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)	CRIV:	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)
PLEN:	Plenum	PLEN:	Séance plénière
COM:	Commissievergadering	COM:	Réunion de commission
MOT:	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)	MOT:	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

<i>Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers</i>		<i>Publications officielles éditées par la Chambre des représentants</i>	
Bestellingen: Natieplein 2 1008 Brussel Tel. : 02/ 549 81 60 Fax : 02/549 82 74 www.dekamer.be e-mail : publicaties@dekamer.be		Commandes: Place de la Nation 2 1008 Bruxelles Tél. : 02/ 549 81 60 Fax : 02/549 82 74 www.lachambre.be courriel : publications@lachambre.be	
De publicaties worden uitsluitend gedrukt op FSC gecertificeerd papier		Les publications sont imprimées exclusivement sur du papier certifié FSC	

## TOELICHTING

Dames en Heren,

In de twee meest recente Verklaringen tot herziening van de Grondwet (BS van 7 mei 2010 en BS van 28 april 2014) werd artikel 12, derde lid, van de Grondwet tot herziening vatbaar verklaard:

“Herziening van artikel 12, derde lid, van de Grondwet, om de Europese rechtspraak in verband met de bijstand door een advocaat vanaf het eerste verhoor na te leven.”

De Belgische Grondwet voorziet in artikel 12, derde lid, dat buiten de gevallen van ontdekking op heterdaad niemand kan worden aangehouden dan krachtens een met redenen omkleed bevel van de rechter, dat moet worden betekend bij de aanhouding of uiterlijk binnen vierentwintig uren.

Ten tijde van de besprekingen van de zogenaamde “Salduz-wet” van 13 augustus 2011, werd de kwestie van de verlenging van de termijn tijdens dewelke een verdachte niet kan worden vastgehouden zonder tussenkomst van een rechter, meermaals aangehaald. Tijdens deze besprekingen is gebleken dat de verplichting tot garantie van de bijstand van een advocaat vanaf het eerste verhoor en de eerste verschijning voor de onderzoeksrechter geen evidentie is in het korte tijdsbestek van vierentwintig uren. Niet zelden dient ook een beroep gedaan te worden op een tolk.

Daarnaast is er ook de steeds toenemende complexiteit van de strafzaken, die steeds meer tijd vergen om de verzamelde aanwijzingen te analyseren en al dan niet te bevestigen.

In het kader van de verschillende vormen van criminaliteit zorgt een langere termijn voor een dynamische en algemene aanpak, waarbij tegelijk verschillende individuen kunnen worden aangehouden en geconfronteerd met de verklaringen van de anderen en met het tijdens een tussenkomst aangetroffen materiaal.

Bovendien wordt de magistratuur in deze korte tijdsperiode geconfronteerd met de noodzaak om een beslissing te nemen die voortvloeit uit een onderzoek à charge en à décharge.

Het kan ook gebeuren dat de rechter over meer tijd wil beschikken om te kunnen beslissen of een aanhoudingsbevel zal worden uitgevaardigd dan wel of er een vrijheid onder voorwaarden zal worden toegekend.

## DEVELOPPEMENTS

Mesdames, Messieurs,

Dans les deux dernières déclarations de révision de la Constitution (*Moniteur belge* du 7 mai 2010 et *Moniteur belge* du 28 avril 2014), l'article 12, alinéa 3, de la Constitution a été déclaré ouvert à la révision:

“Révision de l'article 12, alinéa 3, de la Constitution, afin de respecter la jurisprudence européenne en ce qui concerne l'assistance d'un avocat dès la première audition.”

La Constitution belge prévoit en son article 12, alinéa 3, que, hors le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu de l'ordonnance motivée du juge, qui doit être signifiée au moment de l'arrestation ou au plus tard dans les vingt-quatre heures.

La question de la prolongation du délai durant lequel un suspect ne peut être détenu sans intervention d'un juge a déjà été invoquée à de nombreuses reprises au moment des discussions relatives à la loi du 13 août 2011 dite “Salduz”. Durant ces discussions, il est apparu que l'obligation de garantir l'assistance d'un avocat dès la première audition et la première comparution devant un juge d'instruction n'est pas évident dans le court délai de vingt-quatre heures. Il n'est pas rare que l'on doive faire appel à un interprète.

Par ailleurs, se pose de plus en plus la question de la complexité grandissante des affaires pénales qui exigent plus de temps pour analyser et confirmer ou non les indices recueillis.

Dans le cadre des différentes formes de criminalité, un délai plus long offre une approche dynamique et globale, qui permet d'arrêter en même temps plusieurs individus et de les confronter aux déclarations des uns et des autres ainsi qu'aux éléments matériels découverts lors d'une intervention.

