

**BELGISCHE SENAAAT**


---

 ZITTING 2016-2017
 

---



---

 2 OKTOBER 2017
 

---

**HERZIENING VAN DE GRONDWET****Ontwerp tot herziening van artikel 12 van de Grondwet**

Voorstel 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

Voorstel tot herziening van artikel 12 van de Grondwet, teneinde een verlenging van de aanhoudingstermijn tot achtenveertig uren mogelijk te maken

*(Verklaring van de wetgevende macht, zie « Belgisch Staatsblad » nr. 127, Ed. 2, van 28 april 2014)*

**VERSLAG**

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE INSTITUTIONELE AANGELEGENHEDEN  
UITGEBRACHT DOOR  
DE HEER **ANCIAUX** EN MEVROUW **BARZIN**

**SÉNAT DE BELGIQUE**


---

 SESSION DE 2016-2017
 

---



---

 2 OCTOBRE 2017
 

---

**RÉVISION DE LA CONSTITUTION****Projet de révision de l'article 12 de la Constitution**

Proposition de 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

Proposition de révision de l'article 12 de la Constitution en vue de permettre la prolongation du délai d'arrestation à quarante-huit heures

*(Déclaration du pouvoir législatif, voir le « Moniteur belge » n° 127, Éd. 2, du 28 avril 2014)*

**RAPPORT**

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION DES  
AFFAIRES INSTITUTIONNELLES  
PAR  
M. **ANCIAUX** ET MME **BARZIN**

**Samenstelling van de commissie / Composition de la commission :**  
**Voorzitster / Présidente :** Christine Defraigne
**Leden / Membres :**

<b>N-VA :</b>	Jan Becaus, Cathy Coudyser, Annick De Ridder, Karl Vanlouwe,
<b>PS :</b>	Véronique Jamoulle, Christophe Lacroix, Karl-Heinz Lambertz, Patrick Prévot,
<b>MR :</b>	Anne Barzin, Christine Defraigne, Jean-Paul Wahl,
<b>CD&amp;V :</b>	Sabine de Bethune, Brigitte Grouwels, Peter Van Rompuy,
<b>Ecolo-Groen :</b>	Petra De Sutter, Cécile Thibaut,
<b>Open Vld :</b>	Jean-Jacques De Gucht, Martine Taelman,
<b>sp.a :</b>	Bert Anciaux, Güler Turan,
<b>cdH :</b>	Véronique Waroux.

---

*Zie :*

**Stukken van de Senaat :**

**6-363 – 2016/2017 :**

Nr. 1: Ontwerp van tekst overgezonden door de Kamer van volksvertegenwoordigers

**6-6 – B.Z. 2014 :**

Nr. 1 : Voorstel tot herziening van de Grondwet van mevrouw Taelman.

**6-6 – 2016/2017 :**

Nr. 2 : Verslag.

**6-268 – 2015/2016 :**

Nr. 1 : Voorstel tot herziening van de Grondwet van de dames Thibaut en De Sutter.

**6-268 – 2016/2017 :**

Nr. 2 : Verslag.

---

*Voir :*

**Documents du Sénat :**

**6-363 – 2016/2017 :**

N° 1 : Projet de texte transmis par la Chambre des représentants.

**6-6 – S.E. 2014 :**

N° 1 : Proposition de révision de la Constitution de Mme Taelman.

**6-6 – 2016/2017 :**

N° 2 : Rapport.

**6-268 – 2015/2016 :**

N° 1 : Proposition de révision de la Constitution de Mmes Thibaut et De Sutter.

**6-268 – 2016/2017 :**

N° 2 : Rapport.

**I. PROCEDURE**

Het voorliggende ontwerp tot herziening van de Grondwet werd in de Kamer van volksvertegenwoordigers ingediend op 13 juli 2017. Het werd op 20 juli 2017 aangenomen met 128 tegen 12 stemmen bij 1 onthouding en dezelfde dag aan de Senaat overgezonden.

De commissie voor de Institutionele Aangelegenheden heeft het ontwerp besproken tijdens haar vergadering van 28 augustus 2017 in aanwezigheid van de minister van Justitie.

De voorstellen tot herziening van artikel 12, derde lid, van de Grondwet van mevrouw Taelman (stuk Senaat, nr. 6-6/1) en tot herziening van artikel 12 van de Grondwet van de dames Thibaut en De Sutter (stuk Senaat, nr. 6-268/1) werden aan het dossier toegevoegd.

Dit verslag werd op 2 oktober 2017 ter goedkeuring aan de commissie voorgelegd.

**II. INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR DE MINISTER VAN JUSTITIE**

De minister van Justitie, de heer Geens, stipt aan dat de voorliggende tekst door de Kamer van volksvertegenwoordigers werd goedgekeurd op 20 juli 2017. Het betreft de herziening van artikel 12, derde lid, van de Grondwet.

De huidige tekst van artikel 12, derde lid, bepaalt 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 de vierentwintig uren te rekenen van de vrijheidsberoving.

De termijn van 24 uur wordt nu op 48 uur gebracht.

Deze wijziging van de Grondwet kan slechts in werking treden als ook de wet van 20 juli 1990 op de voorlopige hechtenis wordt aangepast. Ook in deze wet moet de termijn van 24 uur op 48 uur worden gebracht. Een wetsvoorstel ter zake werd door de meerderheid in de Kamer ingediend (stuk Kamer, nr. 54-2612/001). Het is de bedoeling de publicatie van de voorliggende grondwetswijziging uit te stellen tot de aanneming van het betreffende wetsvoorstel door de Kamer. Een grondwetsherziening treedt immers in werking onmiddellijk na de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad*.

**I. PROCÉDURE**

Le projet de révision de la Constitution qui fait l'objet du présent rapport a été déposé à la Chambre des représentants le 13 juillet 2017. Il a été adopté le 20 juillet 2017 par 128 voix contre 12 et une abstention, et transmis au Sénat le même jour.

La commission des Affaires institutionnelles a examiné le projet lors de sa réunion du 28 août 2017 en présence du ministre de la Justice.

Les propositions de révision de l'article 12, alinéa 3, de la Constitution de Mme Taelman (doc. Sénat, n° 6-6/1) et de révision de l'article 12 de la Constitution de Mmes Thibaut et De Sutter (doc. Sénat, n° 268/1) ont été jointes au dossier.

Le présent rapport a été soumis à la commission pour approbation le 2 octobre 2017.

**II. EXPOSÉ INTRODUCTIF DU MINISTRE DE LA JUSTICE**

Le ministre de la Justice, M. Geens, souligne que le texte à l'examen a été adopté par la Chambre des représentants le 20 juillet 2017. Il concerne la révision de l'article 12, alinéa 3, de la Constitution.

Le texte actuel de l'article 12, alinéa 3, dispose 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 de la privation de liberté.

Le délai de 24 heures est désormais porté à 48 heures.

Cette modification de la Constitution ne peut entrer en vigueur que si la loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive est, elle aussi, adaptée. Le délai de 24 heures doit aussi être porté à 48 heures dans cette loi. La majorité a déposé une proposition de loi en ce sens à la Chambre (doc. Chambre, n° 54-2612/001). L'objectif est de différer la publication de la révision de la Constitution à l'examen jusqu'à l'adoption de la proposition de loi en question par la Chambre. En effet, une révision de la Constitution entre en vigueur immédiatement après sa publication au *Moniteur belge*.

De tekst van artikel 12, derde lid, van de Grondwet, zoals aangenomen door de Kamer, luidt 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 te rekenen van de vrijheidsberoving moet worden betekend en uitsluitend tot voorlopige inhechtenisneming kan strekken.* »

Het gaat hier om de procedure in strafzaken, dus nadat er aanwijzingen zijn dat er strafbare feiten zijn gepleegd. Artikel 12, tweede lid, bepaalt immers dat niemand kan worden vervolgd dan in de gevallen die de wet bepaalt en in de vorm die zij voorschrijft.

Ook de woorden « behalve bij ontdekking op heterdaad » in het derde lid van artikel 12 verwijzen naar het strafprocesrecht. Artikel 41, eerste lid, van het Wetboek van strafvordering stelt dat een misdrijf is ontdekt op heterdaad indien het wordt ontdekt « terwijl het gepleegd wordt of terstond nadat het gepleegd is ».

De minister schetst ook de geschiedenis en betekenis van de voorgestelde herziening van artikel 12, derde lid, van de Grondwet.

