



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 74.253/1
van 24 november 2023

avis 74.253/1
du 24 novembre 2023

over

sur

een voorontwerp van wet
‘houdende wijziging van de
Wapenwet en houdende
optimalisatie van de werking
van het Centraal Orgaan voor
de Inbeslagneming en de
Verbeurdverklaring en het
Overlegorgaan voor de
coördinatie van de invordering
van niet-fiscale schulden in
strafzaken’

un avant-projet de loi
‘modifiant la loi sur les armes
et optimisant le
fonctionnement de l’Organe
central pour la Saisie et la
Confiscation et de l’Organe de
concertation pour la
coordination du recouvrement
des créances non fiscales en
matière pénale’

Op 24 juli 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Justitie verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 7 september 2023,^(*) een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘houdende wijziging van de Wapenwet en houdende optimalisatie van de werking van het Centraal Orgaan voor de Inbeslagneming en de Verbeurdverklaring en het Overlegorgaan voor de coördinatie van de invordering van niet-fiscale schulden in strafzaken’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 16 november 2023. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Lennart NIJS, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Tim CORTHAUT, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 24 november 2023.

*

Le 24 juillet 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Justice à communiquer un avis dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit jusqu'au 7 septembre 2023 ^(**), sur un avant-projet de loi ‘modifiant la loi sur les armes et optimisant le fonctionnement de l'Organe central pour la Saisie et la Confiscation et de l'Organe de concertation pour la coordination du recouvrement des créances non fiscales en matière pénale’.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 16 novembre 2023. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Brecht STEEN et Tim CORTHAUT, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Lennart NIJS, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Tim CORTHAUT, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 24 novembre 2023.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

^(**) Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt er in hoofdzaak toe om de werking van het Centraal Orgaan voor de Inbeslagneming en de Verbeurdverklaring (“Centraal Orgaan”) te optimaliseren, de samenstelling van het overlegorgaan voor de coördinatie van de invordering van niet-fiscale schulden in strafzaken te actualiseren en de wet van 8 juni 2006 ‘houdende regeling van economische en individuele activiteiten met wapens’ (“Wapenwet”) aan te vullen met een regeling inzake de vernietiging van wapens die vrijwillig zijn afgestaan.

2.1. Daartoe brengt het voorontwerp verschillende wijzigingen aan in de wet van 4 februari 2018 ‘houdende de opdrachten en de samenstelling van het Centraal Orgaan voor de Inbeslagneming en de Verbeurdverklaring’ (“COIV-wet”).

2.1.1. Het Centraal Orgaan zal enkel nog geldsommen in euro beheren (artikel 12, 3°, van het voorontwerp). Artikel 13 van het voorontwerp, dat artikel 9 van de COIV-wet vervangt, bepaalt in welke gevallen interesten verschuldigd zijn bij de teruggave of toewijzing van het vermogensvoordeel aan de burgerlijke partij, alsook de wijze waarop die interesten berekend worden. De verzetsprocedure tegen de beslissing tot teruggave wordt geregeld door artikel 24 van het voorontwerp, dat daartoe een artikel 23/1 invoegt in de COIV-wet. De mogelijkheid om tot verlenging van de termijn voor teruggave over te gaan in artikel 23 van de COIV-wet, wordt uitgebreid in geval van onderzoek van aanwijzingen van ernstige fiscale fraude en de vestiging van ontdoken belasting (artikel 23 van het voorontwerp).

De terbeschikkingstelling van in beslag genomen vermogensbestanddelen wordt uitgebreid tot de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (artikelen 11 en 18 van het voorontwerp). Er wordt voorzien in een uitbreiding van de bevoegdheden van de notaris-lasthebber die het Centraal Orgaan aanstelt bij de vervreemding van onroerende goederen, en de procedure daartoe wordt nader uitgewerkt (artikel 15 van het voorontwerp). Artikel 16 van het voorontwerp zorgt voor de wettelijke grondslag voor de automatische overdracht van de saldi van de inbeslaggenomen bankrekeningen naar de bankrekening van het Centraal Orgaan. Artikel 17 regelt de samenwerking van het Centraal Orgaan met de Nationale Bank van België. De mogelijkheid tot overdracht van vermogensbestanddelen aan de Staat, gemeente of meergemeentezone wordt verruimd (artikel 18, 7° en 8°, van het voorontwerp).

2.1.2. De regeling inzake het beheer en het gebruik van de databank van het Centraal Orgaan en de uitwisseling van gegevens wordt geactualiseerd (artikelen 19 en 26 van het voorontwerp).

