

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2010-2011

25 JANVIER 2011

Proposition de loi modifiant la loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive et la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, en vue de permettre de prolonger de vingt-quatre heures la durée de l'arrestation

(Déposée par MM. Bart Laeremans
et Yves Buysse)

DÉVELOPPEMENTS

La jurisprudence dite de Salduz de la Cour européenne des droits de l'homme nous met dans l'obligation de modifier nos procédures pénales. Pendant quelque temps, on s'est demandé si l'assistance obligatoire d'un avocat pourrait rester limitée à un entretien préalable à la première audition. Entre-temps, la Cour européenne a tranché en énonçant que cette assistance est requise aussi lors de la première audition effectuée par la police. C'est ainsi qu'emboîtant le pas à son homologue française, la Cour de cassation belge a, par un arrêt du 15 décembre 2010, cassé une condamnation prononcée par la cour d'appel de Bruxelles au motif qu'aucun avocat n'était présent lors de la première audition.

L'évolution de cette jurisprudence suscite bon nombre de réflexions. On a le sentiment, en effet, que la Cour européenne se substitue de plus en plus au législateur national et confère une interprétation toujours plus large à la CEDH. Dans les dossiers d'asile aussi, la Cour européenne a de plus en plus clairement tendance à supplanter les parlements et gouvernements nationaux. D'un point de vue démocratique, cette évolution soulève de nombreuses interrogations. Certains magistrats, et non des moindres (comme l'actuel président de la Cour constitutionnelle), sont d'avis, eux aussi, que la Cour européenne des droits de l'homme outrepassé grave-ment ses compétences (1).

(1) Bossuyt, Marc, *Strasbourg et les demandeurs d'asile: des juges sur un terrain glissant*, Bruylant, 2010, 189 p.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2010-2011

25 JANUARI 2011

Wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 20 juli 1990 betreffende de voorlopige hechtenis en van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, teneinde de verlenging van de aanhouding met vierentwintig uur mogelijk te maken

(Ingediend door de heren Bart Laeremans
en Yves Buysse)

TOELICHTING

Ten gevolge van de zogenaamde Salduz-rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens zullen onze strafprocedures gewijzigd moeten worden. Er bestond enige tijd twijfel of de verplichte bijstand van een advocaat beperkt zou kunnen blijven tot een onderhoud voorafgaandelijk aan het eerste verhoor. Intussen blijkt het Europees Hof te stipuleren dat deze bijstand ook vereist is tijdens het eerste verhoor door de politie. In navolging van het Franse Hof van Cassatie ging ook het Belgische verbrekingshof diezelfde weg op: in een arrest van 15 december 2010 werd een veroordeling door het hof van beroep van Brussel verbroken omdat bij het eerste verhoor geen advocaat aanwezig was.

Er zijn nogal wat bedenkingen te formuleren bij de evolutie van deze rechtspraak. Het lijkt er immers op dat het Europees Hof zich steeds meer in de plaats stelt van de nationale wetgever en het EVRM daarbij steeds ruimer interpreteert. Ook in asiëldossiers probeert het Europees Hof steeds duidelijker de plaats in te nemen van de nationale parlementen en regeringen. Vanuit democratisch oogpunt kunnen bij deze evolutie heel wat vragen gesteld worden. Ook prominente magistraten (waaronder de huidige voorzitter van het Grondwettelijk Hof) zijn van oordeel dat het EHRM zijn boekje ernstig te buiten gaat (1).

(1) Bossuyt, Marc, *Strasbourg et les demandeurs d'asile: des juges sur un terrain glissant*, Bruylant, 2010, 189 p.

Ces considérations ne sauraient nous faire oublier l'urgence qu'il y a à adapter notre droit procédural si nous voulons éviter qu'un nombre croissant de criminels ne soient libérés ou acquittés pour de simples vices de procédure.

