Nederlandse tekst (titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973)

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

ARREST

nr. 198.040 van 19 november 2009

A. 138.978/XI-16.924

In zake: **1. de vzw Ligue des Droits de l'Homme,**
2. de vzw Liga voor Mensenrechten,
3. de vzw Syndicat des avocats pour la démocratie,
die woonplaats hebben gekozen bij
Mr. V. LETELLIER, advocaat,
Emile Verhaerenstraat 15
1030 Brussel,

tegen:

de Belgische Staat, vertegenwoordigd door
de Minister van Justitie,
die woonplaats heeft gekozen bij
Mr. Ph. LEVERT, advocaat,
Louizalaan 149/22
1050 Brussel.

DE RAAD VAN STATE, XIe KAMER,

Gezien het op 11 juli 2003 ingediende verzoekschrift, waarbij de vereniging zonder winstoogmerk Ligue des Droits de l'Homme, de vereniging zonder winstoogmerk Liga voor Mensenrechten en de vereniging zonder winstoogmerk Syndicat des avocats pour la démocratie de nietigverklaring vorderen van "het koninklijk besluit van 26 maart 2003 tot bepaling van de werkingsregels van de nationale en lokale informantenbeheerders en van de contactambtenaren", bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 12 mei 2003;

Gelet op arrest nr. 128.909 van 8 maart 2004, waarbij de vordering tot schorsing afgewezen wordt;

Gezien het administratief dossier;

Gezien de regelmatig uitgewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag van de heer AMELYNCK, eerste auditeur bij de Raad van State;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan de partijen en gezien de laatste memories;

Gelet op de beschikking van 23 september 2009, waarvan aan de partijen kennis is gegeven en waarbij wordt bepaald dat de zaak voorkomt op de terechtzitting van 20 oktober 2009;

Gehoord het verslag van de heer VANHAEVERBEEK, staatsraad;

Gehoord de opmerkingen van Mr. V. LETELLIER, advocaat, die voor de verzoekende partijen verschijnt, en van Mr. Ph. LEVERT, advocaat, die voor de verwerende partij verschijnt;

Gehoord het eensluidend advies van de heer AMELYNCK, eerste auditeur;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

Overwegende dat artikel 4 van de wet van 6 januari 2003 betreffende de bijzondere opsporingsmethodes en enige andere onderzoeksmethoden in boek I van hoofdstuk IV van het Wetboek van Strafvordering een afdeling III invoegt, die de artikelen 47*ter* tot 47*undecies* omvat, luidende "De bijzondere opsporingsmethoden"; dat artikel 47*ter* van het Wetboek van Strafvordering, dat in een onderafdeling I "Begripsomschrijving" is opgenomen, de bijzondere opsporingsmethoden omschrijft als zijnde observatie, infiltratie en informantenwerking; dat artikel 47*decies*, dat in een onderafdeling 5 "Informantenwerking" is opgenomen, in paragraaf 1 de informantenwerking omschrijft als "het onderhouden van regelmatige contacten

door een politieambtenaar met een persoon, informant genoemd, waarvan vermoed wordt dat hij nauwe banden heeft met één of meerdere personen, waarvan er ernstige aanwijzingen zijn dat ze strafbare feiten plegen of zouden plegen, en die de politieambtenaar hierover, al dan niet gevraagd, inlichtingen en gegevens verstrekt. Deze politieambtenaar wordt contactambtenaar genoemd"; dat de paragrafen 2 en 3 van artikel 47*decie*s voorzien in de aanwijzing van een nationale informantenbeheerder en van lokale informantenbeheerders; dat artikel 47*decies*, § 4, het volgende bepaalt:

> " De Koning bepaalt, op voordracht van de Minister van Justitie en na advies van het College van procureurs-generaal en van de federale procureur, de werkingsregels van de nationale en lokale informantenbeheerders en van de contactambtenaren, met inachtneming van een permanente controle over de betrouwbaarheid van de informanten, van de afscherming van de identiteit van de informanten en van de vrijwaring van de fysieke, psychische en morele integriteit van de contactambtenaren.";

dat ter uitvoering van deze wetsbepaling tot machtiging het koninklijk besluit van 26 maart 2003 tot bepaling van de werkingsregels van de nationale en lokale informantenbeheerders en van de contactambtenaren is uitgevaardigd; dat dit het bestreden koninklijk besluit is, dat de volgende bepalingen bevat:

> " (...)
>
> Artikel 1. In het kader van de toepassing van dit besluit wordt verstaan onder:
>
> 1/ de nationale informantenbeheerder: de officier van de federale politie, bedoeld in artikel 47*decies*, § 2, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering;
>
> 2/ de lokale informantenbeheerder: de officier van de federale politie, bedoeld in artikel 47*decies*, § 3, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering;
>
> 3/ de contactambtenaar: de politieambtenaar van de federale of lokale politie, bedoeld in artikel 47*decies*, § 1, van het Wetboek van Strafvordering;
>
> 4/ de informant: de persoon, bedoeld in artikel 47decies, § 1, van het Wetboek van Strafvordering;
>
> 5/ de magistraat bijzondere opsporingsmethoden: de procureur des Konings of één of meerdere door hem aangeduide magistraten van zijn parket die hem bijstaan in de permanente controle

over de toepassing van de bijzondere opsporingsmethoden door de

politiediensten binnen zijn gerechtelijk arrondissement.

Art. 2. § 1. De nationale informantenbeheerder wordt aangewezen door de directeur-generaal van de algemene directie van de gerechtelijke politie, op voordracht van de directeur van de directie van de operaties en de informatie inzake gerechtelijke politie en na advies van de federale procureur.

§ 2. In het kader van de opdracht, hem toevertrouwd door artikel 47*decies*, § 2, van het Wetboek van Strafvordering en onder het gezag van de federale procureur, is de nationale informantenbeheerder belast met de algemene organisatie en coördinatie van de informantenwerking binnen de geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus.

Hij kan daartoe onderrichtingen geven aan de politieambtenaren van de federale en lokale politie, betrokken bij de informantenwerking. Deze onderrichtingen worden aan het voorafgaand akkoord van de federale procureur onderworpen.

§ 3. De nationale informantenbeheerder staat in voor de uitbouw en het beheer van een nationaal controlesysteem over de informanten.

§ 4. De nationale informantenbeheerder staat in voor de contacten met het federaal parket inzake informantenwerking.

§ 5. De nationale informantenbeheerder waakt over de eenvormigheid van de aan informanten toe te kennen gunsten.

§ 6. De nationale informantenbeheerder aanvaardt en handelt overeenkomstig de deontologische code inzake de informantenwerking, die hij opstelt en die wordt goedgekeurd door de federale procureur.

Deze code bevat de algemene principes van de wet van 6 januari 2003 en onderhavig koninklijk besluit, alsmede de gedragsregels en de interne werkingsregels.

§ 7. De nationale informantenbeheerder staat in voor de rechtstreekse internationale contacten inzake de informantenwerking.

§ 8. De nationale informantenbeheerder zorgt ervoor dat elke lokale informantenbeheerder en elke officier van de lokale politie, bedoeld in artikel 47*decies*, § 3, laatste lid, van het Wetboek van Strafvordering, een opleiding volgt.

§ 9. De nationale informantenbeheerder bepaalt de inhoud van de opleidingen inzake informantenwerking en waakt over de uniforme toepassing ervan.

Art. 3. § 1. De lokale informantenbeheerder wordt aangewezen door de directeur-generaal van de algemene directie van de gerechtelijke politie, op voordracht van de gerechtelijke directeur en na advies van de procureur des Konings. Hij kan zich bij de uitvoering van zijn opdracht laten bijstaan door één of meerdere officieren, die volgens dezelfde procedure worden aangewezen.

§ 2. In het kader van de opdracht, hem toevertrouwd door artikel 47*decies*, § 3, van het Wetboek van Strafvordering en onder het gezag van de procureur des Konings, is de lokale informantenbeheerder belast met de algemene organisatie en coördinatie van de informantenwerking binnen de gedeconcentreerde gerechtelijke dienst en de lokale politiekorpsen van het arrondissement.

Hij kan daartoe, mits inachtneming van de onderrichtingen van de nationale informantenbeheerder, onderrichtingen geven aan de politieambtenaren van de gedeconcentreerde gerechtelijke dienst en van de lokale politie, betrokken bij de informantenwerking. Deze onderrichtingen worden aan het voorafgaand akkoord van de magistraat bijzondere opsporingsmethoden onderworpen. Indien deze onderrichtingen aan de lokale politie worden gericht, pleegt de lokale informantenbeheerder hierover voorafgaand overleg met de officier van de lokale politie, bedoeld in artikel 47*decies*, § 3, laatste lid, van het Wetboek van Strafvordering.

§ 3. De contacten met de nationale informantenbeheerder verlopen via de lokale informantenbeheerder.

§ 4. De lokale informantenbeheerder vervult zijn opdracht in nauwe samenwerking met de officier van de lokale politie, bedoeld in artikel 47*decies*, § 3, laatste lid, van het Wetboek van Strafvordering, wat betreft de informanten en de contactambtenaren van de lokale politie.

