

BELGISCHE KAMER VAN  
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

23 maart 2017

**HERZIENING VAN DE GRONDWET**

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

**AMENDEMENT**

---

---

*Zie:*

Doc 54 **2056/ (2015/2016):**

001: Voorstel van de heren De Roover, Ducarme, Verherstraeten en Dewael.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS  
DE BELGIQUE

23 mars 2017

**RÉVISION DE LA CONSTITUTION**

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

**AMENDEMENT**

---

---

*Voir:*

Doc 54 **2056/ (2015/2016):**

001: Proposition de MM. De Roover, Ducarme, Verherstraeten et Dewael.

## Nr. 1 VAN DE HEER BONTE

## Enig artikel

**Dit artikel vervangen als volgt:**

*“In artikel 12 van de Grondwet, derde lid, worden de volgende wijzigingen aangebracht:*

*1° het woord “vierentwintig” wordt vervangen door het woord “achtenveertig”;*

*2° dit lid wordt aangevuld met de volgende zin:*

*“Deze termijn kan niet worden verlengd.”.”.*

## VERANTWOORDING

In de verklaring tot herziening van de Grondwet van 24 april 2014 (DOC 53 3567/001), heeft het parlement, in de hoedanigheid van preconstituante, artikel 12, derde lid, van de Grondwet voor herziening vatbaar verklaard.

Artikel 12, derde lid, van de Grondwet 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.”

In de verklaring tot herziening van de Grondwet staat te lezen:

“De Kamers verklaren dat er redenen zijn tot 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.”

Binnen de in artikel 12, derde lid, van de Grondwet voorgeschreven 24 uur, moet een persoon die van zijn vrijheid wordt beroofd voor een rechter verschijnen. Deze beslist over zijn verdere aanhouding. Bovendien moet een aangehouden persoon vanaf het eerste verhoor worden bijgestaan door een advocaat, zoals vereist door artikel 6 EVRM en de daarop gestoelde Salduz-rechtspraak.

## N° 1 DE M. BONTE

## Article unique

**Remplacer cet article par ce qui suit:**

*“À l’article 12 de la Constitution, les modifications suivantes sont apportées:*

*1° à l’alinéa 3, le mot “vingt-quatre” est remplacé par le mot “quarante-huit”;*

*2° l’article est complété par un alinéa 4 rédigé comme suit:*

*“Ce délai ne peut être prolongé.”.”.*

## JUSTIFICATION

Dans la déclaration de révision de la Constitution du 24 avril 2014 (DOC 53 3567/001), le parlement a, en sa qualité de préconstituant, déclaré l’article 12, alinéa 3, de la Constitution ouvert à révision.

L’article 12, alinéa 3, de la Constitution est 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.”

Dans la déclaration de révision de la Constitution, on peut lire ce qui suit:

“Les Chambres déclarent qu’il y a lieu à 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.”

Dans les vingt-quatre heures prescrites par l’article 12, alinéa 3, de la Constitution, la personne privée de sa liberté doit comparaître devant un juge. Celui-ci décide de son maintien en détention. En outre, la personne arrêtée doit être assistée par un avocat dès la première audition, comme l’exigent l’article 6 de la CEDH et la jurisprudence Salduz fondée sur cet article.

Binnen één enkele werkdag moet een verhoor worden georganiseerd in aanwezigheid van een advocaat en moet een gerechtelijke zitting plaatsvinden waarbij eveneens een raadsman aanwezig moet zijn. Zeker als het gaat om een complexe zaak met verschillende verdachten die verhoord moeten worden en die moeten verschijnen, is dat allesbehalve eenvoudig.

Tal van procureurs des Konings en onderzoeksrechters hebben verklaard dat de huidige termijn van 24 uren in vele gevallen te kort is. En zeker in ingewikkelde gevallen waarbij er verschillende verdachten zijn en talrijke daden van onderzoek vereist zijn, bijvoorbeeld in een terreurzaak.