Il est clair que la reconnaissance du droit de bénéficiaire de l'assistance d'un avocat aura d'importantes répercussions pour les acteurs concernés par la procédure de la détention préventive et, en particulier, pour la police et le ministère public. Un point délicat à cet égard est l'obligation pour le parquet de faire en sorte que le mandat d'arrêt soit décerné dans les vingt-quatre heures, délai qui est généralement trop court. Depuis plusieurs années déjà, des voix s'élèvent afin de réclamer un allongement de ce délai, notamment parce que cela permettrait d'éviter tout recours abusif à la détention préventive. Si à cela s'ajoute l'obligation, pendant cette courte période, de garantir l'assistance d'un avocat, la situation deviendra parfaitement intenable dans la pratique.

Le procureur général d'Anvers, M. Liégeois, pense que ce délai de 24 heures sera beaucoup trop court et que l'on risque de commettre des erreurs, précisément dans les affaires les plus graves, ce qui pourrait donner lieu à des mises en liberté et des acquittements: « Si ce délai de 24 heures est maintenu et si, de surcroît, l'assistance d'avocats est autorisée, des erreurs risquent d'être commises — précisément dans les affaires les plus graves qui émeuvent l'opinion publique — et d'aboutir à des mises en liberté ou des acquittements. Est-ce là ce que l'on souhaite? » (1). Le procureur général a illustré ses propos en citant l'exemple d'une affaire où il y aurait dix prévenus s'exprimant tous dans une langue différente. Il faudrait alors qu'en l'espace de 24 heures, chaque prévenu ait été entendu séparément et ait bénéficié de l'assistance d'un interprète et d'un avocat: « Dans certains cas, cela ne sera pas possible. Plus la police et le parquet auront de temps pour mener leur information, moins il y aura de détentions préventives. À l'heure actuelle, il arrive en effet qu'un placement en détention préventive soit ordonné parce que l'enquête n'est pas terminée. Ne voulons-nous donc pas réduire la population carcérale? » (2)

Dans l'état actuel des choses, la détention est illégale lorsqu'elle excède 24 heures. Si tel est le cas, plus aucun mandat d'amener ou mandat d'arrêt ne peut en principe être décerné. Toute détention qui se prolonge au-delà de 24 heures constitue aussi, de surcroît, une infraction à l'article 147 du Code pénal, et les membres de la police et du parquet qui sont à l'origine de celle-ci sont passibles de sanctions disciplinaires.

(1) J. De Wit, *De Clerck reglementeert verhoor verdachten*, 18 octobre 2010, www.gva.be.

(2) *Ibid.*

Deze bedenkingen nemen niet weg dat wij ons procedurerecht snel zullen moeten aanpassen, willen we verhinderen dat nog meer criminelen louter omwille van procedureregels worden vrijgelaten of vrijgesproken.

Duidelijk is dat de erkenning van het bijstandsrecht grote repercussies zal hebben voor de actoren die betrokken zijn bij de procedure van de voorlopige hechtenis, niet in het minst voor de politie en het openbaar ministerie. Een delicaat gegeven daarbij is dat het parket het aanhoudingsbevel binnen een termijn van 24 uur dient aan te vragen. Deze termijn is immers in vele gevallen te kort. Reeds jarenlang wordt gepleit voor een verlenging ervan, onder meer omdat op die manier een oneigenlijk gebruik van de voorlopige hechtenis kan worden vermeden. Wanneer tijdens deze beperkte termijn ook nog de bijstand van een advocaat moet verzekerd worden, zal de situatie in de praktijk helemaal onhoudbaar worden.