Tijdens de vorige zittingsperiode heeft de wetgever via de wet van 13 augustus 2011 – de « wet-Salduz » – beslist dat de onderzoeksrechter een hechtenis van 24 uur op grond van een met redenen omkleed bevel kan verlengen tot 48 uur. Deze wijziging vormde een antwoord op de « richtlijn-Salduz » van de Europese Unie.

In deze context werd de grondwetgever gevraagd artikel 12, derde lid, te herzien. De politieke meerderheid in de Kamer wil zo voorkomen dat de « gewone » wetgever in de toekomst de Grondwet impliciet zou kunnen wijzigen. Elke ambiguïteit moet worden opgeheven.

De vrijheidsberoving van een verdachte van strafbare feiten mag niet langer dan 48 uur duren, tenzij een rechter tussenkomt met een schriftelijk gemotiveerd bevel tot « echte » aanhouding. De vrijheidsberoving bestaat uit de beperking van de vrijheid van komen en gaan. De termijn gaat in bij de vrijheidsberoving.

Het woord « vrijheidsberoving » – « *privation de liberté* » in het Frans – is een nieuwe term.

Le texte de l'article 12, alinéa 3, de la Constitution, tel qu'adopté par la Chambre, est rédigé comme 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 de la privation de liberté et ne peut emporter qu'une mise en détention préventive.* »

Il s'agit ici de la procédure pénale, enclenchée à la suite d'indices selon lesquels des faits punissables ont été commis. L'article 12, alinéa 2, dispose en effet que nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi, et dans la forme qu'elle prescrit.

Les termes « hors le cas de flagrant délit » figurant à l'alinéa 3 de l'article 12 se réfèrent aussi au droit de la procédure pénale. L'article 41, premier alinéa, du Code d'instruction criminelle dispose qu'un délit est un flagrant délit s'il « se commet actuellement ou vient de se commettre ».

Le ministre retrace également l'historique et le sens de la proposition de révision de l'article 12, alinéa 3, de la Constitution.

Au cours de la législature précédente, le législateur avait décidé, par la loi du 13 août 2011, dite « loi Salduz », de permettre au juge d'instruction de prolonger une détention de 24 heures à 48 heures, et ce moyennant une ordonnance motivée. Cette modification avait pour but de fournir une réponse à la directive « Salduz » de l'Union européenne.

Il a été donné mission à la Constituante de modifier l'article 12, alinéa 3, dans cette optique. L'accord politique conclu à la Chambre veut ainsi exclure que le législateur « normal » puisse modifier à l'avenir la Constitution de façon implicite. Toute ambiguïté doit être évitée.

La privation de liberté d'une personne suspectée de faits punissables ne peut dépasser 48 heures, à moins qu'un juge n'intervienne avec un « vrai » mandat d'arrêt motivé par écrit. La privation de liberté consiste en la restriction de la liberté d'aller et venir. Le délai prend cours au moment de la privation de liberté.

L'expression « privation de liberté » – « *vrijheidsberoving* » en néerlandais – est nouvelle.

Het vroeger gebruikte woord « aanhouding » heeft immers te veel verschillende betekenissen en kan verwarrend scheppen.

Er is slechts één uitzondering, namelijk bij ontdekking op heterdaad.

In dat geval kan immers elke burger, elke niet-politieman of private veiligheidspersoon of detective, iemand arresteren en zo snel mogelijk aangifte doen van deze arrestatie en het misdrijf aan de politie. Enkel in dat geval begint de termijn van 48 uur te lopen niet vanaf de vrijheidsberoving, maar wel vanaf de aangifte.

Het schriftelijk gemotiveerde bevel moet een daadwerkelijk bevel tot aanhouding in voorlopige hechtenis zijn. met andere woorden, de rechter mag zijn bevoegdheid niet meer beperken tot een loutere verlenging van die voorafgaande termijn van 48 uur waarbinnen politie en openbaar ministerie verder kunnen ageren/onderzoek voeren.

In de rechtspraak betekent het bevel tot aanhouding dat de verdachte in voorlopige hechtenis in de gevangenis gaat of dat elektronisch toezicht wordt opgelegd (als modaliteit van voorlopige hechtenis). Vandaag worden ongeveer 8 à 9 % van de voorlopige hechtenissen met een elektronische enkelband uitgevoerd, of 13 % als men de personen zonder verblijfsvergunning uit de statistieken verwijderd. Uiteraard kan de rechter ook beslissen om geen voorlopige hechtenis op te leggen, maar de persoon vrij (onder voorwaarden) te stellen.

Het is voor een persoon en zijn verdere toekomst minder bezwarend om even in de politiecel te verblijven dan in een gevangenis. Daarom leek de verlenging van de termijn van 24 uur naar 48 uur een mooi compromis. In sommige landen kan men zelfs 96 uur of langer in een politiecel verblijven.

Samengevat stelt de minister dat er mogelijk twee periodes van vrijheidsberoving zijn :

- de periode voorafgaand aan het bevel van de rechter tot aanhouding, die niet langer dan 48 uur mag duren (behalve bij ontdekking op heterdaad) ;

- de periode na de afgifte van het bevel tot aanhouding door de rechter, die bestaat uit de voorlopige hechtenis onder commando van de onderzoeksrechter, de raadkamer en de kamer van inbeschuldigingsstelling. Hierbij is er een regelmatige afweging van de noodzakelijkheid van de voorlopige hechtenis.

En effet, le mot « arrestation » utilisé précédemment a trop de significations différentes et est source de confusion.

Il n'existe qu'une seule exception, à savoir en cas de flagrant délit.

Dans ce cas, tout citoyen, non-policier, agent de sécurité privée ou détective, peut arrêter quelqu'un et déclarer dans les plus brefs délais cette arrestation et le délit à la police. C'est seulement dans ce cas que le délai de 48 heures commence à courir non pas à partir de la privation de liberté, mais à partir de la déclaration.

L'ordonnance motivée par écrit doit être un véritable mandat d'arrêt en détention préventive. En d'autres termes, le juge ne peut plus limiter sa compétence à une simple prolongation du délai préalable de 48 heures dans lequel la police et le ministère public peuvent poursuivre l'action/l'enquête.

Dans la pratique judiciaire, le mandat d'arrêt signifie que le suspect va être incarcéré en détention préventive ou sera soumis à une surveillance électronique (en tant que modalité de détention préventive). Aujourd'hui, 8 à 9 % des personnes placées en détention préventive sont équipées d'un bracelet électronique (cette proportion est de 13 % si l'on exclut des statistiques les personnes sans permis de séjour). Le juge peut évidemment aussi décider de ne pas ordonner de détention préventive, mais de libérer la personne (sous conditions).

Un bref séjour en cellule de police est moins lourd de conséquences pour une personne et son avenir qu'un séjour dans une cellule de prison. C'est pourquoi la prolongation du délai de 24 à 48 heures semblait constituer un bon compromis. Dans certains pays, on peut même rester en cellule de police durant 96 heures, voire davantage.

En résumé, le ministre indique qu'il peut y avoir deux périodes de privation de liberté :

- la période précédant la délivrance du mandat d'arrêt par le juge, et qui ne peut excéder 48 heures (sauf en cas de flagrant délit) ;

- la période qui suit la délivrance du mandat d'arrêt par le juge et qui consiste en une détention préventive ordonnée par le juge d'instruction, la chambre du conseil et la chambre des mises en accusation. À cet égard, la nécessité de la détention préventive est réévaluée régulièrement.

Zolang geen rechter geadieerd is voor het bevel tot aanhouding, kan het openbaar ministerie nog steeds op eigen initiatief de verdachte vrijlaten en de zaak verder in het kader van een opsporingsonderzoek behandelen, zonder gerechtelijk onderzoek en voorlopige hechtenis.

De minister besluit dat de voorgestelde tekst van artikel 12, derde lid, duidelijk is. Binnen 48 uur moet de rechter tussenkomen met een bevel tot aanhouding in voorlopige hechtenis; de termijn van 48 uur kan *as such* niet verlengd worden en er is overeenstemming met de rechtspraktijk en de Belgische wetgeving (ook diegene die uit Europese regelgeving is voortgekomen).

De wet van 20 juli 1990 op de voorlopige hechtenis moet niet alleen worden aangepast aan de nieuwe termijn van 48 uur en aan de afschaffing van het bevel tot verlenging (art. 15*bis*). Het strekt ook tot aanbeveling om zeker in de Nederlandse tekst het ongelukkige woord « aanhouding » door zijn gelijkenis met het begrip « bevel tot aanhouding » te vervangen. In het Frans zijn de termen « *arrestation* » en « *mandat d'arrêt* » adequater. De initiële beperking van de vrijheid van komen en gaan wordt in de voorgestelde bepaling van de Grondwet « *vrijheidsberoving* » genoemd en niet « *aanhouding* » (« *privation de liberté* » en niet « *arrestation* »). Dit moet ook in de gewone wetgeving worden opgenomen.