¹ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

2.1.3. Artikel 27 van het voorontwerp vervangt in artikel 33 van de COIV-wet de aanwijzingsprocedure van de directeur en de adjunct-directeur van het Centraal Orgaan, waarbij deze laatste voortaan wordt gedetacheerd door de Federale Overheidsdienst Financiën. De artikelen 2 tot 8 van het voorontwerp strekken ertoe het Wetboek van Strafvordering (“Sv.”) en het Gerechtelijk Wetboek aan te passen aan deze wijziging. Artikel 32 van het voorontwerp, dat artikel 38, tweede lid, van de COIV-wet vervangt, regelt het statuut van de adjunct-directeur.

Artikel 28 van het voorontwerp wijzigt artikel 34, § 1, van de COIV-wet opdat het mandaat van de verbindingsmagistraten van het Centraal Orgaan tweemaal kan worden hernieuwd. Artikel 29 van het voorontwerp voorziet via het ontworpen artikel 34/1 van de COIV-wet in de wettelijke basis voor de functie van hoofdsecretaris van het Centraal Orgaan. Het aantal verbindingsambtenaren dat de FOD Financiën ter beschikking kan stellen van het Centraal Orgaan wordt verhoogd in artikel 36 van de COIV-wet (artikel 30 van het voorontwerp).

2.1.4. Diverse artikelen van het voorontwerp verklaren de bepalingen inzake de gerechtskosten in strafzaken van toepassing op het Centraal Orgaan (artikelen 12, 4°, 14, 18, 2°, 22, 2°, en 31, 1°, van het voorontwerp). Tot slot wordt voorzien in bijkomende definities (artikel 9 van het voorontwerp), verschillende technische wijzigingen (artikelen 10, 12, 1° en 2°, 15, 3°, 18, 2°, 20 en 25 van het voorontwerp) en worden de bepalingen van de COIV-wet die het gebrek aan medewerking strafbaar stellen meer in lijn gebracht met vergelijkbare gemeenrechtelijke strafbepalingen (artikelen 16, 3°, 21 en 22, 1°, van het voorontwerp).

2.2. Artikel 33 van het voorontwerp wijzigt en breidt de samenstelling van het overlegorgaan voor de coördinatie van de invordering van niet-fiscale schulden in strafzaken uit (ontworpen artikel 197bis, § 4, Sv.).

2.3. Artikel 34 van het voorontwerp wijzigt de Wapenwet teneinde erin te voorzien dat de gouverneur uitspraak doet over de wijze waarop de vernietiging van vrijwillig afgestane vuurwapens moet plaatsvinden.

2.4. De artikelen 35 tot 40 bevatten de overgangsbepalingen. Artikel 41 bepaalt dat de artikelen 12 en 35 in werking treden op een door de Koning te bepalen datum en uiterlijk op 31 december 2023.

VORMVEREISTEN

3.1. Luidens artikel 2, lid 1, derde streepje, van beschikking 98/415/EG van de Raad van 29 juni 1998 ‘betreffende de raadpleging van de Europese Centrale Bank door de nationale autoriteiten over ontwerpen van wettelijke bepalingen’:

“raadplegen [de autoriteiten van de lidstaten] de [Europese Centrale Bank] over elk ontwerp van wettelijke bepaling op de gebieden die krachtens het Verdrag onder de bevoegdheid van de ECB vallen, met name:

(...)

- nationale centrale banken;”.

Aangezien artikel 17 van het voorontwerp (ontworpen artikel 16/1 van de COIV-wet) betrekking heeft op de Nationale Bank van België, moet die ontworpen bepaling aan de Europese Centrale Bank voorgelegd worden.

3.2. Uit het aan de Raad van State bezorgde dossier blijkt dat diverse verplicht en facultatief in te winnen adviezen werden opgevraagd, maar nog niet verkregen.²

3.3. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst naar aanleiding van het vervullen van dit vormvereiste nog wijzigingen zou ondergaan,³ moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4.1. Overeenkomstig de artikelen 4, eerste lid, en 6 van de COIV-wet is het Centraal Orgaan een onderdeel van het openbaar ministerie, dat zijn opdrachten uitvoert onder het gezag van de minister bevoegd voor Justitie, onverminderd de artikelen 143bis en 143quater van het Gerechtelijk Wetboek.⁴ Het Centraal Orgaan wordt tevens aangewezen als ‘gecentraliseerd bureau’ in de zin van artikel 10 van richtlijn 2014/42/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 ‘betreffende de bevrozing en confiscatie van hulpmiddelen en opbrengsten van misdrijven in de Europese Unie’ en als ‘nationaal bureau voor de ontneming van vermogensbestanddelen’ in de zin van besluit 2007/845/JBZ van de Raad van 6 december 2007 ‘betreffende de samenwerking tussen nationale bureaus voor de ontneming van vermogensbestanddelen op het gebied van de opsporing en de identificatie van opbrengsten van misdrijven of andere vermogensbestanddelen die hun oorsprong vinden in misdrijven’.⁵