De strikte Salduz-rechtspraak zorgt dus voor praktische problemen waar de preconstituante in zijn herzieningsverklaring uitdrukkelijk op wees. Meer bepaald dat iemand die terecht van zijn vrijheid wordt beroofd niet binnen de voorgeschreven 24 uur kan worden verhoord in het bijzijn van een advocaat. Deze kan dan niet voor de rechter worden gebracht voor een eventueel bevel tot aanhouding. Bijgevolg moet hij worden vrijgelaten.

Dit kan opgelost worden door de maximumduur van de vrijheidsberoving zonder tussenkomst van een rechterlijke beslissing te verlengen tot 48 uur. Een termijn van 48 uur is in de Europese Unie niet uitzonderlijk of problematisch in mensenrechtelijk perspectief. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft de maximale termijn van vrijheidsberoving zonder rechterlijke beslissing vastgesteld op vier dagen of 96 uren (rechtspraak onder artikel 5, lid 3, van het EVRM). Het Hof oordeelt weliswaar steeds *in concreto* of de duur van een vrijheidsberoving in overeenstemming was met de vereisten van artikel 5, lid 3, EVRM maar in *abstracto* is elke termijn tot 96 uur toegelaten.

Een termijn van 48 uur alvorens een rechterlijke beslissing moet vallen, is het meest gebruikelijk in de verdragsstaten van het EVRM. De huidige Belgische grondwettelijke regel waarin een rechterlijke beslissing tot aanhouding moet vallen binnen 24 uur is ongebruikelijk streng. Alleen Luxemburg, IJsland Slovenië, Bulgarije, Roemenië en Macedonië zijn even strikt.

Een verlenging tot 48 uur van de maximale termijn voor vrijheidsberoving zonder rechterlijk bevel tot aanhouding, is dus op geen enkele manier in strijd met de Europese mensenrechten. Integendeel, deze verlenging stelt ons beter in staat om een ander grondrecht – dat op bijstand door een advocaat vanaf het eerste verhoor (Salduz) – na te leven.

Dans un délai d'un seul jour ouvrable, une audition doit être organisée en présence d'un avocat et une audience judiciaire doit avoir lieu, également en présence obligatoire d'un conseiller. Ce n'est pas du tout évident, a fortiori lorsqu'il s'agit d'une affaire complexe, où plusieurs suspects doivent être entendus et doivent comparaître.

Bon nombre de procureurs du Roi et de juges d'instruction ont affirmé que le délai actuel de vingt-quatre heures est trop court dans beaucoup de cas, et certainement dans des cas complexes, où il y a plusieurs suspects et où de nombreux devoirs d'instruction doivent être accomplis, par exemple, dans une affaire de terrorisme.

La stricte jurisprudence Salduz entraîne donc des problèmes pratiques qui ont été soulignés explicitement par le préconstituant dans sa déclaration de révision, en particulier, le fait qu'une personne privée de sa liberté ne peut pas être entendue en présence d'un avocat dans le délai prescrit de vingt-quatre heures. Elle ne peut donc pas être amenée devant le juge en vue d'un éventuel mandat d'arrêt. Par conséquent, elle doit être libérée.

Ce problème peut être résolu en portant à quarante-huit heures la durée maximale de privation de liberté sans intervention d'une décision judiciaire. Au sein de l'Union européenne, un délai de 48 heures n'est ni exceptionnel ni problématique sur le plan des droits de l'homme. La Cour européenne des droits de l'homme a fixé le délai maximal de privation de liberté sans décision judiciaire à quatre jours, soit 96 heures (jurisprudence sur l'article 5, paragraphe 3, de la CEDH). Il est vrai que la Cour juge toujours *in concreto* si la durée d'une privation de liberté était conforme aux exigences de l'article 5, paragraphe 3, de la CEDH mais *in abstracto* un délai de 96 heures est autorisé.