Ook in de wet van 19 december 2003 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt moet de termijn van 24 uur vervangen worden door die van 48 uur.

Deze wetswijzigingen moeten bij gewone meerderheid door de Kamer worden goedgekeurd.

De minister stipt ten slotte aan dat de voorgestelde tekst niet enkel een aanpassing inhoudt ten gevolge van de zaak Salduz en de bijbehorende regelgeving, maar ook noodzakelijk blijkt in het kader van de aanpak van het terrorisme. Indien meerdere personen tegelijkertijd van hun vrijheid worden beroofd en moeten worden beoordeeld door eenzelfde onderzoeksrechter, is de termijn van 24 uur erg kort. Bovendien wijst de praktijk uit dat de ware termijn zelfs beperkt is tot 12 of 13 uur. De personen worden immers eerst door de politie verhoord en slechts daarna kan de onderzoeksrechter met het onderzoek beginnen. Het risico bestaat dat men enerzijds personen te snel weer vrijlaat of anderzijds dat men personen te snel naar de gevangenis stuurt. In een rechtsstaat mag men dit risico niet lopen.

In de Kamer werd de vrees geuit dat men de onderzoeksrechter toch nog « *last minute* » zou oproepen om

Tant qu'aucun juge n'a été saisi pour délivrer le mandat d'arrêt, le ministère public peut encore libérer le suspect de sa propre initiative et donc poursuivre le traitement de l'affaire dans le cadre de l'information, sans enquête judiciaire ni détention préventive.

Le ministre conclut que le texte de l'article 12, alinéa 3, proposé est clair. Le juge doit intervenir dans les 48 heures avec un mandat d'arrêt en détention préventive, le délai de 48 heures ne peut pas être prolongé en tant que tel et la procédure est conforme à la pratique judiciaire et aux lois belges (y compris celles découlant de la réglementation européenne).

La loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive ne doit pas seulement être adaptée au nouveau délai de 48 heures et à la suppression de l'ordonnance de prolongation (article 15*bis*) ; il est aussi recommandé de remplacer, dans le texte néerlandais, le mot malheureux « *aanhouding* », en raison de sa ressemblance avec l'expression « *bevel tot aanhouding* ». En français, les termes « *arrestation* » et « *mandat d'arrêt* » sont plus satisfaisants. Dans la disposition proposée, la restriction initiale de la liberté d'aller et venir est dénommée « *privation de liberté* » (« *vrijheidsberoving* ») et non « *arrestation* » (« *aanhouding* »). Cela doit également être intégré dans la législation ordinaire.

Le délai de 24 heures doit aussi être remplacé par un délai de 48 heures dans la loi du 19 décembre 2003 relative au mandat d'arrêt européen et dans la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police.

Ces modifications législatives doivent être votées à la Chambre à la majorité simple.

Enfin, le ministre souligne que le texte proposé n'est pas seulement une adaptation consécutive à l'affaire Salduz et à la réglementation y afférente, mais s'avère aussi nécessaire dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Si plusieurs personnes sont privées de leur liberté en même temps et doivent être jugées par le même juge d'instruction, le délai de 24 heures est très court. En outre, la pratique montre qu'en réalité, le délai est même limité à 12 ou 13 heures. En effet, les personnes sont d'abord entendues par la police et le juge d'instruction ne peut commencer l'enquête qu'ensuite. Le risque est que certaines personnes soient libérées trop rapidement ou soient, au contraire, envoyées trop rapidement en prison. Un État de droit ne peut pas prendre ce risque.

À la Chambre, on a exprimé la crainte de voir le juge d'instruction appelé au dernier moment pour

de verdachte te ondervragen, ook al wordt de termijn tot 48 uur verlengd. De minister meent dat het organisatorisch voor de politie moeilijk haalbaar zal zijn om personen langer dan 24 uur in een politiecel vast te houden. Bovendien zal in de geplande wijziging van de wet op de voorlopige hechtenis een evaluatieverplichting worden opgelegd aan de minister van Justitie en de minister van Binnenlandse Zaken.

De minister vreest dus geen systematisch misbruik van de termijn van 48 uur. Het is belangrijk dat de onderzoeksrechter in ingewikkelde zaken de nodige tijd kan spenderen om een juiste beslissing te nemen.

Deze termijn blijkt bovendien zeer redelijk te zijn, gelet op de wetgeving in de ons omringende landen, en gaat dus niet in tegen een redelijke interpretatie van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

### III. BESPREKING

#### A. Vragen van de leden

Mevrouw Defraigne wenst de werkzaamheden van de commissie voor de Justitie van de Senaat in herinnering te brengen. Deze commissie, die in 2011 de hervorming van de « Salduz wetgeving » heeft besproken, heeft toen getracht een oplossing te vinden in het licht van de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en het Belgische Hof van Cassatie. De richtlijn 2014/41/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende het Europees onderzoeksbevel in strafzaken bestond op dat ogenblik nog niet. De gezochte oplossing diende praktisch en pragmatisch te zijn. Tijdens de hoorzittingen kwamen zowel politiediensten, als de advocatuur en de magistratuur aan bod. Er is toen gebleken dat de vereisten van de « Salduz procedure » en de aanhoudingstermijn van 48 uur niet noodzakelijk met elkaar te verzoenen waren.

Vermits artikel 12 van de Grondwet op dat ogenblik niet voor herziening vatbaar was, werd een creatieve oplossing gevonden door in de wet van 20 juli 1990 betreffende de voorlopige hechtenis een artikel 15*bis* in te voegen dat het bevel tot verlenging van de voorlopige hechtenis mogelijk heeft gemaakt, precies om de bijstand van een advocaat te kunnen garanderen. Het Grondwettelijk Hof heeft geoordeeld dat zulks in overeenstemming was met de Grondwet. Werd er reeds een evaluatie gemaakt van de toepassing van dit bevel tot verlenging sedert de inwerkingtreding van deze wetgeving? Deze mogelijkheid bestaat immers niet enkel voor terroristische misdrijven maar voor alle misdrijven.

interroger le suspect, même si le délai est prolongé jusqu'à 48 heures. Le ministre estime qu'en termes d'organisation, il sera difficile pour la police de maintenir les personnes dans une cellule de police pendant plus de 24 heures. De plus, la modification projetée de la loi relative à la détention préventive prévoira une obligation d'évaluation par les ministres de la Justice et de l'Intérieur.

Le ministre ne craint donc pas d'abus systématique du délai de 48 heures. Il importe que, dans les cas complexes, le juge d'instruction puisse avoir le temps de prendre la bonne décision.

En outre, ce délai s'avère très raisonnable, compte tenu de la législation en vigueur dans les pays voisins, et ne va donc pas à l'encontre d'une interprétation raisonnable de la Convention européenne des droits de l'homme.

### III. DISCUSSION

#### A. Questions des membres

Mme Defraigne souhaite rappeler les travaux de la commission de la Justice du Sénat. Cette commission, qui a débattu de la réforme de la « législation Salduz » en 2011, avait alors tenté de trouver une solution à la lumière de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour de cassation belge. À ce moment, la directive 2014/41/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 concernant la décision d'enquête européenne en matière pénale n'existait pas encore. La solution recherchée devait être pratique et pragmatique. Les auditions ont permis à la fois aux services de police, au barreau et à la magistrature de s'exprimer. Il en est ressorti que les contraintes de la « procédure Salduz » et le délai d'arrestation de 48 heures n'étaient pas nécessairement conciliables.

Comme l'article 12 de la Constitution n'était pas ouvert à révision à ce moment-là, on a trouvé une solution créative en insérant dans la loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive un article 15*bis* qui a rendu possible l'ordonnance de prolongation de la détention préventive, précisément pour garantir l'assistance d'un avocat. La Cour constitutionnelle a jugé que cet article était conforme à la Constitution. L'application de cette ordonnance de prolongation a-t-elle déjà fait l'objet d'une évaluation depuis l'entrée en vigueur de cette législation? En effet, cette possibilité est prévue non seulement pour les infractions terroristes, mais aussi pour toutes les autres infractions.

De heer Anciaux dankt de minister voor zijn aanwezigheid om zélf de toelichting te komen geven bij het ontwerp tot herziening van de Grondwet, wat wijst op het belang dat hij hieraan hecht. Het zal wellicht ook voor het eerst zijn dat de Senaat ten volle zijn rol speelt bij de herziening van de Grondwet.