4.2. Het Centraal Orgaan wordt samengesteld uit een directeur en een adjunct-directeur, die onder het vigerende recht beiden magistraat zijn van het openbaar ministerie.⁶ Het ontworpen artikel 33, § 2, van de COIV-wet (artikel 27 van het voorontwerp) schrijft voor dat de adjunct-directeur van het Centraal Orgaan voortaan door de Federale Overheidsdienst Financiën zal worden gedetacheerd en dus geen magistraat meer zal zijn.⁷ In de memorie van toelichting wordt daaromtrent aangegeven dat deze wijziging ertoe strekt de samenwerking tussen het COIV en de Federale Overheidsdienst Financiën te versterken.

² Te weten: de adviezen van de Gegevensbeschermingsautoriteit, het College van het openbaar ministerie en het Coördinatiecomité van de geïntegreerde politie.

³ Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

⁴ Artikel 143bis van het Gerechtelijk Wetboek betreft de bevoegdheid van het college van procureurs-generaal om beslissingen te nemen met bindende kracht voor alle leden van het openbaar ministerie. Artikel 143quater van het Gerechtelijk Wetboek concretiseert de bevoegdheid van de minister van Justitie om de richtlijnen van het strafrechtelijk beleid vast te leggen conform artikel 151, § 1, van de Grondwet.

⁵ Artikel 5 van de COIV-wet.

⁶ Artikel 33, § 1, derde lid, 1°, en § 2, vierde lid, 1°, van de COIV-wet.

⁷ Artikelen 2 tot 8 van het voorontwerp strekken ertoe het Wetboek van Strafvordering en het Gerechtelijk Wetboek aan te passen aan deze wijziging.

De adjunct-directeur staat de directeur bij, en vervangt deze in geval van verhindering of afwezigheid, behalve voor de toepassing van artikel 464/3, § 3, Sv. en artikel 19, § 3, tweede lid, en § 4, van de COIV-wet.⁸ Daarnaast worden aan het Centraal Orgaan twee verbindingsmagistraten toegevoegd, die eveneens magistraat zijn van het openbaar ministerie.⁹ In geval van verhindering of afwezigheid van de directeur, voeren deze verbindingsmagistraten hun taken uit onder het gezag van de adjunct-directeur en volgens diens aanwijzingen.¹⁰

4.3. De artikelen 151, 153 en 154 van de Grondwet verankeren de wezenskenmerken van het statuut van het openbaar ministerie in de Grondwet.

4.3.1. Artikel 151, § 1, van de Grondwet bevestigt dat het openbaar ministerie onafhankelijk is in de individuele opsporing en vervolging, onverminderd het recht van de bevoegde minister om de vervolging te bevelen en om bindende richtlijnen van het strafrechtelijk beleid, inclusief die van het opsporings- en vervolgingsbeleid, vast te leggen. De mogelijkheid om bepaalde bevoegdheden van het openbaar ministerie toe te wijzen aan parketjuristen is niet strijdig met artikel 151, § 1, van de Grondwet, voor zover zulks gepaard gaat met waarborgen die kunnen verzekeren dat de uitoefening van de strafvordering en alle door het parket uitgevoerde taken op onafhankelijke wijze gebeurt.¹¹

Uit de in artikel 151, § 1, van de Grondwet gebruikte bewoordingen en de parlementaire voorbereiding van de grondwetsherziening van 20 november 1998, blijkt dat de grondwettelijk gewaarborgde onafhankelijkheid van de magistraten functioneel van aard is en de andere machten in beginsel niet verhindert om, binnen de hun door de Grondwet toegewezen bevoegdheden, maatregelen te nemen met het oog op het goed functioneren van de rechterlijke orde. Bij het nemen van dergelijke maatregelen dienen de wetgevende en de uitvoerende macht er evenwel over te waken dat die maatregelen de functionele onafhankelijkheid niet in het gedrang brengen.¹²

4.3.2. Niettegenstaande het openbaar ministerie zelf geen rechtsprekende bevoegdheid heeft, staat het de rechter bij in de uitoefening van de rechterlijke macht, hetgeen inhoudt dat hij de rechter op onpartijdige wijze dient in te lichten over de oplossing die een proces volgens de wet moet kennen.¹³ Het Grondwettelijk Hof leidde hieruit af dat de onafhankelijkheid van het openbaar

⁸ Artikel 33, § 2, van de COIV-wet zoals gewijzigd door artikel 27 van het voorontwerp. Zie ook: artikel 2 van het koninklijk besluit van 1 oktober 2019 'tot vaststelling van de functiebeschrijvingen van de directeur, de adjunct-directeur en de verbindingsmagistraten van het Centraal Orgaan voor de Inbeslagneming en de Verbeurdverklaring'.