Un délai de 48 heures avant qu'une décision judiciaire doive intervenir est le délai le plus fréquent dans les États signataires de la CEDH. L'actuelle règle constitutionnelle belge selon laquelle une décision judiciaire d'arrestation doit intervenir dans les 24 heures est particulièrement stricte. Seuls le Luxembourg, l'Islande, la Slovénie, la Bulgarie, la Roumanie et la Macédoine ont une législation aussi stricte en la matière.

Une prolongation à 48 heures du délai maximal de privation de liberté sans décision judiciaire d'arrestation n'est donc en aucune manière contraire à la CEDH. Au contraire, cette prolongation nous permet de mieux respecter un autre droit fondamental, celui de bénéficier de l'assistance d'un avocat dès la première audition (loi Salduz).

Bovendien kan een verlenging van de maximale termijn van niet gerechtelijk gesanctioneerde vrijheidsberoving tot 48 uur bijdragen tot een betere handhaving van het recht van eenieder op veiligheid (artikel 5 EVRM)

#### Complexiteit van de onderzoeken

Procureurs des Konings en onderzoeksrechters verklaarden dat het hen vaak zwaar valt om binnen 24 uur voldoende bewijsmateriaal te vergaren in geval van complexe onderzoeken – zoals bijna altijd het geval is bij terreurisdrijven – om de rechter ertoe te kunnen bewegen een bevel tot aanhouding te verlenen.

Ook de vereisten om de onderzoeksrechter te bewegen tot een verlenging van 24 uur op grond van artikel 15*bis* van de wet van 20 juli 1990 op de voorlopige hechtenis zijn streng en niet altijd haalbaar binnen die korte periode: de wet vereist immers ernstige aanwijzingen van schuld om over te gaan tot een verlenging tot een bijkomende 24 uur. Als er verschillende verdachten moeten worden verhoord, huiszoekingen moeten worden gedaan, ... kan het zijn dat de opsporingsdiensten dat in 24 uur niet halen, en er dus geen verlenging volgt. Dat kan in bepaalde urgente zaken een groot probleem zijn. In het bijzonder geldt dit bij zaken die zijn gerelateerd aan terreurisdrijven.

Het is wenselijk dat de politie, het openbaar ministerie en de onderzoeksrechter 48 uur lang niet afhankelijk zijn van het onzekere oordeel van de rechter. Er mag vanuit worden gegaan dat in deze fase een juiste inschatting door de rechter niet altijd makkelijk is en dat de politie en vervolgende instanties niet mogen gehinderd worden door de noodzaak een verlenging te beargumenteren en te bekomen.

De verlenging van de maximale termijn van vrijheidsberoving tot 48 uur beperkt het recht op persoonlijke vrijheid dat wordt beschermd door artikel 12 van de Grondwet en artikel 5 van het EVRM. De beperking van de persoonlijke vrijheid kan echter worden verantwoord als de wet die toestaat en als die in een democratische samenleving noodzakelijk is ter bescherming van het recht op veiligheid (artikelen 2 en 5 EVRM) van de burgers. De complexiteit van de misdrijven is de afgelopen jaren en maanden ontegenzeggelijk toegenomen en het recht op persoonlijke veiligheid vereist meer armslag voor de vervolgende instanties, zij het steeds binnen de uiterste grenzen die zijn vastgelegd door het EVRM en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

De verlenging van de maximale termijn voor vrijheidsberoving tot 48 uur zonder rechterlijke beslissing blijft ruim binnen

En outre, une prolongation à 48 heures du délai maximal d'une privation de liberté qui n'a pas été sanctionnée par un juge peut contribuer à mieux faire respecter le droit de toute personne à la sûreté (article 5 CEDH).

#### Complexité des enquêtes

Certains procureurs du Roi et juges d'instruction ont indiqué que, dans le cadre d'enquêtes complexes, comme elles le sont presque toujours en cas d'infractions terroristes, il leur était souvent difficile de rassembler suffisamment de preuves dans un délai de 24 heures pour amener le juge à décerner un mandat d'arrêt.