En outre, le magistrat est confronté dans ce bref laps de temps à la nécessité de prendre une décision résultant d'une enquête menée à charge et à décharge.

Il se peut également que le juge souhaite disposer de davantage de temps pour pouvoir décider si un mandat d'arrêt sera décerné ou si une mise en liberté sous conditions sera accordée.

Teneinde in de context van de bijstand van een advocaat hier een antwoord op te kunnen bieden, heeft de wetgever, bij de zogenaamde “Salduz-wet” van 13 augustus 2011, een artikel 15*bis* ingevoerd in de wet van 20 juli 1990 betreffende de voorlopige hechtenis teneinde de onderzoeksrechter in bijzondere omstandigheden de mogelijkheid te geven om op vordering van de procureur des Konings of ambtshalve de vrijheidsbeneming te verlengen met een duur van maximum vierentwintig uren. Deze verlenging vereist echter een met redenen omklede beschikking van de onderzoeksrechter, wat in de praktijk moeilijk toe te passen blijft.

De voorgestelde wijziging van 24 uren naar 48 uren betekent dat dit rechterlijk bevel tot verlenging geen reden tot bestaan meer heeft en wordt afgeschaft. De wet van 20 juli 1990 zal dus in die zin worden aangepast (zie document nr. 54 2612/001).

Ons land wordt, net als alle andere landen van de Europese Unie, geconfronteerd met een toename van de zware delinquentie en de georganiseerde misdaad. Deze situatie wordt nog verergerd door de opkomst van het terrorisme, dat ons heeft getroffen onder andere in het Joods museum in Brussel en tijdens de twee aanslagen van 22 maart 2016 in Brussel. De verschrikkelijke terroristische aanslagen in Europa herinneren ons eraan hoe moeilijk het is om wettelijk bewijzen te verzamelen, om te waken over de bescherming van onze burgers en tegelijk de bescherming van de mensenrechten te waarborgen. Deze situatie noopt België er dan ook toe de, onder meer juridische, instrumenten die ter beschikking staan, te versterken om efficiënt te kunnen strijden tegen het terrorisme en alle andere vormen van criminaliteit.

De wijziging van artikel 12, derde lid, van de Grondwet om de termijn van 24 naar 48 uren te verlengen, is een van de maatregelen die werden aangenomen om deze doelstelling te bereiken.

Er moet ook gewezen worden op de conclusies van de hoorzittingen van de tijdelijke commissie “strijd tegen terrorisme” die door de Kamer werd opgericht na de aanslagen in Parijs op 13 november 2015, om onder meer de wijziging van de termijn van 24 uren voor de aanhouding van een verdachte zonder tussenkomst van een rechter te onderzoeken.

Uit deze conclusies is onder meer gebleken dat:

— de termijn van 24 uren als voorzien in artikel 12, derde lid, van de Grondwet, te kort is voor terroristische en andere zware misdrijven, gelet op de complexiteit van de vereiste onderzoeken, en dat die termijn op 48 uren moet worden gebracht;

Afin de pouvoir fournir une réponse à cet égard dans le contexte de l’assistance d’un avocat, le législateur a introduit, par la loi du 13 août 2011 dite “loi Salduz”, un article 15*bis* dans la loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive en vue de donner la possibilité au juge d’instruction, dans certaines circonstances et sur réquisition du procureur du Roi ou d’office, de prolonger la privation de liberté d’une durée de maximum vingt-quatre heures. Cette prolongation requiert toutefois une ordonnance motivée du juge d’instruction, ce qui reste difficile à appliquer dans la pratique.

La modification proposée de porter cette durée de 24 à 48 heures implique que cette ordonnance judiciaire de prolongation n’aura plus de raison d’exister et sera supprimée. Alors, la loi du 20 juillet 1990 sera adaptée dans ce sens (voir document n° 54 2612/001).

Notre pays, comme tous les autres pays de l’Union européenne, est confronté à un accroissement de la délinquance grave et de la criminalité organisée. Cette situation est encore exacerbée par la montée du terrorisme qui nous a frappé notamment au Musée juif de Bruxelles et lors des deux attentats du 22 mars 2016 à Bruxelles. Les terribles attaques terroristes perpétrées en Europe nous rappellent la difficulté de pouvoir recueillir des preuves légalement, en veillant à la protection de nos concitoyens et ce tout en garantissant la protection des droits de l’Homme. Cette situation requiert dès lors que la Belgique renforce les instruments, notamment juridiques, mis à sa disposition pour pouvoir lutter efficacement contre le terrorisme et toutes les autres formes de criminalité.

La modification de l’article 12, alinéa 3, de la Constitution en vue de prolonger le délai de 24 à 48 heures est l’une des mesures adoptées pour atteindre cet objectif.