⁹ Artikel 34, § 1, tweede lid, 1°, van de COIV-wet.

¹⁰ Artikel 3, punt 3, van het koninklijk besluit van 1 oktober 2019 'tot vaststelling van de functiebeschrijvingen van de directeur, de adjunct-directeur en de verbindingsmagistraten van het Centraal Orgaan voor de Inbeslagneming en de Verbeurdverklaring'.

¹¹ Adv.RvS 57.792/1/V van 23 september 2015 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 5 februari 2016 'tot wijziging van het strafrecht en de strafvordering en houdende diverse bepalingen inzake justitie (officiële citeertitel: "potpourriwet II")', opm. 103 en 104 (*Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 1418/1); GwH 21 december 2017, nr. 148/2017, B.97 tot B.99.

¹² GwH 15 oktober 2015, nr. 138/2015, B.25.1 en B.25.2; GwH 31 mei 2018, nr. 62/2018, B.42.1 en B.42.2; *Parl.St.* Kamer 1997-98, nr. 1675/1, 2.

¹³ GwH 31 mei 2018, nr. 62/2018, B.43.1 en B.43.2, met verwijzing naar Cass. 30 april 2014, *Arr. Cass.* 2014, nr. 307.

ministerie, zoals zij voortvloeit uit artikel 151, § 1, eerste lid, van de Grondwet, wordt gewaarborgd zowel voor zijn optreden bij wege van advies in burgerlijke zaken als voor zijn optreden in strafzaken teneinde de strafvordering op gang te brengen.¹⁴⁻¹⁵

Hieruit volgt dat de onafhankelijkheid van het openbaar ministerie gewaarborgd is, weliswaar slechts in de gevallen waarin het openbaar ministerie beslist over individuele opsporing en vervolging en in de gevallen waarin het de rechterlijke macht bijstaat bij de uitoefening van diens rechtsprekende bevoegdheid.¹⁶

4.4. Overeenkomstig artikel 7 van de COIV-wet heeft het Centraal Orgaan de in deze bepaling opgesomde opdrachten, onverminderd de opdrachten bepaald bij andere wettelijke bepalingen. Deze opdrachten omvatten het verplicht en facultatief beheer van vermogensbestanddelen, bijstand aan gerechtelijke autoriteiten in strafzaken bij de inbeslagneming en verbeurdverklaring van vermogensbestanddelen, alsook taken van advies en coördinatie.

4.4.1.1. Verschillende van deze taken worden ten gevolge van de ontworpen wijzigingen voorbehouden aan ‘magistraten’ van het Centraal Orgaan, en kunnen bijgevolg niet meer door de adjunct-directeur worden uitgevoerd. Het betreft meer bepaald het voeren van het strafrechtelijk uitvoeringsonderzoek (artikel 464/3 Sv., in samenhang met het ontworpen artikel 33, § 2, derde lid, van de COIV-wet), de goedkeuring van de rangregeling en machtiging van de notaris-lasthebber (ontworpen artikel 13, § 6, van de COIV-wet), het nemen van bestemmingsbeslissingen na sepot of bij gebrek aan toewijzing in het eindvonnis of -arrest (artikel 19, §§ 3 en 4, van de COIV-wet, in samenhang met het ontworpen artikel 33, § 2, derde lid, van de COIV-wet), het solvabiliteitsonderzoek (artikelen 21, 22 en 31/1 van de COIV-wet), en het waarnemen van de opdrachten van het openbaar ministerie conform artikel 29 van de COIV-wet (artikel 29, § 3, van de COIV-wet).

4.4.1.2. Andere opdrachten die worden toegewezen aan (de directeur van) het Centraal Orgaan, waaronder het geven van aanwijzingen bij de vervolgingen tot invordering van verbeurdverklarde goederen (artikel 197bis, § 1, Sv.), de beslissingen over de terbeschikkingstelling van vermogensbestanddelen (artikel 17 van de COIV-wet) en het bepalen van de schulden die bij voorrang zullen worden aangezuiverd (ontworpen artikel 32, § 2, tweede lid, van de COIV-wet), worden niet uitdrukkelijk voorbehouden aan magistraten en zullen dienvolgens door de adjunct-directeur kunnen worden uitgevoerd in geval van verhindering of afwezigheid van de directeur overeenkomstig artikel 33, § 2, tweede lid, van de COIV-wet.