Spreker staat in principe huiverachtig tegenover elke vorm van verlenging van de aanhoudingstermijn. Artikel 12 is zijns inziens een van de meest essentiële artikelen van de Grondwet die de rechtsstaat waarborgt. De rechtsstaat zorgt er immers voor dat niemand zomaar van zijn vrijheid kan worden beroofd. Vrijheid is het hoogste goed van iedereen. De eigen ervaring van spreker leert dat een vrijheidsberoving van slechts 12 uur reeds erg indrukwekkend kan zijn. 24 uur is reeds een behoorlijk lange periode voor mensen van wie niet aangetoond is dat ze iets mispeuterd hebben, vermits geen rechter daarover heeft geoordeeld. De verlenging van die periode tot 48 uur leek spreker dan ook een forse aantasting van een van de basisprincipes van de rechtsstaat, met name dat men enkel van zijn vrijheid kan worden beroofd door tussenkomst van een rechter.

Niettemin zal de heer Anciaux de voorgestelde herziening van de Grondwet steunen. De minister heeft twee goede redenen genoemd om dat te doen, met name de toepassing van de « Salduz wetgeving » en de terroristische aanslagen. De ingewikkeldheid van de strafzaken, het groot aantal betrokken personen en de gerechtelijke onderzoeken die zich over meerdere gerechtelijke arrondissementen uitstrekken, zijn evenwel niet altijd een excuus. Het klopt dat de aanhoudingstermijn van 24 uur dan beperkt is en dat de onderzoeksrechter in feite slechts enkele uren de tijd heeft om over de verlenging ervan te oordelen. Soms bleven onschuldigen toch verder aangehouden omdat de onderzoeksrechter niet altijd het risico wou lopen om de betrokkene vrij te laten. Hoewel deze argumenten op zich valabel zijn, moet er toch ernstig worden nagedacht over de toepassing van de voorlopige hechtenis, die in geen enkele rechtsstaat zo vaak wordt aangewend als in België. Men is in principe immers onschuldig totdat het tegendeel is bewezen. In de praktijk worden vele mensen echter reeds beoordeeld door de publieke opinie op het ogenblik van hun aanhouding en, zeker als de onderzoeksrechter hun aanhouding verlengt, beschouwt de publieke opinie hen als schuldig.

De verlenging van de arrestatietermijn van 24 naar 48 uur is dan ook geen « kattenpis ». De heer Anciaux hoopt echter dat deze verlenging zal leiden tot minder bevelen tot aanhouding door de onderzoeksrechter, indien tijdens het onderzoek blijkt dat er geen elementen

M. Anciaux remercie le ministre d'être venu expliquer lui-même le projet de révision de la Constitution, montrant ainsi l'importance qu'il y attache. C'est peut-être aussi la première fois que le Sénat joue pleinement son rôle dans la révision de la Constitution.

L'intervenant est en principe réticent à toute forme d'extension du délai d'arrestation. Selon lui, l'article 12 est l'une des dispositions de la Constitution les plus importantes pour garantir l'État de droit, qui fait en sorte que personne ne puisse être privé de sa liberté sans raison. La liberté est le bien le plus précieux. Sa propre expérience fait dire à l'intervenant qu'une privation de liberté de seulement 12 heures peut déjà s'avérer très impressionnante. Une période de 24 heures est déjà assez longue pour une personne dont il n'a pas été démontré qu'elle avait mal agi, puisqu'aucun juge ne s'est prononcé à ce sujet. L'intervenant considère donc que la prolongation de cette période à 48 heures est une grave atteinte à l'un des principes fondamentaux de l'État de droit, en vertu duquel une personne ne peut être privée de sa liberté que par l'intervention d'un juge.

Néanmoins, M. Anciaux appuiera cette proposition de révision de la Constitution. Le ministre a mentionné deux bonnes raisons de le faire, à savoir l'application de la « législation Salduz » et les attentats terroristes. Toutefois, la complexité des affaires pénales, le grand nombre de personnes impliquées et les enquêtes judiciaires qui s'étendent sur plusieurs arrondissements judiciaires ne sont pas toujours une excuse. Il est exact que le délai d'arrestation de 24 heures est alors trop limité et que, dans les faits, le juge d'instruction ne dispose que de quelques heures pour juger de sa prolongation. Il est même parfois arrivé que des innocents restent détenus parce que le juge d'instruction ne voulait pas courir le risque de libérer l'intéressé. Bien que ces arguments soient valables en soi, il faut quand même réfléchir sérieusement à la détention préventive, qu'aucun autre État de droit n'applique aussi souvent que la Belgique. Si l'on est en principe innocent jusqu'à preuve du contraire, il n'en reste pas moins que, dans la pratique, de nombreuses personnes sont déjà jugées par l'opinion publique au moment de leur arrestation ; l'opinion publique a souvent vite fait de les juger coupables, en particulier lorsque le juge d'instruction prolonge leur détention.

Par conséquent, la prolongation du délai d'arrestation de 24 à 48 heures n'est pas une mesure anodine. M. Anciaux espère cependant que cette extension aura pour effet de réduire le nombre de mandats d'arrêt délivrés par le juge d'instruction, s'il apparaît durant



voorhanden zijn die zulks verantwoorden. De toekomst zal uitwijzen of dat het geval is. Alleszins pleit spreker ervoor dat binnen het College van procureurs-generaal richtlijnen worden opgesteld zodat de verlenging niet tot gevolg heeft dat de onderzoeksrechter pas 24 uur later dan vandaag het geval is, het dossier in handen krijgt. Vandaag worden de onderzoeksrechters immers vaak veel te laat – na 20 of 22 uur – geadieerd. Wanneer zou blijken dat zij in de toekomst pas na 46 uur worden geadieerd, heeft men immers geen stap vooruitgezet.

Belangrijk is volgens de heer Anciaux dat, nu de termijn van 48 uur in de Grondwet wordt opgenomen, er geen andere uitzonderingen meer mogelijk zijn, zoals de minister uitdrukkelijk heeft aangegeven. Dat is een goede zaak. Het is immers niet erg netjes dat een gewone wet de Grondwet *de facto* aanpast, zoals is gebeurd met de wijziging van de wet van 20 juli 1990 betreffende de voorlopige hechtenis. Nu zal de Grondwet duidelijk zijn en zijn er geen andere uitzonderingen meer mogelijk : de termijn bedraagt 48 uur, behalve in geval van ontdekking op heterdaad. In dat laatste geval is er onduidelijkheid over het ogenblik waarop de betrokkene wordt overgedragen aan de gerechtelijke instanties. Misschien moeten hierover duidelijke richtlijnen worden gegeven.

De heer Anciaux is ook heel tevreden dat er geen uitzondering op de termijn van 48 uur meer mogelijk is in geval van terrorisme.

De voorgestelde verlenging biedt argumenten om de strijd tegen het terrorisme te voeren. Het blijft wel de taak van de politiek om in te gaan tegen bepaalde vooroordelen en om te blijven pleiten voor de eerbiediging van de rechtsstaat.

Tot slot vraagt het lid of er cijfergegevens kunnen worden meegedeeld over hoe vaak onderzoeksrechters te laat worden verwittigd.

De heer Wahl deelt grotendeels de gedachtegang van de heer Anciaux wat betreft de voorgestelde verlenging van de arrestatietermijn. Als advocaat betreurde het lid in het verleden immers dat zijn cliënt niet langer kon worden aangehouden zonder een rechterlijk en met redenen omkleed bevel omdat op die manier een eventuele voorlopige hechtenis kon worden vermeden. Het lid is dan ook ten zeerste verwonderd dat de Orde van advocaten en de Liga voor mensenrechten zich tegen deze verlenging uitspraken. Verder is het lid van mening dat de voorgestelde tekst best zo snel mogelijk in de praktijk wordt toegepast. Kan de minister daarom het tijdspad aangeven voor de aanpassing van de uitvoeringsbepalingen ?

L'enquête qu'aucun élément ne justifie leur délivrance. L'avenir nous dira ce qu'il en est. En tout état de cause, l'intervenant préconise l'élaboration de directives au sein du Collège des procureurs généraux, en vue d'éviter qu'à cause de la prolongation, le juge d'instruction ne reçoive le dossier 24 heures plus tard qu'aujourd'hui. En effet, à l'heure actuelle, les juges d'instruction sont souvent saisis beaucoup trop tard, après 20 ou 22 heures. S'il devait apparaître à l'avenir qu'ils ne le sont qu'après 46 heures, aucun progrès n'aura été engrangé.

