

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

4 april 2016

HERZIENING VAN DE GRONDWET

**Voorstel tot herziening van artikel 12,
derde lid, van de Grondwet**

(ingediend door mevrouw Catherine Fonck en
de heren Christian Brotcorne en
Georges Dallemagne)

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

4 avril 2016

RÉVISION DE LA CONSTITUTION

**Proposition de révision de l'article 12,
alinéa 3, de la Constitution**

(déposée par Mme Catherine Fonck et
MM. Christian Brotcorne et
Georges Dallemagne)

SAMENVATTING

Dit voorstel strekt tot herziening van artikel 12, derde lid, van de Grondwet, dat luidt als volgt: "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."

De voorgestelde herziening heeft tot doel een verlenging van die termijn met 24 uren mogelijk te maken voor alle misdrijven, alsook een dubbele verlenging met 24 uren enkel voor terroristische misdrijven.

Aldus wordt in de Grondwet een absolute maximumduur ingeschreven wat de hechtenistermijnen voor verdachten betreft vóór uitvaardiging van een aanhoudingsbevel: 48 uur voor alle misdrijven, uitzonderd terroristische misdrijven, en 72 uur enkel voor die laatste.

RÉSUMÉ

La présente proposition souhaite réviser l'article 12, alinéa 3, de la Constitution, rédigé comme suit: "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 révision proposée vise à permettre une prolongation de 24 heures de ce délai pour toutes les infractions ainsi qu'une double prolongation de 24 heures pour les infractions terroristes uniquement.

Un plafond absolu est ainsi inscrit dans la Constitution en ce qui concerne les délais de détention de suspects avant délivrance d'un mandat d'arrêt: 48 heures pour toutes les infractions, hormis les infractions terroristes, et 72 heures uniquement pour ces dernières.

| | | |
|-------------|---|---|
| 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 |

Afkortingen bij de nummering van de publicaties:

| | |
|------------------|---|
| DOC 54 0000/000: | Parlementair document van de 54 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer |
| QRVA: | Schriftelijke Vragen en Antwoorden |
| CRIV: | Voorlopige versie van het Integraal Verslag |
| CRABV: | Beknopt Verslag |
| CRIV: | Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen) |
| PLEN: | Plenum |
| COM: | Commissievergadering |
| MOT: | Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier) |

Abréviations dans la numérotation des publications:

| | |
|------------------|---|
| DOC 54 0000/000: | Document parlementaire de la 54 ^e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif |
| QRVA: | Questions et Réponses écrites |
| CRIV: | Version Provisoire du Compte Rendu intégral |
| CRABV: | Compte Rendu Analytique |
| 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: | Séance plénière |
| COM: | Réunion de commission |
| MOT: | Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige) |

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers

Bestellingen:
Natieplein 2
1008 Brussel
Tel. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.dekamer.be
e-mail : publicaties@dekamer.be

De publicaties worden uitsluitend gedrukt op FSC gecertificeerd papier

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants

Commandes:
Place de la Nation 2
1008 Bruxelles
Tél. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.lachambre.be
courriel : publicaties@lachambre.be

Les publications sont imprimées exclusivement sur du papier certifié FSC

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Artikel 12, derde lid, van de Grondwet komt voor in de verklaring tot herziening van de Grondwet die door de Kamers en de Koning op het einde van de voorgaande zittingsperiode gezamenlijk is aangenomen. Deze grondwetsbepaling is dus voor herziening vatbaar.

Dit voorstel tot herziening van artikel 12, derde lid, van de Grondwet vloeit voort uit de hoorzittingen die in de commissie Terrorismebestrijding werden georganiseerd over de vraag of er al dan niet nood is aan een wijziging van de bij deze bepaling vastgestelde grondwettelijke termijn van 24 uren dat een verdachte zonder het optreden van een rechter kan worden vastgehouden.

Uit de hoorzittingen komt allereerst naar voren dat erop moet worden toegezien dat de fundamentele rechten en vrijheden, in het bijzonder het recht om te gaan en te staan waar men wil, niet worden beknot in naam van de strijd tegen de terroristische dreiging, meer bepaald in alle gevallen waarin de feiten geen verband houden met terrorisme. Het is met andere woorden zaak geen afbreuk te doen aan die basisrechten en -vrijheden in naam van de strijd tegen het terrorisme, wanneer die strijd dit niet rechtvaardigt.

De voorwaarden voor de verlenging van de termijn van 24 uur die zijn vervat in de zogenaamde Salduz-wet (waarbij in de wet van 20 juli 1990 betreffende de voorlopige hechtenis een artikel 15*bis* werd ingevoegd), worden dan weer als buitengewoon stroef beschouwd, meer bepaald met betrekking tot de eisen inzake de motivering van de beslissing tot verlenging door de rechter. Die eisen waren verantwoord door de noodzaak om te voldoen aan het voorschrift en de geest van artikel 12, derde lid, van de Grondwet, dat toentertijd niet voor herziening vatbaar was.