¹⁴ GwH 31 mei 2018, nr. 62/2018, B.44.1.

¹⁵ Daarbij koppelt het Grondwettelijk Hof de onafhankelijkheidsvereiste in hoofde van de ambtenaren van het openbaar ministerie die verder gaat dan de onafhankelijkheid bij de individuele opsporing en vervolging aan de onafhankelijkheid van de zittende magistratuur, hetgeen in lijn ligt met de bewoordingen van de grondwetgever, die stelde “dat ook het openbaar ministerie onafhankelijk is wanneer het de strafvordering instelt en dus bij het vervolgen van misdrijven, weze het dat het openbaar ministerie (in tegenstelling tot de taken van het openbaar ministerie waarin het de rechter bijstaat : cf. artikel 128 van het Gerechtelijk Wetboek) geen rechterlijk ambt uitoefent maar veeleer een ambt van de uitvoerende macht en aldus onderworpen is aan het gezag en het toezicht van de minister van Justitie”; *Parl.St.* Kamer 1997-98, nr. 1675/1, 4.

¹⁶ Dit volgt ook uit de parlementaire voorbereiding van artikel 151 van de Grondwet, waaruit blijkt dat de injunctierechten van de minister van Justitie op grond van onder meer artikelen 441 en 444 van het Wetboek van Strafvordering onverkort gelden. Zie: *Parl.St.* Kamer 1997-98, nr. 1675/4, 28-29.

De hierboven opgesomde opdrachten hebben weliswaar veeleer betrekking op de strafuitvoeringsfase, maar houden niettemin ook nog steeds ten dele verband met de opsporing en vervolging van misdrijven,¹⁷ zodat de stellers van het voorontwerp beter moeten verantwoorden hoe het toevertrouwen daarvan aan de adjunct-directeur, die zoals hoger aangegeven geen magistraat is, zich laat verstaan met de beginselen inzake de onafhankelijkheid van het openbaar ministerie, zoals hoger geschetst.

4.4.2. Daarnaast stuurt de adjunct-directeur het Centraal Orgaan aan in geval van afwezigheid van de directeur, hetgeen tevens inhoudt dat deze gezag uitoefent over de verbindingsmagistraten, en deze aanwijzingen geeft bij de uitvoering van hun taken (*sub* 4.2).

Voor zover deze aanwijzingen zouden neerkomen op “bindende richtlijnen van het strafrechtelijk beleid”, dient te worden vastgesteld dat artikel 151, § 1, van de Grondwet voorschrijft dat het vastleggen van dergelijke richtlijnen een prerogatief uitmaakt van de minister, bevoegd voor Justitie. Zij kunnen dan ook niet uitgaan van een adviseur, gedetacheerd vanuit de Federale Overheidsdienst Financiën, zelfs niet wanneer deze aangewezen wordt door de Koning op gezamenlijk voorstel van de minister van Justitie en de minister van Financiën.¹⁸ Meer algemeen rijst de vraag of het feit dat een ambtenaar gezag uitoefent over magistraten van het openbaar ministerie niet ook op gespannen voet staat met de onafhankelijkheid van het openbaar ministerie, in het licht van de hoger uiteengezette beginselen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

5. De prominente plaats van de Wapenwet aan het begin van het opschrift kan de indruk wekken dat het voorontwerp in de eerste plaats betrekking zou hebben op de wijziging van die wet, terwijl de focus van het voorontwerp veeleer ligt bij de hervorming van het COIV. Hoewel het ontworpen opschrift begrijpelijkerwijs ook melding maakt van die Wapenwet en het overlegorgaan voor de coördinatie van de invordering van niet-fiscale schulden in strafzaken, worden de stellers uitgenodigd om het opschrift te heroverwegen in het licht van het gewicht dat elk van die onderdelen heeft in het voorontwerp, en te openen met de belangrijkste hervorming.