Les conditions pour amener le juge d'instruction à prolonger le délai de 24 heures sur la base de l'article 15*bis* de la loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive sont, elles aussi, strictes et il n'est pas toujours possible d'y répondre dans un délai aussi court: la loi exige en effet "des indices sérieux de culpabilité" pour prolonger le délai de 24 heures. Lorsque plusieurs suspects doivent être entendus, que des perquisitions doivent être menées, ..., il se peut que les services de recherche n'arrivent pas à accomplir ces actes en 24 heures, ce qui empêche du même coup toute prolongation. Dans certaines affaires urgentes, cette situation peut poser de gros problèmes, en particulier dans les affaires liées à des infractions terroristes.

Il serait opportun que durant 48 heures, la police, le ministère public et le juge d'instruction ne soient pas tributaires de la décision du juge. En effet, durant cette phase, il n'est pas toujours aisé pour le juge d'apprécier correctement les faits, et la nécessité d'étayer et d'obtenir une prolongation ne peut entraver le travail de la police et des instances poursuivantes.

La prolongation du délai maximum de privation de liberté à 48 heures restreint le droit à la liberté individuelle garanti par l'article 12 de la Constitution et l'article 5 de la CEDH. La restriction de la liberté individuelle peut néanmoins se justifier lorsqu'elle est autorisée par la loi et si elle est nécessaire, dans une société démocratique, pour protéger le droit des citoyens à la sûreté (articles 2 et 5 de la CEDH). Force est de constater que les infractions sont devenues de plus en plus complexes ces dernières années et ces derniers mois et que, pour garantir le droit à la sécurité personnelle, les instances poursuivantes devraient disposer d'une plus grande marge de manœuvre, dans les limites posées par la CEDH et la Cour européenne des droits de l'homme.

La prolongation du délai maximum de privation de liberté à 48 heures sans décision judiciaire respecte pleinement ces

die grenzen en zorgt tegelijk voor een betere bescherming van het recht op openbare en individuele veiligheid van burgers. De indiener van dit amendement is dan ook overtuigd van de noodzaak van de verlenging van de aanhoudingstermijn van 24 uur naar 48 uur voor alle misdrijven.

Zoals hierboven reeds toegelicht, bestaat er vandaag wel al de mogelijkheid tot eenmalige verlenging van de aanhoudingstermijn met 24 uur op basis van artikel 15*bis* van de wet van 20 juli 1990 betreffende de voorlopige hechtenis.

De huidige situatie van een achterpoortje via de gewone wet, terwijl in de grondwet eigenlijk een kortere termijn is bepaald, is juridisch betwistbaar en onwenselijk. De grondwettelijke maximumtermijn dient net om burgers te beschermen tegen de grillen van de gewone parlementaire meerderheid.

Het getuigt van meer eerbied voor de grondwet om de feitelijke toestand van vandaag, namelijk het bestaan van de mogelijkheid van een aanhoudingsmandaat van maximaal 48 uur (24 uur + eventueel nog eens 24 uur) uitdrukkelijk op te nemen in de grondwet. Met dit amendement willen de indieners dan ook tegelijk nader bepalen dat er naast deze verlenging tot 48 uur geen mogelijkheid meer mag bestaan tot een extra verlenging bij gewone wet. Niet voor alle misdrijven, maar evenmin voor een specifieke soort van misdrijven.

Artikel 15*bis* van de wet van 20 juli 1990 betreffende de voorlopige hechtenis dat voorziet in een eenmalige verlenging van de aanhoudingstermijn met 24 uur is hiermee ongrondwettig en dient gelijktijdig met de goedkeuring van deze grondwetsbepaling te worden opgeheven.

Tot slot wil de indiener graag wijzen op een aantal uitspraken van vooraanstaande experts tijdens de hoorzittingen over dit thema in de tijdelijke commissie Terrorismebestrijding in januari 2016.