Tot slot blijkt uit de hoorzittingen dat de termijn van 24 uur, verlengbaar volgens de nadere regels vervat in de Salduz-wet, bij de bestrijding van het terrorisme ontoereikend kan zijn. In de meeste gevallen zou een termijn van 48 uur voldoende zijn, maar kennelijk kan in sommige gevallen een periode van 72 uur nodig zijn.

Dit voorstel tot herziening is erop gericht in de Grondwet de drie volgende doelstellingen zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen:

— de instandhouding van de fundamentele rechten en vrijheden, wat vereist dat verdachten zo kort mogelijk

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

L'article 12, alinéa 3, de la Constitution figure dans la déclaration de révision de la Constitution adoptée de commun accord par les Chambres et le Roi à la fin de la législature précédente. Il est donc soumis à révision.

La présente proposition de révision de l'article 12, alinéa 3, de la Constitution fait suite aux auditions qui ont été organisées au sein de la commission "Lutte contre le terrorisme" sur la question de la modification du délai de 24 heures fixé par cette disposition durant lequel un suspect peut être détenu sans intervention d'un juge.

Il ressort des auditions, d'abord, qu'il y a lieu de veiller à ce que les droits et libertés fondamentaux, et en particulier le droit d'aller et de venir, ne soient pas réduits au nom de la lutte contre la menace terroriste dans tous les cas où les faits sont étrangers au terrorisme. En d'autres termes, il importe qu'il ne soit pas porté atteinte à ces droits et libertés fondamentaux au nom de la lutte contre le terrorisme lorsque celle-ci ne le nécessite pas.

Il en ressort, ensuite, que les conditions de prolongation du délai de 24 heures prévues par la loi dite *Salduz*, qui a introduit un article 15*bis* dans la loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive, sont considérées comme excessivement rigides en ce qui concerne en particulier les exigences de motivation de la décision de prolongation prise par le juge. Ces exigences étaient justifiées par la nécessité de respecter le prescrit et l'esprit de l'article 12, alinéa 3, de la Constitution, qui n'était, à l'époque, pas ouvert à révision.

Il en ressort, enfin, que le délai de 24 heures, prolongeable selon les modalités prévues par la loi *Salduz*, peut s'avérer insuffisant dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Si dans la plupart des cas un délai de 48 heures est suffisant, il apparaît toutefois que dans certains cas un délai de 72 heures peut s'avérer nécessaire.

La présente proposition vise à concilier au mieux dans la Constitution elle-même les trois objectifs que sont:

— la préservation des droits et libertés fondamentaux, qui requiert que les suspects soient détenus le moins

worden vastgehouden alvorens een aanhoudingsbevel wordt uitgevaardigd;

— de versoepeling van de nadere regels volgens welke de grondwettelijke termijn van 24 uur één enkele keer door de rechter met 24 uur kan worden verlengd;

— de noodzaak om in de strijd tegen het terrorisme alle nodige juridische middelen te kunnen aanwenden.

Daarom strekt dit voorstel ertoe de bestaande grondwettelijke regeling aan te vullen. Bedoeling is in de tekst van de Grondwet te bepalen wat de enige, door die Grondwet toegestane termijnverlengingen met 24 uur zijn.

Zo mag de termijn van 24 uur door de rechter eenmaal met 24 uur worden verlengd, ongeacht het opgespoorde misdrijf. Hij mag bovendien voor een tweede en laatste maal worden verlengd op grond van een met redenen omkleed bevel van de rechter, als het opgespoorde misdrijf een terroristisch misdrijf is. Aldus wordt in de Grondwet een absolute bovengrens opgenomen: 48 uur voor alle misdrijven, met uitzondering van terroristische misdrijven, en 72 uur alleen voor die laatste.

Dit voorstel tot herziening van de Grondwet maakt een onderscheid tussen de nadere regels voor de verlenging van de termijn naargelang het gaat over de eerste verlenging of de tweede, die alleen bestemd is voor terroristische misdrijven. Voor de eerste wordt niet voorzien in een met redenen omkleed bevel van de rechter en kan aldus de wetgever de nadere regels voor die verlenging bepalen, in het bijzonder wat de motivering van de rechterlijke beslissing betreft.

Mogelijk valt in dat verband een mini-onderzoek te overwegen. Een dergelijk onderzoek zou voorkomen dat automatisch een heus gerechtelijk onderzoek wordt geopend, en zou het makkelijker maken de beslissing van de rechter met redenen te omkleden, daar het in dit geval niet de bedoeling is een aanhoudingsbevel uit te vaardigen. Voor de tweede verlenging daarentegen strekt het voorstel ertoe een met redenen omkleed bevel van de rechter te eisen, teneinde duidelijk te maken dat een dergelijke tweede verlenging een uitzonderlijke maatregel is. Ze mag immers alleen plaatsvinden als ze onontbeerlijk is voor het onderzoek. De rechter zal dus moeten expliciteren waarom de termijn van 48 uur ontoereikend blijkt.