Volgens de Antwerpse procureur-generaal Liégeois zal dit korte tijdsbestek veel te krap zijn, wat kan leiden tot fouten in uitgerekend de zwaarste zaken, « met vrijlatingen en vrijspraken tot mogelijke gevolgen »: « Als we die termijn van 24 uur behouden en bovendien bijstand van advocaten toelaten, zullen uitgerekend in de zwaarste zaken die de publieke opinie beroeren, fouten gebeuren die tot vrijlatingen en vrijspraken leiden. Wil men dat? » (1). De procureur-generaal illustreerde dit aan de hand van een voorbeeld: in een zaak met tien verdachten die een verschillende taal hanteren, moet elke verdachte afzonderlijk worden gehoord, moet elke verdachte worden bijgestaan door een tolk en een advocaat, en « moet dit allemaal binnen 24 uren rond zijn »: « Dat zal in bepaalde gevallen niet lukken. Hoe meer tijd politie en parket hebben voor hun opsporingsonderzoek, hoe minder voorlopige hechtenissen er zullen zijn. Want nu vraagt men wel eens een voorlopige hechtenis omdat het onderzoek niet klaar is. En we willen toch minder volle gevangenissen? (2) », aldus Liégeois.

Indien de aanhouding de termijn van de 24 uren overschrijdt, is zij momenteel niet alleen onwettelijk, er kan dan in principe geen medebredings- of aanhoudingsbevel meer uitgevaardigd worden. Bovendien houdt dit ook een strafbaar feit in volgens artikel 147 van het Strafwetboek en kunnen disciplinaire sancties worden uitgesproken jegens de betrokken leden van politie en parket.

(1) J. De Wit, *De Clerck reglementeert verhoor verdachten*, 18 oktober 2010, www.gva.be.

(2) *Ibid.*

À l'heure actuelle, une privation de liberté pendant plus de 24 heures sur décision de la police ou du parquet est donc impossible sans mandat judiciaire. Il faut entendre par là soit un mandat d'amener, soit un mandat d'arrêt. En France, en revanche, la première période de détention policière de 24 heures peut, avec l'accord du procureur de la République, être prolongée d'une période supplémentaire de 24 heures.

En attendant que l'arrêt Salduz soit transposé concrètement en droit belge, il nous paraît souhaitable de prévoir aussi dès maintenant, dans notre pays, la possibilité de prolonger le délai de privation de liberté jusqu'à 48 heures. Nous introduisons cette modification par le biais de la présente proposition de loi, qui maintient le délai standard à 24 heures, mais donne également au procureur du Roi la possibilité de décider de le porter à 48 heures. De façon connexe, nous déposons simultanément une proposition de révision de la Constitution étant donné que celle-ci fixe la limitation à 24 heures en son article 12 — (doc. 5-672/1).

Les auteurs de la présente proposition de loi maintiennent donc le principe selon lequel la privation de liberté ne peut excéder 24 heures, mais entendent donner au procureur (ou au juge d'instruction en cas de mandat d'amener) la possibilité de prolonger ce délai jusqu'à 48 heures au maximum et ce, dans le but d'éviter qu'en raison du droit du prévenu de bénéficier de l'assistance d'un avocat, le délai de 24 heures ne soit trop court et nuise à l'efficacité et à l'organisation pratique de l'audition. D'ailleurs, si la procédure contradictoire, telle qu'elle est appliquée en France, n'a pas été prévue dans la loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive, c'est essentiellement parce qu'il ne paraissait pas réaliste d'encore organiser en sus un vrai débat contradictoire sous la contrainte d'un délai strictement limité à 24 heures (1).

Si le délai de privation de liberté est porté à 48 heures, ce qui est l'objectif de la présente proposition de loi, cela ne signifie naturellement pas que la personne concernée sera dans tous les cas privée de sa liberté pendant 48 heures, mais qu'elle doit être libérée, comme c'est déjà le cas actuellement, dès que la mesure n'a plus de nécessité.