Zo verklaarden Philippe Van Linthout en Jean-Louis Doyen, voorzitters van de Vereniging van onderzoeksrechters: *“Het is bijgevolg weinig verrassend dat uit de bevraging is gebleken dat de onderzoeksrechters unisono van oordeel zijn dat de bestaande termijn van 24 uren voorbijgestreefd is. (...) Concreet suggereren zij het optrekken van de bestaande termijn naar 48 uur, en dat niet enkel voor terrorismemisdrijven. (...) Een grote meerderheid van de onderzoeksrechters acht een verlenging tot 72 uur te lang. Het gevaar bestaat in het laatste geval dat er een zekere laksheid zou ontstaan in de keten (...) Een termijn van 48 uur verdient bijgevolg de voorkeur.”*

limites, et permet dans le même temps de mieux garantir le droit à la sécurité publique et individuelle des citoyens. Nous sommes dès lors convaincu de la nécessité de porter le délai d’arrestation à 48 heures pour toutes les infractions.

Comme expliqué plus haut, il est certes déjà possible, à l’heure actuelle, de prolonger une seule fois le délai d’arrestation de 24 heures sur la base de l’article 15*bis* de la loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive.

La situation actuelle, qui offre une voie détournée grâce à une loi ordinaire alors que la Constitution prévoit, en fait, un délai plus court, est contestable et non souhaitable sur le plan juridique. Le délai maximum prévu par la Constitution a précisément pour objectif de protéger les citoyens contre les caprices d’une majorité parlementaire simple.

Il serait plus respectueux de la Constitution d’y inscrire la situation de fait actuelle, à savoir la possibilité de délivrer un mandat d’arrêt d’une validité de 48h au maximum (24h + prolongation éventuelle de 24h). Avec le présent amendement, nous entendons indiquer explicitement qu’il ne peut plus exister par ailleurs aucune autre possibilité de prolongation supplémentaire en application d’une loi ordinaire, ni pour l’ensemble des infractions, ni pour certaines infractions en particulier.

L’article 15*bis* de la loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive, qui permet de prolonger une seule fois de 24h le délai d’arrestation, deviendra par conséquent inconstitutionnel et devra être abrogé au moment de l’adoption de cette disposition constitutionnelle.

Enfin, nous souhaitons attirer l’attention sur plusieurs déclarations faites par d’éminents experts en janvier 2016 lors des auditions organisées à ce sujet au sein de la commission temporaire “Lutte contre le terrorisme”.

Philippe Van Linthout et Jean-Louis Doyen, présidents de l’Association des juges d’instruction, ont ainsi déclaré: “Il est dès lors peu étonnant qu’il soit ressorti de l’enquête que les juges d’instruction estiment à l’unisson que le délai existant de 24 heures est obsolète. [...] Concrètement, ils suggèrent de porter le délai existant à 48 heures, et ce, pas seulement pour les infractions terroristes. [...] Une grande majorité des juges d’instruction estiment qu’une prolongation à 72 heures est trop longue. Dans ce dernier cas, un certain laisser-aller risquerait de s’installer dans la chaîne [...] Il est donc préférable de prévoir un délai de 48 heures.”

Ook Frédéric Van Leeuw, federaal procureur legde gelijkaardige verklaringen af: *“De praktijk leert ons derhalve dat een algemene inverzekeringstellingstermijn van 48 uren het mogelijk maakt tegemoet te komen aan de vereisten van het onderzoek én de individuele rechten in acht te nemen.(...) De spreker laat het aan de commissieleden over te oordelen of voor bepaalde aangelegenheden niet in de mogelijkheid moet worden voorzien die termijn te verlengen tot 72 uren, onder nader te omschrijven voorwaarden waarvoor strikte waarborgen moeten gelden.(...) Hoewel terrorisme als een uitzonderlijk verschijnsel kan worden opgevat, meent de spreker immers persoonlijk dat het belangrijk is terrorisme niet te lijf te gaan met uitzonderingen in de wetgeving. De verlenging van de inverzekeringstellingstermijn, louter en alleen voor terroristische feiten, lijkt een gevaarlijk precedent te vormen, terwijl andere aangelegenheden in bepaalde gevallen evenzeer vereisen dat de inverzekeringstellingstermijn tot 72 uren wordt verlengd. Uit het oogpunt van de bescherming van de samenleving, noch uit principieel oogpunt is het wenselijk terrorismeverdachten anders te behandelen dan personen die betrokken zijn bij andere, zeer zware vormen van criminaliteit.”*