Il convient également de souligner les conclusions des auditions organisées au sein de la Commission temporaire “lutte contre le terrorisme” mise en place par la Chambre à la suite des attentats de Paris du 13 novembre 2015, afin d’examiner notamment la question de la modification du délai de 24 heures durant lequel un suspect peut être détenu sans intervention d’un juge.

Ces conclusions ont notamment fait apparaître que:

— le délai de 24 heures prévu par l’article 12, alinéa 3, de la Constitution est trop court pour les infractions terroristes et autres infractions graves, eu égard à la complexité des investigations requises en la matière, et qu’il doit être porté à 48 heures;

— de procedure van de verlenging van de termijn van 24 uren volgens de modaliteiten van de zgn. “Salduz-wet” (art. 15*bis*) overdreven zwaar is wat de motivatie van het bevel van de rechter betreft, en dus niet werkbaar in de rechtspraktijk;

— de grondwettelijke rechten en vrijheden effectief door de Grondwet moeten worden gewaarborgd en de aanhoudingstermijn zoveel mogelijk moet worden beperkt.

Onderhavig voorstel voorziet derhalve dat:

— de termijn van 24 uren als voorzien in artikel 12, derde lid, van de Grondwet op maximum 48 uren wordt gebracht voor alle inbreuken;

— een vrijheidsberoving ten gevolge van aanwijzingen van strafbare feiten niet langer kan duren dan 48 uren, tenzij binnen die termijn een rechter beslist een bevel tot aanhouding uit te vaardigen en deze betekent aan de verdachte. Dat houdt in dat een verdachte niet langer dan 48 uren in een politiecel kan worden opgesloten op beslissing van de procureur des Konings. Indien de vrijheidsberoving voor het strafonderzoek en de -vervolging verder nodig is, dient de rechter de persoon aan te houden via een bevel tot aanhouding in het kader van de voorlopige hechtenis waarvoor de detentie plaats vindt in een gevangenis, of desgevallend in elektronisch toezicht. Dit bevel dient binnen de 48 uren betekend te worden.

Het nieuwe derde lid van artikel 12 van de Grondwet geeft dus duidelijk aan dat geen enkele uitzondering, zelfs bij wet, op de algemene regel van achtenveertig uren mogelijk zal zijn. Immers uit de nieuwe bewoordingen is duidelijk te begrijpen dat binnen de 48 uren na de arrestatie het bevel **tot aanhouding** vanwege de rechter strekkende tot voorlopige inhechtenisneming moet zijn betekend. Een bevel tot verlenging van de arrestatietermijn van maximum 48 uren, onder verantwoordelijkheid van de procureur des Konings, is voortaan uitgesloten.

Dit voorstel wil dus tegemoetkomen aan de bekommernissen die werden geformuleerd ter gelegenheid van de parlementaire werkzaamheden rond de zgn. “Salduz”-wet van 13 augustus 2011, waarbij de noodzaak werd aangehaald om elke verlenging van de termijn vooraf in de Grondwet in te schrijven, maar waaraan geen gevolg kon worden gegeven aangezien het artikel 12, derde lid, toen niet voor herziening vatbaar was verklaard.

Het voorstel zal ook samen moeten worden gelezen met de Richtlijn 2013/48/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2013 betreffende het recht

— la procédure de prolongation du délai de 24 heures selon les modalités de la loi dite “Salduz” (art. 15*bis*) est exagérément lourde en termes de motivation de l’ordonnance du juge, et n’est donc pas réalisable dans la pratique judiciaire;

— les droits et libertés constitutionnels doivent être efficacement garantis par la Constitution et le délai d’arrestation doit être limité dans toute la mesure du possible.

La présente proposition prévoit dès lors que:

— le délai de 24 heures prévu à l’article 12, alinéa 3, de la Constitution est porté à maximum 48 heures pour toutes les infractions;

— la privation de liberté consécutive à l’existence d’indices de faits punissables ne peut pas durer plus de 48 heures, sauf si, dans ce délai, un juge décide de décerner un mandat d’arrêt et signifie celui-ci au suspect. Cela implique qu’un suspect ne peut pas être enfermé pendant plus de 48 heures dans une cellule de la police sur décision du procureur du Roi. Si la privation de liberté reste nécessaire pour l’enquête pénale et les poursuites pénales, le juge doit arrêter la personne par le biais d’un mandat d’arrêt dans le cadre de la détention préventive, celle-ci ayant alors lieu dans une prison ou, le cas échéant, sous surveillance électronique. Ce mandat doit être signifié dans les 48 heures.