Comme le délai de 48 heures sera prévu dans la Constitution, M. Anciaux juge important qu'aucune autre exception ne soit désormais possible, ainsi que le ministre l'a expressément souligné. C'est une bonne chose. En effet, il n'est pas tout à fait correct d'utiliser une loi ordinaire pour adapter *de facto* la Constitution, comme ce fut le cas avec la modification de la loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive. Dorénavant, la Constitution sera claire et plus aucune autre exception ne sera possible : le délai est de 48 heures, sauf en cas de flagrant délit. Dans ce dernier cas, le moment du transfert de l'intéressé aux autorités judiciaires est incertain. Il faudrait peut-être donner des directives claires à ce sujet.

M. Anciaux est également très heureux qu'il n'y ait pas d'exception possible au délai de 48 heures dans le cas du terrorisme.

La prolongation proposée fournit des arguments pour la lutte contre le terrorisme. Les politiques se doivent en effet de réagir contre certains préjugés et de continuer à plaider pour le respect de l'État de droit.

Enfin, l'intervenant aimerait savoir, chiffres à l'appui, à quelle fréquence les juges d'instruction sont prévenus trop tardivement.

M. Wahl partage en grande partie le raisonnement de M. Anciaux en ce qui concerne la prolongation proposée du délai d'arrestation. En tant qu'avocat, il lui est arrivé de regretter que son client ne puisse pas être détenu plus longtemps en l'absence d'ordonnance judiciaire motivée ; en effet, on pouvait ainsi éviter une éventuelle détention préventive. L'intervenant est donc fort surpris que l'Ordre des avocats et la Ligue des droits de l'homme soient opposés à cette prolongation. Il estime en outre que le texte proposé devrait être appliqué le plus rapidement possible. Le ministre pourrait-il dès lors préciser le calendrier d'adaptation des mesures d'exécution ?

De heer Desquesnes dankt de minister voor zijn aanwezigheid en wijst erop dat de voorgestelde tekst een fundamenteel aspect van onze Grondwet behelst, en bij uitbreiding onze democratie en rechtsstaat. Het gaat om het subtiële evenwicht tussen de individuele vrijheden en de rechten van de verdediging, enerzijds, en het maatschappelijk belang, anderzijds.

Spreker verheugt zich over de helderheid van de ingediende tekst. Het compromis over de verlenging van de termijn van 24 naar 48 uur brengt de kwestie van het motief niet ter sprake, wat een goede zaak is. Het verhoogt de doeltreffendheid van de mechanismen van het arrest-Salduz en de daaruit voortgekomen Europese wetgeving, en biedt ook een antwoord op de terreurdreiging. Het lijkt geen enkele twijfel dat de doeltreffendheid van justitie er hiermee aanzienlijk op vooruitgaat.

De heer Desquesnes stipt ook aan dat de voorlopige hechtenis voor het eerst als dusdanig in onze Grondwet wordt vermeld.

De Grondwet zal dus worden gewijzigd, maar hoe staat het met de wijziging van de wetgeving betreffende de voorlopige hechtenis en het politieambt? Hoe zal de procedure er precies uitzien en bestaat er geen risico op een juridische leemte tussen de gewijzigde Grondwet en de andere wetten?

Ten slotte vraagt spreker meer informatie over de evaluaties die moet zorgen voor een correcte toepassing van de termijn van 48 uur.

Mevrouw Thibaut merkt op dat haar fractie slechts over één zaak bezorgd is: hoe kan men voorkomen dat een onderzoeksrechter pas op het laatste ogenblik wordt geadieerd? Als het dossier pas in het 47<sup>ste</sup> uur wordt doorgegeven, zal er opnieuw te weinig tijd zijn voor een grondig onderzoek. Zonder gerechtelijke controle vreest spreekster dat de termijn onnodig verlengd wordt. Zij herinnert eraan dat volgens de internationale normen inzake mensenrechten, deze termijn zo kort mogelijk moet zijn.

Mevrouw Thibaut verwijst naar haar eigen voorstel (stuk Senaat, nr. 6-268/1) dat voorziet in een wijziging van de Grondwet om de huidige aanhoudingstermijn te verlengen tot maximum 48 uur, maar met een gerechtelijke controle na 24 uur, die ook in de Grondwet wordt verankerd.

Mevrouw De Ridder dankt de minister voor zijn persoonlijke aanwezigheid en duidelijke toelichting na het uitgebreide debat in de Kamer. Spreekster meent dat

M. Desquesnes remercie le ministre pour sa présence et estime que le texte proposé concerne un aspect fondamental de notre Constitution et même de notre démocratie et État de droit en général. Il s'agit d'un subtil équilibre entre la préservation des libertés individuelles et des droits de la défense, d'une part, et la protection de l'intérêt de la collectivité, d'autre part.

L'orateur se réjouit de la clarté du texte soumis. Le compromis trouvé sur la prolongation du délai de 24 à 48 heures ne soulève pas la question du motif, ce qui est une bonne chose. Il renforce l'efficacité des mécanismes prévus par l'arrêt Salduz et la législation européenne qui en a découlé et offre également une réponse aux menaces terroristes. Il n'y a aucun doute quant à l'avancée importante que cela représente en termes d'efficacité de la justice.

M. Desquesnes remarque également que la détention préventive en tant que telle est citée pour la première fois dans notre Constitution.

La Constitution sera donc modifiée mais qu'en est-il de la modification de la législation sur la détention préventive et la fonction de police? Quelle sera la procédure exacte et n'y a-t-il pas un risque de faille juridique entre la Constitution modifiée et les autres législations?

Enfin, l'orateur souhaite avoir plus de précisions sur les évaluations prévues, pour s'assurer que le délai de 48 heures soit respecté correctement.

Mme Thibaut fait remarquer que son groupe n'a qu'une seule inquiétude: celle de savoir comment éviter que le juge d'instruction ne soit saisi qu'au dernier moment. Si le dossier n'est transmis qu'à la 47<sup>e</sup> heure, il y aura à nouveau trop peu de temps pour un examen approfondi. Sans contrôle judiciaire existant, l'intervenante craint que le délai ne soit prolongé inutilement. Elle rappelle qu'à la lumière des normes internationales en matière de droits de l'homme, ce délai doit être le plus bref possible.

Mme Thibaut se réfère à sa propre proposition (doc. Sénat, n° 6-268/1) qui prévoit une modification de la Constitution portant le délai d'arrestation actuel à 48 heures au maximum, mais avec un contrôle judiciaire après 24 heures, également garanti par la Constitution.

Mme De Ridder remercie le ministre pour sa présence et pour ses explications claires à la suite du débat approfondi mené à la Chambre. Pour l'intervenante, il n'est

het moeilijk is om cijfers te geven met betrekking tot de gevolgen van de voorgestelde verlenging van de termijn. Het is immers voor een onderzoeksrechter moeilijk uit te maken welke de gevolgen zouden zijn indien hij meer tijd zou hebben gehad.

Spreekster meent dat de verlenging van de termijn er in elk geval toe zal leiden dat de beslissingen met betrekking tot een eventuele voorlopige hechtenis zullen kunnen worden genomen op grond van uitgebreider en grondiger onderzoek en argumentatie.

Zij herinnert aan het feit dat haar partij nog verder wilde gaan, met een opsplitsing tussen een verlenging tot 72 uur voor terreurdaden en een tot 48 uur voor andere misdrijven. Zij betreurt dat hiervoor geen algemene consensus kon worden gevonden, maar vindt de verlenging tot 48 uur alvast een goede zaak.

Mevrouw De Ridder verwijst verder naar de talrijke instanties en personen die in de Kamer van volksvertegenwoordigers werden gehoord. Het lijkt evident dat de vervolgende instanties en de onderzoeksrechters zich volledig achter de verlenging van de arrestatietermijn kunnen scharen. Anderzijds komt de houding van de balies, zoals de heer Wahl heeft geopperd, haar enigszins vreemd voor. Waarom houden zij unaniem vast aan de termijn van 24 uur ? Werden enkel strafpleiters bevraagd?

Spreekster wijst erop dat zij, net als andere advocaten, zich voor de raadkamer vaak gedroeg naar de wijsheid van de rechtbank. Dit houdt in dat de toets van de onderzoeksrechters coherent en goed verliep.

Mevrouw De Ridder laat weten dat haar fractie het ontwerp dan ook zal goedkeuren. Zij dringt er ook op aan dat dit dossier spoedig wordt afgerond omdat het in ieders belang is dat de nieuwe regeling snel in de praktijk kan worden toegepast.