¹⁷ Wat betreft het vaststellen van de schulden die bij voorrang zullen worden aangezuiverd, verheldert de memorie van toelichting: “Om het COIV toe te laten zich in te schrijven in het strafuitvoeringsbeleid voorziet de ontworpen bepaling expliciet dat zijn directeur beslist welke schulden *in concreto* worden aangezuiverd. De partiële betaling van vermogensstraffen heeft immers een belangrijke impact op de stuiting van de verjaring van een penale geldboete of verbeurdverklaring. Als orgaan van het openbaar ministerie is het COIV ook betrokken bij de uitvoering van het strafrechtelijk beleid, in het bijzonder wat de tenuitvoerlegging van vermogensstraffen betreft. Een en ander bevestigt de bestaande vaste beslissingspraktijk van de directie van het COIV. De directeur van het COIV is niet gebonden door de bestaande wettelijke bepalingen betreffende de voorrang die gelden voor de ambtenaren die bevoegd zijn voor de inning en invordering van publieke schulden.”

¹⁸ Zie ook: adv.RvS 47.426/2 van 9 december 2009 over een wetsvoorstel ‘tot invoering van de *una via*-regel in fiscale strafzaken, de oprichting van een fiscaal auditoraat en de oprichting van een comité F’ (*Parl.St.* Kamer 2009-10, nr. 2210/2).

Artikel 13

6. Naar luid van het ontworpen artikel 9, vierde lid, van de COIV-wet, worden geen interesten toegekend op de sommen die minder dan één jaar zijn beheerd, de sommen in vreemde deviezen, de vruchten van beheerde effecten, en de kapitalen die minder bedragen dan de door de Koning bepaalde drempel.

De memorie van toelichting verantwoordt dit doordat de interesten voor de sommen die minder dan één jaar bewaard zijn, de sommen in vreemde deviezen en de vruchten van beheerde effecten geen of te verwaarlozen interesten opleveren die niet in redelijke verhouding staan tot de bankkosten voor het Centraal Orgaan. Het drempelbedrag dat door de Koning dient te worden vastgesteld, wordt gehanteerd “om redenen van efficiëntie”, en staat volgens de memorie van toelichting “in redelijke verhouding tot de werkelijke beheerskosten die de bankier van het COIV aanrekenet en de actuele rentevoet.”

6.1. Zoals reeds meermaals opgemerkt door de afdeling Wetgeving van de Raad van State,¹⁹ kan een dergelijke bepaling niet zonder meer worden aanvaard. Aangezien interesten verschuldigd zijn door de Deposito- en Consignatiekas of door een financiële instelling, moeten ze worden gestort aan hun rechtmatige eigenaars, daar anders afbreuk wordt gedaan aan hun eigendomsrecht.

6.2. De stellers van het voorontwerp zullen de niet-toekenning van interesten in de onder het ontworpen artikel 9, vierde lid, van de COIV-wet bepaalde gevallen moeten kunnen rechtvaardigen in het licht van de werkelijke kosten van het beheer.

6.3. Ook bij het bepalen van de drempel waaronder de kapitalen geen aanleiding geven tot het betalen van interesten, zal de Koning met het voorgaande rekening moeten houden. In het licht daarvan verdient het aanbeveling deze machtiging minstens tot een wettelijk bepaald maximumbedrag te begrenzen, of minstens de criteria te bepalen die de Koning in acht moet nemen bij het bepalen van die drempel.

Artikel 18

7. Het ontworpen artikel 17, § 7, tweede lid, en § 8, tweede lid, van de COIV-wet bepalen dat goederen die toebehoren aan het slachtoffer niet in aanmerking komen voor eigendomsoverdracht.²⁰ Voor derden te goeder trouw is echter niet in een gelijkaardige uitzondering voorzien.

¹⁹ Adv.RvS 40.434/2 van 7 juni 2006 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 27 december 2006 ‘houdende diverse bepalingen (II)’, opm. 2 bij artikel 13 (*Parl.St.* Kamer 2006-07, nr. 2761/1); adv.RvS 61.934/1/V van 15 september 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de COIV-wet, opm. 8 (*Parl.St.* Kamer 2017-18, nr. 2732/1). Zie ook: adv.RvS 62.944/2 van 5 maart 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 11 juli 2018 ‘op de Deposito- en Consignatiekas’, opmerking bij artikel 18 (*Parl.St.* Kamer 2017-18, nr. 3100/1).

²⁰ Daarmee wordt aansluiting gezocht bij artikel 15 van richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 ‘tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ’, dat bepaalt dat voorwerpen die

Artikel 6 van richtlijn 2014/42/EU luidt:

“1. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om de confiscatie mogelijk te maken van opbrengsten, of andere voorwerpen waarvan de waarde overeenkomt met opbrengsten, die door een verdachte of beklaagde al dan niet rechtstreeks aan derden zijn overgemaakt, of die door derden zijn verworven van een verdachte of beklaagde, ten minste wanneer die derden wisten of hadden moeten weten dat het doel van de overdracht of de verwerving het vermijden van confiscatie was, en dit op grond van concrete feiten en omstandigheden, bijvoorbeeld het feit dat de overdracht of verwerving kosteloos werd uitgevoerd, of tegen een bedrag dat beduidend onder de marktwaaarde lag.