Le nouvel alinéa 3 de l’article 12 de la Constitution indique clairement qu’aucune exception, même par la loi, à la règle générale de quarante-huit heures ne sera possible. Le nouveau libellé laisse clairement entendre que le mandat **d’arrêt** décerné par le juge en vue d’une mise en détention préventive doit être signifié dans les 48 heures après l’arrestation. Une ordonnance de prolongation du délai d’arrestation de 48 heures au maximum, sous la responsabilité du procureur du Roi, est désormais exclue.

Cette proposition entend donc rencontrer les préoccupations formulées à l’occasion des travaux parlementaires relatifs à la loi du 13 août 2011 dite “Salduz”, au cours desquels la nécessité d’inscrire toute prolongation de délai préalablement dans la Constitution avait été soulevée mais n’avait pas pu être suivie d’effet parce que, à l’époque, l’article 12, alinéa 3, n’avait pas été déclaré ouvert à révision.

La proposition devra également être lue conjointement avec la Directive 2013/48/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 relative au

op toegang tot een advocaat in strafprocedures en in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel en het recht om een derde op de hoogte te laten brengen vanaf de vrijheidsbeneming en om met derden en consulaire autoriteiten te communiceren tijdens de vrijheidsbeneming. Deze richtlijn is omgezet in Belgisch recht door de wet van 21 november 2016, "Salduz-bis" genoemd. Zij moet België toelaten beter de rechten van de verdachte tijdens zijn vrijheidsberoving te waarborgen.

droit d'accès à un avocat dans le cadre des procédures pénales et des procédures relatives au mandat d'arrêt européen, au droit d'informer un tiers dès la privation de liberté et au droit des personnes privées de liberté de communiquer avec des tiers et avec les autorités consulaires. Cette directive a été transposée en droit belge par la loi du 21 novembre 2016, dite "Salduz-bis". Elle permet à la Belgique de mieux garantir les droits du suspect durant sa privation de liberté.

Francis Delpérée (cdH)  
Meryame Kitir (sp.a)  
Peter De Roover (N-VA)  
Denis Ducarme (MR)  
Servais Verherstraeten (CD&V)  
Patrick Dewael (Open Vld)

**VOORSTEL**

## Enig artikel

In artikel 12 van de Grondwet wordt het derde lid vervangen als volgt:

“Behalve bij ontdekking op heterdaad kan niemand worden aangehouden dan krachtens een met redenen omkleed bevel van de rechter dat uiterlijk binnen de achtenveertig uren moet worden betekend en enkel tot voorlopige inhechtenisneming kan strekken.”

13 juli 2017

**PROPOSITION**

## Article unique

Dans l'article 12 de la Constitution, l'alinéa 3 est remplacé par ce qui suit:

“Hors le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu d'une ordonnance motivée du juge qui doit être signifiée au plus tard dans les quarante-huit heures et ne peut emporter qu'une mise en détention préventive.”

13 juillet 2017

Francis Delpérée (cdH)  
Meryame Kitir (sp.a)  
Peter De Roover (N-VA)  
Denis Ducarme (MR)  
Servais Verherstraeten (CD&V)  
Patrick Dewael (Open Vld)

**HUIDIGE TEKST**

Art. 12

De vrijheid van de persoon is gewaarborgd.

Niemand kan worden vervolgd dan in de gevallen die de wet bepaalt en in de vorm die zij voorschrijft.

Behalve bij ontdekking op heterdaad kan niemand worden aangehouden dan krachtens een met redenen omkleed bevel van de rechter, dat moet worden betekend bij de aanhouding of uiterlijk binnen vierentwintig uren.

**TEXTE ACTUEL**

Art. 12

La liberté individuelle est garantie.

Nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi, et dans la forme qu'elle prescrit.

Hors le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu de l'ordonnance motivée du juge, qui doit être signifiée au moment de l'arrestation, ou au plus tard dans les vingt-quatre heures.

**TEKST AANGEPAST AAN HET VOORSTEL**

Art. 12

De vrijheid van de persoon is gewaarborgd.

Niemand kan worden vervolgd dan in de gevallen die de wet bepaalt en in de vorm die zij voorschrijft.

***Behalve bij ontdekking op heterdaad kan niemand worden aangehouden dan krachtens een met redenen omkleed bevel van de rechter dat uiterlijk binnen de achtenveertig uren moet worden betekend en enkel tot voorlopige inhechtenisneming kan strekken.***

**TEXTE ADAPTÉ A LA PROPOSITION**

Art. 12

La liberté individuelle est garantie.

Nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi, et dans la forme qu'elle prescrit.

***Hors le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu d'une ordonnance motivée du juge qui doit être signifiée au plus tard dans les quarante-huit heures et ne peut emporter qu'une mise en détention préventive.***