§ 5. De lokale informantenbeheerder staat in voor de contacten met de magistraat bijzondere opsporingsmethoden inzake de informantenwerking.

§ 6. De lokale informantenbeheerder aanvaardt en handelt overeenkomstig de deontologische code inzake de informantenwerking, opgesteld door de nationale informantenbeheerder en goedgekeurd door de federale procureur.

Art. 4. § 1. De lokale informantenbeheerder oefent een permanente controle uit over de betrouwbaarheid van de via hem in het centraal controlesysteem geregistreerde informanten.

Hij evalueert daartoe minstens eenmaal per jaar de betrouwbaarheid van deze informanten. Een informant die gedurende meer dan een jaar geen informatie aanbrengt wordt niet meer geëvalueerd.

Elke nieuwe basisinformatie die een informant aanbrengt en die verder wordt geëxploiteerd, geeft aanleiding tot een nieuwe beoordeling van de betrouwbaarheid van de betrokken informant door de lokale informantenbeheerder.

§ 2. De lokale informantenbeheerder waakt over de afscherming van de identiteit van de informanten.

De identiteit van de informant is slechts bekend aan de lokale informantenbeheerder en aan de betrokken contactambtenaren.

De magistraat bijzondere opsporingsmethoden kan eveneens verzoeken dat hem de identiteit van de informant wordt meegedeeld.

De lokale informantenbeheerder houdt voor iedere informant een vertrouwelijk en persoonlijk dossier, genaamd informantendossier, bij. Behoudens uitdrukkelijke en schriftelijke toestemming van de magistraat bijzondere opsporingsmethoden hebben enkel de lokale informantenbeheerder en de betrokken contactambtenaren inzage in dit dossier.

§ 3. De lokale informantenbeheerder ziet toe op de goede werking van de contactambtenaren en waakt over de vrijwaring van de fysieke, psychische en morele integriteit van de contactambtenaren.

Hij zorgt ervoor dat elke contactambtenaar een opleiding volgt en het voorwerp uitmaakt van een bijzondere jaarlijkse evaluatie.

Art. 5. § 1. Elke politieambtenaar, die in contact komt met een persoon, die als informant in aanmerking komt, stelt hiervan onverwijld en schriftelijk de lokale informantenbeheerder in kennis.

De lokale informantenbeheerder beslist of deze persoon als informant wordt beschouwd en duidt, in voorkomend geval, daartoe een vast contactambtenaar aan.

Enkel daartoe opgeleide politieambtenaren van de federale en de lokale politie kunnen contacten onderhouden met informanten.

De lokale informantenbeheerder waakt er tevens over dat er steeds twee contactambtenaren aanwezig zijn bij elk fysiek contact met de informant, behoudens in uitzonderlijke gevallen die de contactambtenaar terstond aan de lokale informantenbeheerder ter kennis brengt.

§ 2. De contactambtenaar brengt alle contacten en informatie van een informant schriftelijk ter kennis van de lokale informantenbeheerder.

§ 3. De contactambtenaar brengt alle elementen betreffende de betrouwbaarheid van de informant, schriftelijk ter kennis van de lokale informantenbeheerder.

§ 4. De contactambtenaar aanvaardt en handelt overeenkomstig de deontologische code inzake de informantenwerking, opgesteld door de nationale informantenbeheerder en goedgekeurd door de federale procureur.

Art. 6. § 1. De officier van de lokale politie, bedoeld in artikel 47*decies*, § 3, laatste lid, van het Wetboek van Strafvordering wordt aangewezen door de korpschef van de lokale politie, na advies van de procureur des Konings.

§ 2. Alle taken en bevoegdheden van de lokale informantenbeheerder, bedoeld in de artikelen 3, § 5, 4 en 5 van dit besluit en met uitzondering van het bepaalde in artikel 5, § 1, tweede lid, die de politieambtenaren van de lokale politie, betrokken bij de informantenwerking, betreffen, worden in eerste instantie uitgeoefend door de officier van de lokale politie, bedoeld in artikel 47*decies*, § 3, laatste lid, van het Wetboek van Strafvordering, tenzij andersluidende afspraken met

de lokale informantenbeheerder en mits voorafgaand akkoord van de magistraat bijzondere opsporingsmethoden.

Hij houdt hiervan stipt de lokale informantenbeheerder op de hoogte.

§ 3. De officier van de lokale politie, bedoeld in artikel 47*decies*, § 3, laatste lid, van het Wetboek van Strafvordering aanvaardt en handelt overeenkomstig de deontologische code inzake de informantenwerking, opgesteld door de nationale informantenbeheerder en goedgekeurd door de federale procureur.