Uit persoonlijke interesse had zij ook graag ingepikt op een element uit de cijfers die de minister aanhaalde, namelijk het feit dat 7 % van de personen in voorhechtenis onder elektronisch toezicht staan. Spreekster zou willen vernemen in welke gevallen bij voorlopige hechtenis het elektronisch toezicht wordt toegepast.

De heer Prévot meent ook dat dit zowel in juridisch als in symbolisch opzicht een fundamentele discussie is. Er moet immers een subtiel evenwicht worden gevonden tussen de bescherming van de maatschappij, enerzijds, en het naleven van de principes van het vermoeden van

pas évident de fournir des chiffres concernant les effets de la prolongation du délai. En effet, il est difficile pour un juge d'instruction de déterminer quelles seraient les conséquences s'il avait disposé de plus de temps.

L'intervenante estime que la prolongation du délai permettra en tout cas de prendre les décisions relatives à une éventuelle détention préventive sur la base d'une enquête et d'une argumentation plus détaillées et plus approfondies.

L'intervenante rappelle que son parti voulait aller encore plus loin, en opérant une distinction entre une prolongation jusqu'à 72 heures pour les actes terroristes et une prolongation jusqu'à 48 heures pour d'autres délits. Elle regrette l'absence de consensus général à cet égard, mais se réjouit en tout cas de la prolongation jusqu'à 48 heures.

Mme De Ridder se réfère en outre aux nombreuses instances et personnes entendues à la Chambre des représentants. Il semble évident que les autorités de poursuite et les juges d'instruction peuvent pleinement soutenir la prolongation du délai d'arrestation. Par ailleurs, comme M. Wahl, elle juge l'attitude des barreaux quelque peu étrange. Pourquoi se cramponnent-ils unanimement au délai de 24 heures ? La question ne visait-elle que les pénalistes ?

L'intervenante souligne qu'en chambre du conseil, elle s'en est souvent remise, comme d'autres avocats, à la sagesse du tribunal. Cela implique un travail cohérent et efficace de la part des juges d'instruction.

Mme De Ridder déclare que son groupe approuvera dès lors le projet. Elle insiste également pour que ce dossier soit finalisé dès que possible car il est dans l'intérêt de tous que la nouvelle réglementation soit appliquée rapidement.

Elle souhaiterait aussi réagir à un élément extrait des chiffres cités par le ministre, à savoir le fait que 7 % des personnes en détention préventive sont sous surveillance électronique ; elle voudrait savoir dans quels cas de détention préventive cette surveillance électronique est appliquée.

M. Prévot est également d'avis qu'il s'agit d'une discussion fondamentale sur le plan juridique ainsi que d'un point de vue symbolique. Il importe en effet de trouver un subtil équilibre entre les impératifs de défense de notre société, d'une part, et le respect de la

onschuld en de rechten van de verdediging, anderzijds. Hij herinnert eraan dat zijn fractie in de Kamer voor de tekst gestemd heeft, met een symbolische onthouding van de heer Crusnière die de minister van Justitie erop heeft willen wijzen dat de onderzoeksrechter de mogelijkheid moet hebben om de termijn voor de betekening van het bevel te verlengen. Zijn fractie zal ook in de Senaat voor de tekst stemmen, maar spreker wil eerst twee vragen stellen aan de minister. Ten eerste wil hij weten welke termijn de minister voor ogen heeft voor de inwerkingtreding van de herziening. Ten tweede vraagt hij meer informatie over de maatregelen om misbruik te voorkomen, zoals het beruchte « zevenveertigste uur » waarover mevrouw Thibaut gesproken heeft. Voor zijn fractie zou dit een onaanvaardbare dubbele straf vormen.

De heer Vanackere zegt zich te willen aansluiten bij de tussenkomst van de minister met betrekking tot de vergelijking met een aantal andere landen. Binnen de Europese Unie zijn er slechts een handvol landen die net zoals België momenteel in een termijn van 24 uur voorzien. Er zijn heel veel landen die een minder krappe termijn hanteren maar die wij toch beschouwen als « beschaafd », « goed ontwikkeld » en met voldoende aandacht voor de rechten van de verdediging. Wie beweert dat 24 uur zou moeten volstaan, moet dan ook kunnen uitleggen waarom zoveel andere Europese landen die garantie niet hanteren en toch blijkbaar op een correcte manier kunnen omgaan met de problematiek. Spreker verwijst naar de stukken van de Kamer van volksvertegenwoordigers waarin wordt vermeld dat er bijvoorbeeld in Frankrijk en Nederland ter zake geen bepaling in de Grondwet is opgenomen. In beide landen laat men de bescherming van de verdachte over aan de wetgever. De heren Wahl, Anciaux en anderen parafraserend is spreker van oordeel dat meer tijd meer marge voor zorgvuldigheid creëert. Hij sluit zich aan bij de heer Wahl wanneer die zegt dat de extra tijd veel ergeres situaties zal kunnen voorkomen dan dat men op een bepaald ogenblik onder druk een beslissing moet nemen.

Spreker wenst wel graag enige verduidelijking met betrekking tot de zinsnede « behalve bij ontdekking op heterdaad » in de voorgestelde grondwetsbepaling. Betekent dit dat de Belgische grondwetgever met betrekking tot de situatie van heterdaad de waarborgen overlaat aan de wetgever? Gezien de situatie in landen zoals Frankrijk en Nederland, zou spreker hierdoor niet noodzakelijk gechoqueerd zijn. Bovendien zijn er ook andere teksten toepasselijk zoals het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Spreker verklaart ook voldoende vertrouwen te hebben in de garanties die worden geboden door de Belgische wetgever inzake het niet wederrechtelijk aanhouden van mensen.

présomption d'innocence et des droits de la défense, de l'autre. Il rappelle que son groupe a voté pour le texte à la Chambre avec une abstention symbolique de M. Crusnière qui a voulu attirer l'attention du ministre de la Justice sur le fait qu'il semblait nécessaire d'accorder au juge d'instruction la possibilité de prolonger le délai de signification de l'ordonnance. Son groupe votera également en faveur du texte au Sénat, mais l'orateur aimerait encore poser deux questions au ministre. Il voudrait tout d'abord savoir quel délai le ministre prévoit pour le texte modificatif. Ensuite, il aimerait avoir plus d'informations sur les garde-fous visant à éviter les abus, notamment le risque de la fameuse « quarante-septième » heure dont a parlé Mme Thibaut. Pour son groupe, il s'agirait d'une double peine inacceptable.

M. Vanackere souhaite s'associer à l'intervention du ministre concernant la comparaison avec d'autres pays. Au sein de l'Union européenne, seule une poignée de pays prévoient actuellement, comme la Belgique, un délai de 24 heures. De très nombreux pays appliquent un délai moins serré, ce qui ne nous empêche pas de les considérer comme « civilisés », « développés » et suffisamment soucieux des droits de la défense. Quiconque prétend que 24 heures devraient suffire doit pouvoir expliquer pourquoi tant d'autres pays européens n'ont pas recours à cette garantie et parviennent quand même visiblement à gérer la problématique correctement. L'intervenant se réfère aux documents de la Chambre des représentants, où l'on peut lire qu'en France et aux Pays-Bas, par exemple, la Constitution ne contient aucune disposition à cet égard. Dans ces deux pays, la protection du suspect incombe au législateur. Paraphrasant MM. Wahl, Anciaux et d'autres, l'intervenant estime que plus on dispose de temps, plus la marge d'exactitude augmente. Il s'associe aux propos de M. Wahl selon lesquels un délai supplémentaire permettra d'éviter des situations beaucoup plus graves que si l'on devait, à un moment donné, prendre une décision en étant sous pression.

L'intervenant souhaiterait obtenir des éclaircissements au sujet des termes « hors le cas de flagrant délit » figurant dans la disposition constitutionnelle proposée. Cela signifie-t-il que le constituant belge s'en remet à cet égard au législateur? Compte tenu de la situation dans des pays tels que la France ou les Pays-Bas, l'intervenant n'en serait pas nécessairement choqué. Il existe en outre d'autres textes applicables comme la Convention européenne des droits de l'homme. L'intervenant dit également avoir suffisamment confiance dans les garanties offertes par le législateur belge en ce qui concerne l'arrestation non illégale d'une personne.