La proposition de loi prévoit par ailleurs une adaptation de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police. Celle-ci prescrit en effet qu'en cas de concours d'une arrestation judiciaire et d'une arrestation administrative, les périodes cumulées de privation de liberté ne peuvent durer plus de 24 heures. Dans la logique de la présente proposition, il convient donc

In de huidige stand van zaken is een vrijheidsberoving van langer dan 24 uren dus onmogelijk op beslissing van politie of parket en is een gerechtelijk bevel noodzakelijk. Dit kan een bevel tot medebrenging of een bevel tot aanhouding zijn. In Frankrijk daarentegen kan de eerste periode van politionele vrijheidsberoving van 24 uren worden verlengd met een nieuwe periode van 24 uren wanneer hiervoor toestemming is van de procureur van de Republiek.

In afwachting van een concrete omzetting van het «Salduz-arrest» naar Belgisch recht, lijkt het ons raadzaam nu al in de mogelijkheid te voorzien ook in ons land de termijn van de vrijheidsberoving tot 48 uren te verlengen. Dit gebeurt via huidig wetsvoorstel, waar de standaardtermijn nog steeds wordt bepaald op 24 uur, maar waarbij de procureur des Konings de mogelijkheid wordt geboden te beslissen tot een verlenging naar 48 uur. Samenhangend hiermee wordt tegelijk een voorstel tot herziening van de Grondwet ingediend, vermits de beperking tot 24 uur grondwettelijk werd vastgelegd (artikel 12) — (stuk 5-672/1).

De indieners blijven dus uitgaan van een vrijheidsbenaming van maximaal 24 uren, maar maken het de procureur (of de onderzoeksrechter in geval van bevel tot medebrenging), mogelijk deze termijn met 24 uren te verlengen tot maximaal 48 uren. Op die manier kan worden vermeden dat, ten gevolge van het recht van bijstand voor de betichte, de termijn van 24 uren te kort zou zijn en de efficiëntie en praktische organisatie van het verhoor in het gedrang komen. Een van de belangrijkste redenen waarom de wet betreffende de voorlopige hechtenis van 20 juli 1990 niet opteerde voor een behandeling op tegenspraak naar Frans model, was trouwens dat het niet realistisch bleek om «onder dwang van een termijn, die strikt beperkt is tot 24 uur, ook nog een echt debat op tegenspraak te organiseren» (1).

Indien de termijn van vrijheidsbenaming wordt verlengd tot 48 uren, waarin dit wetsvoorstel wil voorzien, dan betekent dit uiteraard niet dat de betrokken persoon altijd gedurende 48 uren van zijn vrijheid wordt beroofd, maar dat, net zoals dat nu het geval is, hij moet worden vrijgelaten zodra de maatregel niet langer noodzakelijk is.

Het wetsvoorstel voorziet daarnaast in een aanpassing van de wet op het politieambt van 5 augustus 1992. In deze wet wordt bepaald dat, in geval van samenloop van een gerechtelijke aanhouding met een bestuurlijke aanhouding, de gecumuleerde tijdsperiodes van vrijheidsberoving de 24 uren niet mogen overschrijden. In de logica van dit voorstel, dient aldus

(1) R. Declercq et R. Verstraeten, *Voorlopige hechtenis*, Acco, 1991, p. 91.

(1) R. Declercq et R. Verstraeten, *Voorlopige hechtenis*, Acco, 1991, p. 91.

également de porter ce délai à 48 heures au maximum, du moins lorsque le procureur du Roi y est contraint.

*
* *

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2

À l'article 1^{er} de la loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive, les modifications suivantes sont apportées :

1° dans le 1°, les mots «en aucun cas» sont remplacés par les mots «en principe pas»;

2° il est ajouté un 7°, rédigé comme suit :

«7° le procureur du Roi peut décider de prolonger le délai prévu au 1° jusqu'à quarante-huit heures au maximum.».

Art. 3

À l'article 2 de la même loi, les modifications suivantes sont apportées :

1° dans le 5°, les mots «en aucun cas» sont remplacés par les mots «en principe pas»;

2° il est ajouté un 7°, rédigé comme suit :

«7° le procureur du Roi peut décider de prolonger le délai prévu au 1° jusqu'à quarante-huit heures au maximum.».

ook deze termijn tot op maximaal 48 uur te worden gebracht, tenminste wanneer de procureur des Konings daartoe genoodzaakt is.