Art. 7. Artikel 5, § 1, derde lid treedt slechts in werking uiterlijk de eerste dag van de achttiende maand volgende op de publicatie in het Belgisch Staatsblad.

Art. 8. De Minister van Justitie is belast met de uitvoering van dit besluit.

(...)";

Overwegende dat de verzoekende partijen een middel, het eerste van het verzoekschrift, ontlenen aan schending van "artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en van artikel 22 van de Grondwet, alsook van artikel 47*decies*, § 4, van het Wetboek van Strafvordering"; dat ze aanvoeren dat het bestreden koninklijk besluit, dat "zeer algemeen en in weinig nauwkeurige bewoordingen een kader (vaststelt) om informatie uit te wisselen betreffende personen die geacht worden nauwe contacten te onderhouden met personen, van wie er ernstige aanwijzingen zijn dat zij strafbare feiten plegen of zouden plegen, en die aan de politieambtenaren inlichtingen en gegevens bezorgen", nadere regels geeft voor een inlichtingensysteem dat inmenging van de overheid mogelijk maakt in het privé-leven van de informanten en van de personen met wie de informanten nauwe contacten onderhouden; dat ze betogen dat deze inmenging in het privéleven van de burgers niet beantwoordt aan de voorwaarden gesteld bij artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en bij artikel 22 van de Grondwet;

dat ze in een eerste onderdeel stellen dat in de Belgische rechtsorde de wet bedoeld in artikel 8, lid 2, van het Verdrag moet worden opgevat als een wet in formele zin; dat ze daaruit concluderen dat de bestreden handeling, doordat ze via het werken met informanten inmenging in het privé-leven mogelijk maakt in een mate waarin de wet van 6 januari 2003 niet

voorziet en daar ze niet van de wetgever uitgaat, artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en artikel 22 van de Grondwet schendt;

dat ze in een tweede onderdeel aanvoeren dat het bestreden koninklijk besluit, dat er zich toe bepaalt algemene beginselen vast te stellen, niet voldoet aan de vereisten van toegankelijkheid en voorzienbaarheid afgeleid uit de bepalingen waarnaar in het middel verwezen wordt; dat ze deze vereisten in herinnering brengen door de rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens te citeren betreffende de wijze van verwerking van persoonsgegevens: de interne wetgeving moet voldoende aanwijzingen opleveren betreffende de omvang van en de nadere regels inzake de aan de overheden verleende bevoegdheden, de inlichtingen die kunnen worden opgeslagen en de eventueel verboden vermeldingen, de actualiteit van de opgeslagen informatie en de duur van de bewaring ervan, de categorieën van personen die bewaakt kunnen worden, de omstandigheden waarin deze maatregelen kunnen worden uitgevaardigd, het doel ervan, de te volgen procedure, de identiteit van de personen die de aangelegde dossiers mogen raadplegen; dat ze voorts stellen dat het gebrek aan toegankelijkheid en voorzienbaarheid eveneens afgeleid wordt uit de subdelegatie die bij het bestreden koninklijk besluit verleend wordt aan de overheden die het opricht, en dit ondanks artikel 47*decies*, § 4, van het Wetboek van Strafvordering, en de opmerking overnemen die door de afdeling Wetgeving van de Raad van State is gemaakt over de bepaling van het bestreden koninklijk besluit die de nationale informantenbeheerder machtigt een deontologische code op te stellen, zelfs zonder dat de hoofdbeginselen ervan door het bestreden koninklijk besluit worden vastgesteld;

Overwegende, ten aanzien van het eerste onderdeel van het middel, dat het Arbitragehof, thans het Grondwettelijk Hof, dat verzocht is zich uit te spreken over de vraag of de delegatie verleend aan de Koning bij artikel 47*decies*, § 4, van het Wetboek van Strafvordering, dat de rechtsgrond van het bestreden koninklijk besluit vormt, zich verdraagt met inzonderheid artikel 22 van de Grondwet, "juncto" artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, bij zijn arrest nr. 202/2004 van 21 december 2004 geoordeeld heeft dat deze delegatie niet buitensporig kan worden geacht; dat dit onderdeel, dat steunt op bezwaar tegen

de bij deze bepaling aan de Koning verleende machtiging, derhalve dient te worden verworpen;