De heer Anciaux wenst even in te gaan op het voorstel van de dames Thibaut en De Sutter (stuk Senaat, nr. 6-268/1), dat samen met het ontwerp van de regering wordt behandeld. Spreker laat weten dat hij de geest van het voorstel wel aanvoelt, maar dat het, behoudens vergissing van zijnentwege, geen waarborg biedt met betrekking tot het probleem dat een dossier slechts het zeventiende uur aan de onderzoeksrechter wordt voorgelegd. Het voorstel voorziet in een tussentijdse toetsing en bepaalt dat er na 24 uur een gemotiveerd bevel van de onderzoeksrechter moet zijn om de termijn eenmalig met 24 uur te kunnen verlengen. Spreker vreest echter dat dit in de praktijk louter tot een doorloopmechanisme zal leiden met de eenvoudige motivering dat men het dossier nog niet grondig heeft kunnen bekijken.

Bijgevolg is spreker van oordeel dat de enige oplossing erin bestaat op een of ander manier aan de politie en de parketten duidelijk te maken dat de verlenging van de arrestatietermijn in eerste instantie voor het onderzoek van de onderzoeksrechter bedoeld is. Dit kan men volgens spreker niet in een wet vervatten.

Mevrouw Thibaut antwoordt dat de tekst van de regering één enkel zwak punt heeft, met name het feit dat hij niet bepaalt op welk ogenblik het dossier bij de onderzoeksrechter aanhangig wordt gemaakt. Daarom stelt haar fractie een gerechtelijke controle na 24 uur voor, met de mogelijkheid voor de onderzoeksrechter om deze termijn éénmaal te verlengen. Het lijkt haar belangrijk dat deze verlenging niet automatisch gebeurt. Zo kan men voorkomen dat het dossier te snel wordt behandeld. Deze voorzorgsmaatregelen ontbreken in de tekst van de regering, maar zijn wel opgenomen in het voorstel van haar fractie.

## B. Antwoord van de minister

Wat de procedure en het tijdspad betreft, verwijst de minister naar zijn inleidende uiteenzetting.

De meerderheid heeft op 13 juli 2017 in de Kamer een wetsvoorstel ingediend tot wijziging van de wet van 20 juli 1990 betreffende de voorlopige hechtenis wat de termijn betreft (stuk Kamer, nr. 54-2612/001), met de initiële bedoeling beide teksten gelijktijdig te behandelen. Op dat wetsvoorstel moeten nog een aantal amendementen worden ingediend, voornamelijk met betrekking tot de terminologie. Ook moeten de wet op het politieambt en de wet betreffende het Europees aanhoudingsbevel in overeenstemming worden gebracht wat de termijn van 48 uur betreft. Het betreffen slechts kleine wijzigingen, zodat de bespreking in de commissie Justitie van de Kamer slechts korte tijd in beslag zal nemen.

M. Anciaux souhaite aborder la proposition de Mmes Thibaut et De Sutter (doc. Sénat, n° 6-268 /1), traitée conjointement au projet du gouvernement. S'il dit comprendre l'esprit de la proposition, il estime que, sauf erreur de sa part, celle-ci ne garantit aucunement qu'un dossier ne sera pas soumis au juge d'instruction à la quarante-septième heure. La proposition prévoit un contrôle intermédiaire et établit qu'après un délai de 24 heures, une ordonnance motivée du juge d'instruction est nécessaire pour pouvoir prolonger une seule fois, de 24 heures, le délai. L'intervenant craint toutefois que, dans la pratique, il en résulte une sorte de mécanisme de traitement simplement motivé par le fait que le dossier n'a pas encore pu être examiné dans le détail.

L'intervenant est donc d'avis que la seule solution consiste à faire savoir clairement, d'une façon ou d'une autre, à la police et aux parquets que la prolongation du délai d'arrestation vise principalement l'information du juge d'instruction. Selon l'intervenant, cet élément ne peut être contenu dans une loi.

Mme Thibaut répond que le texte du gouvernement présente une seule faiblesse, à savoir le fait qu'il ne précise pas à quel moment le juge d'instruction sera saisi du dossier. Voilà pourquoi son groupe propose qu'il y ait un contrôle judiciaire après 24 heures et que le juge d'instruction puisse prolonger une fois le délai. Il lui semble important que cette prolongation ne soit pas automatique. Ainsi pourrait-on éviter, à son avis, que le dossier soit traité trop vite. Ces balises font défaut dans le texte du gouvernement et elles sont bien présentes dans la proposition de son groupe.

## B. Réponse du ministre

En ce qui concerne la procédure et le calendrier, le ministre se réfère à son exposé introductif.

Le 13 juillet 2017, la majorité a déposé à la Chambre une proposition de loi modifiant la loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive en ce qui concerne le délai (doc. Chambre, n° 54-2612/001), dans l'intention initiale de traiter simultanément les deux textes. Un certain nombre d'amendements doivent encore être déposés, principalement au sujet de la terminologie. En outre, la loi sur la fonction de police et la loi relative au mandat d'arrêt européen doivent également être adaptées au sujet du délai de 48 heures. Il ne s'agit que de modifications mineures, de sorte que la discussion en commission de la Justice de la Chambre ne prendra que peu de temps.

Het politieke akkoord waarnaar de heer Anciaux verwees, bestaat erin dat de minister ervoor zou zorgen dat de publicatie van de wijziging van de Grondwet niet zou plaatsvinden voor de stemming van de wet betreffende de voorlopige hechtenis in de Kamer.

De minister zou graag beide teksten rond 10 oktober 2017 afronden, zodat ze in het *Belgisch Staatsblad* van 15 oktober 2017 gepubliceerd kunnen worden.

Op de vraag van senator Vanackere over de aanhouding op heterdaad antwoordt de minister dat er sedert 1831 op dat vlak een soort gewoonterecht bestaat, dat in deze tekst wordt hernomen gelet op de uitzondering in de aanhef van artikel 12, derde lid. De minister wijst er echter op dat de problematiek van de heterdaad ook vandaag reeds degelijk geregeld is in artikel 1 van de wet betreffende de voorlopige hechtenis. Belangrijk is bijvoorbeeld dat in dat artikel vermeld wordt dat de termijn begint te lopen vanaf de aangifte, die met de allersnelste communicatiemiddelen moet gebeuren. Dat staat in de wet en niet in Grondwet, wat de voorbije twee honderd jaar geen problemen heeft opgeleverd. De Belgische Grondwet van 1831 was een voorbeeld voor heel Europa. Artikel 12, derde lid, is evenwel één van de mindere bepalingen.

Wat het verschil ten gevolge van de verlenging van de termijn op het vlak van de voorlopige hechtenis betreft, meent de minister dat dit niet meetbaar is. We kunnen niet weten hoeveel gevallen van voorlopige hechtenis er minder zullen zijn ten gevolge van de verlenging van de politiecelmogelijkheid tot 48 uur. Spreker vermoedt wel dat het negatief effect, zijnde de toename van het aantal gevallen van voorlopige hechtenis ten gevolge van een langere termijn om te oordelen, kleiner zal zijn dan het positief effect, met name het feit dat men meer mensen zal vrijlaten. In het algemeen ligt het aantal gevallen van voorlopige hechtenis, afhankelijk van de regio, tussen de 30 en de 40 %.

Wat het elektronisch toezicht (met enkelband) betreft, wordt rekening gehouden met de voorwaarden van de voorlopige hechtenis. De beslissing hangt af van de onderzoeksrechter die naar eigen wijsheid handelt. Het aantal ontvluchtingen van mensen die onder elektronisch toezicht werden geplaatst in het kader van de voorlopige hechtenis, is beperkt.

Er is verder de « vrijlating onder voorwaarden », waarbij iemand niet in voorlopige hechtenis wordt genomen, maar onder bepaalde voorwaarden wordt

Dans le cadre de l'accord politique évoqué par M. Anciaux, le ministre veillera à ce que la modification de la Constitution ne soit pas publiée avant le vote, à la Chambre, de la loi relative à la détention préventive.

Le ministre souhaiterait que les deux textes soient finalisés vers le 10 octobre 2017, de façon à ce qu'ils puissent être publiés au *Moniteur belge* du 15 octobre 2017.

À la question de M. Vanackere sur le flagrant délit, le ministre répond que, depuis 1831, il existe une sorte de droit coutumier à cet égard, intégré dans ce texte, compte tenu de l'exception prévue en préambule de l'article 12, alinéa 3. Le ministre souligne toutefois que la question du flagrant délit est déjà correctement réglementée aujourd'hui par l'article 1<sup>er</sup> de la loi relative à la détention préventive. Cet article dispose par exemple que le délai commence à courir à partir de la dénonciation, pour laquelle il faut utiliser les moyens de communication les plus rapides. Cet élément figure dans la loi et non dans la Constitution, ce qui n'a pas posé problème au cours des deux cents dernières années. La Constitution belge de 1831 a été un exemple pour toute l'Europe. L'article 12, alinéa 3, est toutefois l'une des dispositions les moins importantes.