2. Lid 1 wordt aldus uitgelegd dat geen afbreuk wordt gedaan aan de rechten van derden te goeder trouw.”

Artikel 8, lid 9, van de richtlijn 2014/42/EU waarborgt het recht van derden om eigendom of enige andere zakelijke rechten op te eisen.²¹ De ontworpen regeling, die geen inspraak of beroepsmogelijkheid voorziet voor derden tegen de beslissing om tot eigendomsoverdracht over te gaan noch tegen de waardebepaling door de directeur van het Centraal Orgaan, lijkt hiermee niet in overeenstemming te zijn, en staat daardoor ook op gespannen voet met artikel 47 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie.

Artikel 19

8. Overeenkomstig het ontworpen artikel 18, § 5, van de COIV-wet bewaart het Centraal Orgaan de gegevens waarvan zij kennisneemt gedurende twintig jaar te rekenen vanaf de kennisgeving. Deze bewaartermijn wordt “in voorkomend geval verlengd tot aan de verjaring van de verbeurdverklaring”.²²

In advies 74.291/1-2-3 merkte de afdeling Wetgeving het volgende op met betrekking tot het afstemmen van bewaartermijnen van persoonsgegevens op verjaringstermijnen:²³

“2.3.1. De regeling waarbij de bewaartermijn van het strafdossier de verjaringstermijn van de strafvordering ‘volgt’, geeft aanleiding tot een aantal moeilijkheden. Meer bepaald zou duidelijker moeten worden aangegeven welke persoon of instantie bevoegd is om vast te stellen dat de bewaartermijn verstreken is, en zou de bewaartermijn duidelijker moeten worden omschreven. Daarbij moet worden rekening gehouden met het feit dat verjaringstermijnen kunnen worden geschorst en gestuit, zodat de werkelijke tijdsperiode gedurende dewelke de verjaring loopt veel langer kan zijn dan de wettelijke vastgestelde verjaringstermijn doet vermoeden.

kunnen worden teruggegeven en die in de loop van de strafprocedure in beslag zijn genomen, onverwijld aan het slachtoffer worden teruggegeven, tenzij deze voorwerpen nog nodig zijn voor de strafprocedure.

²¹ Zie ook considerans 33, luidens hetwelk de derden te goeder trouw over specifieke waarborgen en rechtsmiddelen moeten kunnen beschikken, waaronder het recht om te worden gehoord, die garanderen dat hun grondrechten bij de uitvoering van de richtlijn worden geëerbiedigd.

²² Deze formulering is identiek aan de huidige regeling van de bewaartermijn in artikel 18, § 4, van de COIV-wet.

²³ Adv.RvS 74.291/1-2-3 van 20 oktober 2023 over een voorontwerp van wet ‘houdende bepalingen inzake digitalisering van justitie en diverse bepalingen’, opm. 2.3 tot 2.3.1.2 (*Parl.St.* Kamer 2023-24, nr. 3679/1).

2.3.1.1. Uit het voorontwerp komt namelijk niet duidelijk naar voren wie over de bevoegdheid beschikt om vast te stellen dat het strafdossier uit het Centraal register mag worden verwijderd omwille van de verjaring en of hierover enige inspraak kan worden geboden door de betrokkenen wanneer het verval van de strafvordering niet is vastgesteld door de bodemrechter of het onderzoeksgerecht in het raam van de regeling van de rechtspleging.

(...)

Daarbij zal er, mede in het licht van de opmerkingen *sub* 2.3.1 en 2.3.1.1, echter over moeten worden gewaakt dat in een coherent systeem voor het vaststellen van de bewaartermijn wordt voorzien. Naast een formeel legaliteitsbeginsel bevat artikel 22 van de Grondwet immers ook een materieel legaliteitsbeginsel dat vereist dat de essentiële elementen, waaronder de bewaartermijnen van persoonsgegevens in ‘duidelijke en voldoende nauwkeurige bewoordingen’ worden geformuleerd.²⁴ Het is dan ook problematisch om de bewaartermijn te laten verstrijken op hetzelfde ogenblik als het vaststellen van de verjaring, omdat rekening zal moeten worden gehouden met het geval waarin de raadkamer, resp. de correctionele rechtbank, het verval van de strafvordering wegens verjaring vaststelt en hiertegen vervolgens beroep wordt ingesteld bij de kamer van inbeschuldigingstelling, respectievelijk het hof van beroep.”