Het aldus opgezette systeem (met naargelang van het geval een dubbele of driedubbele termijn van 24 uur) beoogt erop toe te zien dat alleen op een bijkomende termijn van 24 uur een beroep wordt gedaan wanneer dat nodig is, dat wil zeggen wanneer het niet

longtemps possible avant la délivrance d'un mandat d'arrêt;

— l'assouplissement des modalités selon lesquelles le délai constitutionnel de 24 heures peut être prolongé, une seule fois, de 24 heures par le juge;

— la nécessité de donner à la lutte contre le terrorisme tous les moyens juridiques qu'elle requiert.

À cette fin, elle complète le dispositif constitutionnel existant en prévoyant dans la Constitution les seules prolongations du délai de 24 heures qu'il autorise.

Ainsi, ce délai de 24 heures peut être prolongé de 24 heures, une seule fois, par le juge, quelle que soit l'infraction recherchée. Il peut, en outre, être prolongé une seconde et dernière fois par ordonnance motivée du juge si l'infraction recherchée est une infraction terroriste. Un plafond absolu est ainsi inscrit dans la Constitution: 48 heures pour toutes les infractions, hormis les infractions terroristes, et 72 heures uniquement pour ces dernières.

La présente proposition opère une distinction entre les modalités de prolongation du délai selon qu'il s'agit de la première prolongation ou de la seconde réservée aux infractions terroristes. Pour la première, elle ne prévoit pas l'exigence d'une ordonnance motivée du juge et laisse ainsi au législateur le soin de déterminer les modalités de cette prolongation, notamment en ce qui concerne la motivation de la décision du juge.

À cet égard, l'une des modalités envisageables est le recours à la mini-instruction, ce qui éviterait l'ouverture automatique d'une instruction et faciliterait la motivation de la décision du juge, dans la mesure où il ne s'agit pas en l'occurrence de délivrer un mandat d'arrêt. En revanche, pour la seconde prolongation, la proposition exige une ordonnance motivée du juge afin d'affirmer le caractère exceptionnel du recours à cette seconde prolongation, qui ne peut intervenir que si elle est indispensable à l'enquête. Le juge devra donc expliciter les raisons pour lesquelles le délai de 48 heures s'avère insuffisant.

Le système ainsi mis en place, à travers selon le cas un double ou triple délai de 24 heures, vise à ce qu'il ne soit recouru à un délai supplémentaire de 24 heures que lorsque cela est nécessaire, c'est-à-dire lorsqu'il n'a pas été possible de mener les devoirs d'enquête

mogelijk is geweest de nodige onderzoekshandelingen te verrichten tijdens de vorige termijn van 24 uur. Het is de bedoeling dat alle onderzoekshandelingen die binnen de eerste termijn kunnen worden verricht, ook daadwerkelijk worden uitgevoerd; hetzelfde geldt voor de onderzoekshandelingen tijdens de tweede termijn; alleen die welke niet tijdens de eerste twee termijnen kunnen worden volbracht, zouden tijdens de derde termijn kunnen worden uitgevoerd. Het komt er dus op aan te voorkomen dat, wanneer een verdachte vóór de uitvaardiging van een aanhoudingsbevel in hechtenis wordt genomen, de detentiermijnen worden verlengd terwijl dat niet onontbeerlijk is; de rechter moet op een en ander toezien. Aldus wordt getalm tegengegaan.

De verankering in de Grondwet van een specifieke regeling voor terroristische misdrijven vergt enkele bijkomende preciseringen, enerzijds in verband met het begrip “terroristisch misdrijf”, en anderzijds in verband met de gevolgen van een foute kwalificering die heeft geleid tot een dubbele verlenging van de termijn van 24 uur.

De verwijzing naar terroristische misdrijven slaat op de misdrijven die zijn opgenomen in boek 2, titel I ter, van het Strafwetboek. Het spreekt voor zich dat de wetgever in de toekomst nieuwe terroristische misdrijven zal kunnen omschrijven waarop de tweede verlenging van de 24-urentermijn toepasselijk zou kunnen zijn. Desalniettemin mag hij geen afbreuk doen aan het begrip “terroristisch misdrijf”; zo niet zou hij het voorgestelde nieuwe lid van de Grondwet schenden. Om dat begrip te interpreteren, zal hij met name de internationale juridische instrumenten waardoor België gebonden is, moeten naleven. Het gaat dan inzonderheid om de instrumenten die in het kader van de Europese Unie en van de Raad van Europa zijn ontstaan, zoals de kaderbesluiten 2002/475/JBZ en 2008/919/JBZ.