Raf Verstraeten, buitengewoon hoogleraar aan de KU Leuven zei dan weer: *“Een verlenging tot 72 uur lijkt de heer Verstraeten dan weer te ver, terwijl 48 uur wel als redelijk kan worden beschouwd.”*

En Marc Bossuyt, emeritus voorzitter van het grondwettelijk Hof, tenslotte zei: *“Problemen kunnen ontstaan wanneer nieuwe verschillen in behandeling zouden worden ingevoerd, in het bijzonder wanneer die verschillen niet in de Grondwet zelf worden ingeschreven. Dat is in het bijzonder het geval wanneer de Grondwetgever het aan de wet zou overlaten om de gevallen te bepalen waarin de verlenging van termijn van toepassing zou zijn. (...) Met een eenvoudige verlenging van de termijn in de Grondwet als algemene regel, zonder uitzonderingen, weze het vermoedelijk dan beter een verlenging tot 48 uur dan tot 72 uur, zouden deze risico's kunnen worden vermeden.”*

Al deze vooraanstaande experts uitten dus kritiek op het voorliggende wetsvoorstel 2056 en spreken hun voorkeur uit voor de optie die wordt verwoordt in dit amendement om de grondwettelijke aanhoudingstermijn te verlengen tot 48 uur en geen verlenging meer toe te staan via de gewone wet.

Hans BONTE (sp.a)

Frédéric Van Leeuw, procureur fédéral, a fait une déclaration similaire: *“La pratique enseigne donc qu'un délai général de 48 heures de garde à vue serait de nature à conjuguer impératifs de l'enquête et respect des droits individuels. (...) L'orateur laisse à l'appréciation des membres le soin de déterminer si, dans certaines matières, le délai de 72 heures (à des conditions à définir précisément et à encadrer de garanties strictes) ne devrait pas être rendu possible. (...) En effet, si le terrorisme peut être considéré comme un phénomène exceptionnel, l'orateur estime à titre personnel qu'il est important qu'il ne soit pas combattu avec des lois d'exception. Viser le seul terrorisme paraît constituer un précédent qui pourrait être dangereux, alors que d'autres matières justifient de la même manière la nécessité, dans certains cas, de prolonger la garde à vue à 72 heures. Séparer le sort des personnes soupçonnées de terrorisme de celui de celles impliquées dans d'autres formes très lourdes de criminalité n'est ni souhaitable du point de vue de la protection de la société, ni de celui sur le plan des principes.”*

Raf Verstraeten, professeur extraordinaire à la KU Leuven, estime *“qu'une prolongation du délai à 72h semble par contre excessive, tandis qu'un délai de 48 heures peut être considéré comme raisonnable”*.

Marc Bossuyt, président émérite de la Cour constitutionnelle, a quant à lui déclaré ce qui suit: *“Des problèmes pourraient se poser si de nouvelles différences de traitement venaient à être introduites, en particulier si ces différences ne sont pas inscrites dans la Constitution même. Ce serait particulièrement le cas si le Constituant s'en remettait à la loi pour déterminer les cas où la prolongation du délai est d'application. (...) En inscrivant, dans la Constitution, la règle générale d'une simple prolongation du délai, sans exceptions – auquel cas une prolongation à 48 heures plutôt qu'à 72 heures serait probablement plus judicieuse – ces risques pourraient être évités.”*

Tous ces éminents experts ont donc émis des critiques à propos de la proposition de loi 2056 à l'examen et donné la préférence à l'option préconisée par le présent amendement, qui vise à porter le délai constitutionnel de garde à vue à 48 heures et à ne plus autoriser sa prolongation par le biais d'une loi ordinaire.