Overwegende, ten aanzien van het tweede onderdeel van het middel, dat de afdeling Wetgeving van de Raad van State, die onderzocht heeft of het ontwerp dat haar was voorgelegd een gepaste uitvoering vormde van de machtiging vervat in artikel 47*decies*, § 4, van het Wetboek van Strafvordering, in haar advies 35.047/2, gegeven op 17 maart 2003 over het ontwerp van koninklijk besluit, heeft opgemerkt dat dit "ontwerp [...] niet aan(geeft) door welke essentiële beginselen al deze personen zich in hun gedragingen moeten laten leiden wanneer zij contacten onderhouden met informanten of informatie beheren die op hen betrekking heeft"; dat de afdeling Wetgeving evenzo geoordeeld heeft dat krachtens artikel 47*decies*, § 4, van het Wetboek van Strafvordering het de Koning is "die de werkingsregels voor deze verscheidene betrokken personen bepaalt", en dat "de subdelegatie aan de nationale informantenbeheerder bijgevolg alleen betrekking (kan) hebben op bijkomstige aspecten van de werking van zulk een systeem, terwijl de basisregels door de Koning moeten worden vastgelegd"; dat de Koning, door deze bepalingen niet uit te werken, tekort is geschoten aan de vereisten inzake toegankelijkheid en voorzienbaarheid opgelegd door artikel 8, lid 2, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, waarvan de schending wordt aangevoerd door de verzoekende partijen; dat het tweede onderdeel van het middel gegrond is;

Overwegende dat het aldus gelaakte gebrek leidt tot de nietigverklaring van het hele bestreden koninklijk besluit en niet alleen van sommige bepalingen ervan; dat handhaving van sommige ervan, zoals de verzoekende partijen schrijven, immers ervoor zou zorgen dat "informantenwerking zou blijven bestaan zonder dat de beginselen vastgelegd in de artikelen waarnaar in het middel verwezen wordt, in acht worden genomen";

Overwegende dat de verwerende partij in haar laatste memorie in dit opzicht aanvoert dat "in geval van nietigverklaring van het omstreden besluit, zonder dat de gevolgen van de vernietigde regeling voor de toekomst gehandhaafd blijven, het duidelijk is dat aan talrijke lopende onderzoeken afbreuk zou worden gedaan, doordat er geen beroep meer op informanten zal mogen worden gedaan, zo niet zouden de artikelen 47*ter* en

47*decies* van de wet van 6 juni 2003 geschonden worden", en verzoekt artikel 14*ter* van de gecoördineerde wetten op de Raad van State toe te passen en de gevolgen van de vernietigde regeling te handhaven tot het verstrijken van een termijn van twaalf maanden, te rekenen van de uitspraak van het tot stand te komen arrest;

Overwegende dat uit artikel 47*decies* van het Wetboek van Strafvordering blijkt dat dit artikel en artikel 47*ter* niet ten grondslag kunnen liggen aan het werken met informanten zonder dat, vooraf, het koninklijk besluit bedoeld in paragraaf 4 van artikel 47*decies* wordt uitgevaardigd; dat de verslagen betreffende de uitvoering van artikel 90*decies* van het Wetboek van Strafvordering voor de jaren 2004, 2006, 2007 en 2008, gevoegd bij de laatste memorie van de verwerende partij, aantonen dat met informanten gewerkt is in onderzoeken betreffende wapens, verdovende middelen, mensenhandel, overvallen en moorden, carjackings en homejackings, terrorisme, witwassen van geld, georganiseerde diefstal en corruptie; dat het grote belang van criminaliteitbestrijding derhalve vereist is dat de gevolgen van het vernietigde koninklijk besluit worden gehandhaafd in de mate aangegeven in het dispositief;

B E S L U I T :

Artikel 1.

Het koninklijk besluit van 26 maart 2003 tot bepaling van de werkingsregels van de nationale en lokale informantenbeheerders en van de contactambtenaren, wordt vernietigd.

Artikel 2.

De gevolgen van de vernietigde bepaling worden gehandhaafd tot 31 december 2010.

Artikel 3.

Dit arrest zal bij uittreksel in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt.

<u>Artikel 4</u>.

De kosten, bepaald op 1.050 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

Aldus uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting, op negentien november tweeduizend negen door:

de Hr.	MESSINNE,	kamervoorzitter,
de Hr.	VANHAEVERBEEK,	staatsraad,
Mevr.	DEBROUX,	staatsraad,
de Hr.	DUPONT,	griffier.

De Griffier **De Voorzitter**

X. DUPONT **J. MESSINNE**

**VERTALING OVEREENKOMSTIG ARTIKEL 63,
EERSTE LID, VAN DE WETTEN OP DE RAAD VAN STATE,
GECOÖRDINEERD OP 12 JANUARI 1973.**