Quant à la différence résultant de la prolongation du délai, le ministre estime qu'elle n'est pas mesurable. Nous ne pouvons pas savoir quelle sera la diminution du nombre de cas de détention préventive due au fait que la personne pourra rester en cellule de police jusqu'à 48 heures. L'intervenant présume que l'effet négatif, c'est-à-dire l'augmentation du nombre de cas de détention préventive à la suite de la prolongation du délai, sera moindre que l'effet positif, à savoir la remise en liberté d'un plus grand nombre de personnes. En général, le nombre de cas de détention préventive varie, selon la région, entre 30 et 40 %.

En ce qui concerne la surveillance électronique (bracelet), il est tenu compte des conditions de la détention préventive. La décision dépend du juge d'instruction. Le nombre d'évasions de personnes placées sous surveillance électronique dans le contexte de la détention préventive est limité.

Il existe en outre la « libération sous conditions », dans le cadre de laquelle la personne n'est pas en détention préventive mais est libérée sous certaines conditions, par

vrijgelaten, bijvoorbeeld een wekelijkse aanmelding. Ook dat is een mogelijkheid die door de grondwettelijke tekst wordt opengelaten.

De minister merkt op dat het echter niet de bedoeling is hier dit debat ten gronde te voeren.

De cijfers die senator Vanackere heeft aangehaald, tonen aan dat België zich op Europees vlak op een goede gemiddelde plaats bevindt. Bovendien wordt de justitiabele door de Grondwet beschermd, terwijl de bescherming in de meeste Europese landen enkel geboden wordt door het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

De minister verklaart dat het terrorisme, naast de Salduz-aanbevelingen, een tweede goede reden vormt voor deze herziening van de Grondwet. Indien men een aantal mensen, bijvoorbeeld tien à vijftien, tegelijk aanhoudt of van hun vrijheid berooft, is het daarna ingewikkeld om binnen 24 uur een selectie te maken.

Wat de evaluatie van de wijziging van de wet op de voorlopige hechtenis betreft, stipt de minister aan dat de geboden mogelijkheid tot verlenging, onvoldoende benut werd door de onderzoeksrechters. Ze waren immers verplicht tweemaal een motivering op te stellen, namelijk een eerste keer bij de verlenging en een tweede keer bij de aanhouding. Het politieke akkoord vraagt dergelijke wetgevende initiatieven te vermijden. Dat is trouwens ook de reden, zoals senator Anciaux daarnet goed verdedigd heeft, dat de minister niet voor een vernieuwing van dergelijke maatregelen in de Grondwet is.

Verder wenst de minister een aantal verduidelijkingen te verschaffen rond de vrees dat alles zal worden uitgesteld tot op het laatste moment, tot het zevenveertigste uur. Allereerst zijn onderzoeksrechters geen « doetjes » en beschikken zij wel degelijk over het nodige gezag om te vermijden dat een parketmagistraat de laatste minuut met de verdachte aankomt. Ten tweede is in het wetsvoorstel dat op 13 juli 2017 in de Kamer is ingediend (stuk Kamer, nr. 54-2612/001), in een dubbele evaluatie voorzien. Een eerste evaluatie wordt toevertrouwd aan de minister van Justitie die binnen drie jaar zal moeten rapporteren over het aantal gevallen waarin de termijn langer is geweest dan 24 uur en waarom dat zo is geweest. De stafdienst van de FOD Justitie en het College van hoven en rechtbanken staan voor de opvolging daarvan in. Verder gelast artikel 6 van dat wetsvoorstel de minister van Binnenlandse Zaken om binnen twee jaar een evaluatie voor te leggen betreffende het aantal cellen dat hij door de maatregel heeft kunnen vrijmaken en de investeringen die de langdurige vasthouding

exemple une présentation hebdomadaire. C'est aussi une possibilité offerte par le texte constitutionnel.

Le ministre observe que le but n'est toutefois pas de mener ici un débat de fond.

Les chiffres cités par M. Vanackere montrent que la Belgique est dans la bonne moyenne à l'échelle européenne. En outre, le justiciable est protégé par la Constitution alors que, dans la plupart des pays européens, la protection est uniquement assurée par la Convention européenne des droits de l'homme.

Le ministre déclare qu'au-delà des recommandations de la loi Salduz, le terrorisme constitue une deuxième bonne raison de réviser la Constitution. Si l'on arrête ou prive de liberté un certain nombre de personnes en même temps (dix à quinze, par exemple), il est compliqué d'opérer une sélection dans les 24 heures.

Pour ce qui est de l'évaluation de la modification de la loi relative à la détention préventive, le ministre souligne que les juges d'instruction n'ont pas suffisamment utilisé la possibilité de prolongation qui leur était offerte. Ils étaient en effet obligés de rédiger une motivation à deux reprises, la première fois au moment de la prolongation et la seconde, au moment de l'arrestation. L'accord politique vise à éviter ce type d'initiatives législatives. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle, comme vient de l'indiquer M. Anciaux, le ministre n'est pas favorable à la révision de telles dispositions dans la Constitution.

Par ailleurs, le ministre souhaite apporter des précisions quant à la crainte que tout soit reporté jusqu'au dernier moment, jusqu'à la quarante-septième heure. Tout d'abord, les juges d'instruction ne sont pas des pantins et ont l'autorité requise pour éviter qu'un magistrat du parquet se présente avec le suspect à la dernière minute. Ensuite, une double évaluation a été prévue dans la proposition de loi déposée à la Chambre le 13 juillet 2017 (doc. Chambre, n° 54-2612/001). Une première évaluation est confiée au ministre de la Justice, qui devra faire rapport dans les trois ans sur le nombre de cas dans lesquels le délai a excédé 24 heures et sur les raisons de cette situation. Le service d'encadrement du SPF Justice et le Collège des cours et tribunaux sont chargés du suivi. En outre, l'article 6 de cette proposition de loi charge le ministre de l'Intérieur de présenter dans les deux ans une évaluation concernant le nombre de cellules qu'il a pu libérer grâce à la mesure et les investissements qu'a impliqués la détention de longue durée, soit plus de 24 heures, dans une cellule de police.

in een politiecel, dus meer dan 24 uur, met zich heeft meegebracht. De meeste politiecellen zijn daar immers niet op voorzien.

### C. Repliek van de leden

Senator Anciaux verduidelijkt waarom de uitzondering van de heterdaad niet al te veel wordt gebruikt. Er staat immers een zware sanctie op het misbruik van persoonlijke vrijheidsberoving.

### IV. STEMMING

Het ontwerp wordt aangenomen met 13 stemmen tegen 1 stem.

In overleg met de Kamer van volksvertegenwoordigers worden in de Nederlandse tekst van het voorgestelde artikel 12, derde lid, bij wege van tekstcorrectie zonder enige inhoudelijke impact, de woorden « binnen de achtenveertig uren » vervangen door de woorden « binnen achtenveertig uren ».

\*  
\* \*

Dit verslag is goedgekeurd bij eenparigheid van de 11 aanwezige leden.

*De rapporteurs,*

*De voorzitter,*

Bert ANCIAUX.  
Anne BARZIN.

Christine DEFRAIGNE.

\*  
\* \*

**Tekst verbeterd door de commissie :  
zie het stuk Senaat nr. 6-363/3 – 2016/2017.**

En effet, la plupart des cellules de police ne sont pas prévues pour cela.

### C. Réplique des membres

M. Anciaux précise que si l'exception du flagrant délit n'est pas tellement utilisée, c'est parce que l'abus de privation de la liberté individuelle est lourdement sanctionné.

### IV. VOTE

Le projet est adopté par 13 voix contre 1.

En concertation avec la Chambre des représentants, une correction de texte ne modifiant en rien le contenu est apportée au texte néerlandais de l'article 12, alinéa 3, proposé : les mots « *binnen de achtenveertig uren* » sont remplacés par les mots « *binnen achtenveertig uren* ».

\*  
\* \*

Le présent rapport est approuvé à l'unanimité des 11 membres présents.

*Les rapporteurs,*

*La présidente,*

Bert ANCIAUX.  
Anne BARZIN.

Christine DEFRAIGNE.

\*  
\* \*

**Texte corrigé par la commission :  
voir le doc. Sénat, n° 6-363/2 – 2016/2017.**