Bart LAEREMANS.
Yves BUYSSE.

*
* *

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

In artikel 1 van de wet van 20 juli 1990 betreffende de voorlopige hechtenis worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° in de bepaling onder 1° worden de woorden «in geen geval» vervangen door het woord «in beginsel niet»;

2° er wordt een bepaling onder 7° toegevoegd, luidende :

«7° De procureur des Konings kan beslissen de termijn, waarvan sprake in het 1°, te verlengen tot maximaal achtenveertig uren.».

Art. 3

In artikel 2 van dezelfde wet worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° in de bepaling onder 5° worden de woorden «in geen geval» vervangen door de woorden «in beginsel niet»;

2° er wordt een bepaling onder 7° toegevoegd, luidende :

«7° De procureur des Konings kan beslissen de termijn, waarvan sprake in het 1°, te verlengen tot maximaal achtenveertig uren.».

Art. 4

À l'article 5 de la même loi, il est ajouté un alinéa 2 rédigé comme suit :

«Il peut décider de prolonger ce délai jusqu'à quarante-huit heures au maximum.».

Art. 5

À l'article 7, alinéa 1^{er}, de la même loi, les mots «, ou dans les quarante-huit heures conformément aux articles 1^{er}, 7^o et 2, 7^o,» sont insérés entre les mots «dans les vingt-quatre heures» et les mots «de la privation de liberté».

Art. 6

À l'article 8, alinéa 2, de la même loi, les mots «, ou dans les quarante-huit heures conformément à l'article 5, alinéa 2,» sont insérés entre les mots «dans les vingt-quatre heures» et les mots «à compter».

Art. 7

À l'article 12 de la même loi, le mot «vingt-quatre» est remplacé par le mot «quarante-huit».

Art. 8

L'article 18, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la même loi, est complété par une deuxième phrase rédigée comme suit :

«Si le mandat d'arrêt est décerné sur le fondement d'un mandat d'amener qui a été prolongé jusqu'à quarante-huit heures au maximum, la signification à l'inculpé doit se faire dans ce même délai.».

Art. 9

À l'article 32 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, les mots «ou plus de quarante-huit heures si le procureur du Roi en décide ainsi» sont insérés après les mots «plus de vingt-quatre heures».

13 janvier 2011.

Art. 4

In artikel 5 van dezelfde wordt een tweede lid toegevoegd, luidende :

«Hij kan beslissen om deze termijn te verlengen tot maximaal achtenveertig uren.».

Art. 5

In artikel 7, eerste lid, van dezelfde wet worden tussen de woorden «vierentwintig uren» en de woorden «te rekenen» de woorden «of binnen achtenveertig uren overeenkomstig de artikelen 1, 7^o en 2, 7^o» ingevoegd.

Art. 6

In artikel 8, tweede lid, van dezelfde wet worden tussen de woorden «vierentwintig uren» en de woorden «te rekenen» de woorden «of binnen achtenveertig uren overeenkomstig artikel 5, tweede lid,» ingevoegd.

Art. 7

In artikel 12 van dezelfde wet wordt het woord «vierentwintig» vervangen door het woord «achtenveertig».

Art. 8

Artikel 18, § 1, eerste lid, wordt het aangevuld met een tweede zin, luidende :

«Indien het bevel tot aanhouding verleend wordt op grond van een bevel tot medebrenging dat verlengd werd tot maximaal achtenveertig uren, dan dient de betekening aan de verdachte te gebeuren binnen die bepaalde termijn.».

Art. 9

In artikel 32 van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt worden tussen de woorden «niet langer dan vierentwintig uur» en het woord «duren» de woorden «, of ingeval de procureur des Konings daartoe beslist, achtenveertig uur,» ingevoegd.

13 januari 2011.

Bart LAEREMANS.
Yves BUYSSE.