Mocht voorts iemand die gedurende meer dan 48 uur wordt vastgehouden op grond van het vermoeden van terrorisme, zich in werkelijkheid schuldig hebben gemaakt aan een ander misdrijf, dan geeft de rechtspraak van het Hof van Cassatie aan dat de vervolging niet nietig kan worden verklaard.

Samen met dit voorstel tot herziening van de Grondwet zal een wet moeten worden aangenomen tot bepaling van de nadere regels inzake de eerste en de tweede verlenging van de termijn van 24 uur binnen de door de voorgestelde grondwetsbepaling vastgestelde grenzen. Met betrekking tot de eerste verlenging moet artikel 15bis van de wet van 20 juli 1990 betreffende de voorlopige hechtenis worden opgeheven en moet dat artikel bijvoorbeeld worden vervangen door een mini-onderzoek. Wat de tweede verlenging betreft, moeten

nécessaires durant le précédent délai de 24 heures. L’objectif est que tous les devoirs d’enquête qui peuvent être effectués durant le premier délai le soient, que tous ceux qui peuvent l’être durant le second le soient aussi et que seuls ceux qui ne peuvent être effectués durant les deux premiers délais puissent l’être durant le troisième. Il s’agit donc d’éviter que les délais de détention de suspects avant la délivrance d’un mandat d’arrêt soient allongés lorsque ce n’est pas indispensable et de confier au juge le soin d’y veiller. Il s’agit là d’une mesure de lutte contre la procrastination.

La mise en place dans la Constitution d’un régime spécifique pour les infractions terroristes nécessite quelques précisions supplémentaires relatives, d’une part, à la notion d’infractions terroristes et, d’autre part, aux conséquences d’une erreur de qualification ayant conduit à une double prolongation du délai de 24 heures.

La référence aux infractions terroristes vise les infractions actuellement reprises dans le titre I ter du livre 2 du Code pénal. Il va de soi que le législateur pourra à l’avenir définir de nouvelles infractions terroristes auxquelles la seconde prolongation du délai de 24 heures pourrait trouver à s’appliquer. Il ne pourra cependant pas dénaturer la notion d’infraction terroriste sous peine de violer le nouvel alinéa constitutionnel proposé. Pour interpréter cette notion, il devra avoir égard notamment aux instruments juridiques internationaux qui lient la Belgique et en particulier à ceux issus de l’Union européenne et du Conseil de l’Europe, comme les décisions-cadre 2002/475/JAI et 2008/919/JAI.

Par ailleurs, dans l’hypothèse où il s’avérerait qu’une personne détenue pendant plus de 48 heures en raison d’une suspicion de terrorisme est en réalité coupable d’une autre infraction, la sanction ne saurait, en vertu de la jurisprudence de la Cour de cassation, être la nullité des poursuites.

Il conviendra, concomitamment à l’adoption de la présente proposition de révision de la Constitution, d’adopter une loi définissant les modalités de la première et de la seconde prolongation du délai de 24 heures dans les limites fixées par le texte constitutionnel proposé. Pour la première, il convient d’abroger l’article 15bis de la loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive et de prévoir, par exemple, son remplacement par un recours à la mini-instruction. Pour la seconde, il conviendrait de préciser les exigences de motivation de l’ordonnance

de vereisten inzake de motivering van het bevel van de onderzoeksrechter worden verduidelijkt; daarvoor zou men zich kunnen baseren op die welke momenteel in het voormelde artikel 15*bis* zijn vervat.

du juge d'instruction, qui pourraient s'inspirer de celles prévues actuellement par l'article 15*bis* précité.

Catherine FONCK (cdH)
Christian BROTCORNE (cdH)
Georges DALLEMAGNE (cdH)

VOORSTEL TOT HERZIENING

Enig artikel

Artikel 12, derde lid, van de Grondwet wordt aangevuld met de volgende zin:

“Deze termijn kan, op de wijze bepaald door de wet, eenmaal voor vierentwintig uren worden verlengd krachtens een bevel van de rechter; in geval van terroristische misdrijven kan hij een tweede maal worden verlengd krachtens een met redenen omkleed bevel van de rechter.”

16 maart 2016

PROPOSITION DE RÉVISION

Article unique

L'article 12, alinéa 3, de la Constitution est complété par la phrase suivante:

“Selon les modalités fixées par la loi, ce délai peut être prolongé de 24 heures une seule fois par ordonnance du juge et, pour les infractions terroristes, une seconde fois par ordonnance motivée du juge.”

16 mars 2016

Catherine FONCK (cdH)
Christian BROTCORNE (cdH)
Georges DALLEMAGNE (cdH)