Deze opmerkingen gelden op analoge wijze voor het voorontwerp.

Artikel 23

9. Overeenkomstig artikel 8, lid 5, van richtlijn 2014/42/EU worden bevroren voorwerpen die naderhand niet worden geconfisqueerd, onmiddellijk teruggegeven. De vraag rijst of de in het ontworpen artikel 23, § 1, derde lid, van de COIV-wet opgenomen verlengingsmogelijkheid hiermee in overeenstemming is.²⁵

10. De voorziene verlengingsmogelijkheid kan enkel worden gebruikt “met het oog op het onderzoek van aanwijzingen van ernstige fiscale fraude en de vestiging van de ontdoken belasting”. De memorie van toelichting verduidelijkt dat de term “aanwijzingen van ernstige fiscale fraude” dient te worden begrepen in de zin van artikel 29, §§ 3 en 4, Sv.²⁶

²⁴ Voetnoot 13 van het geciteerde advies: Zie in dit zin GwH 21 september 2023, nr. 123/2023, B.19.5: “Naast het formele wettigheidsvereiste legt artikel 22 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met de artikelen 7, 8 en 52 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, de verplichting op dat de inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven en in het recht op bescherming van persoonsgegevens in duidelijke en voldoende nauwkeurige bewoordingen wordt geformuleerd die het mogelijk maken de hypothesen te voorzien waarin de wetgever een dergelijke inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven toestaat. Inzake de bescherming van de persoonsgegevens impliceert dat vereiste van voorzienbaarheid dat voldoende precies moet worden bepaald in welke omstandigheden de verwerkingen van persoonsgegevens zijn toegelaten (...).”

²⁵ Zie in die zin al adv.RvS 61.934/1/V over een ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 4 februari 2018 ‘houdende de opdrachten en de samenstelling van het Centraal Orgaan voor de Inbeslagneming en de Verbeurdverklaring’ (Parl.St. Kamer 2017-18, nr. 2732/1), opm. 25.

²⁶ Waarvan de criteria bepaald zijn bij koninklijk besluit van 9 februari 2020 ‘tot uitvoering van artikel 29, § 4, van het Wetboek van Strafvordering’.

Voor zover de stellers van het voorontwerp van mening zijn dat die beperkte verlengingsmogelijkheid valt onder de door de lidstaten te bepalen “voorwaarden of procedureregels voor de teruggave” bedoeld in het aangehaalde artikel 8, lid 5, van richtlijn 2014/42/EU, verdient het aanbeveling om de draagwijdte van die uitzondering te expliciteren in de tekst van het voorontwerp.

Artikel 27

11. Het ontworpen artikel 33, §§ 4 en 5, van de COIV-wet dient aan een bijkomend nazicht te worden onderworpen, daar de regelingen voor het beëindigen van het mandaat, respectievelijk de opmaak van de functiebeschrijving van enerzijds de directeur en anderzijds de adjunct-directeur door elkaar worden gehaspeld, zodat de verschillende procedureregels met elkaar botsen.

11.1. Het ontworpen artikel 33, § 4, derde lid, zou te dien einde moeten worden aangevuld met een verwijzing naar het advies bedoeld onder het tweede lid en met het uitbreiden van de hoorplicht tot de adjunct-directeur.²⁷

11.2. Het ontworpen artikel 33, § 5, van de COIV-wet stipuleert dat de functiebeschrijving van de adjunct-directeur wordt opgesteld door de Koning op voorstel van de Federale Overheidsdienst Financiën. Daarbij geeft de directeur advies aan het College van het openbaar ministerie, dat echter geen voorstel (meer) doet voor de functiebeschrijving van de adjunct-directeur. Dit dient te worden rechtgezet.²⁸

Artikel 30

12. Het ontworpen artikel 36, vijfde en zesde lid, van de COIV-wet bepaalt dat de modaliteiten betreffende de werving van de leden van de politiediensten, respectievelijk de ambtenaren van de Federale Overheidsdienst Financiën die ter beschikking worden gesteld van het Centraal Orgaan, worden bepaald in overeenkomsten gesloten tussen het Centraal Orgaan enerzijds, en de federale politie na advies van het Coördinatiecomité van de Geïntegreerde Politie, respectievelijk de voorzitter van de Federale Overheidsdienst Financiën anderzijds. In deze overeenkomsten worden het gewenste profiel, de selectie, de inhoud van de taken en de werking van voormelde personeelsleden vastgelegd.

Wat betreft bepalingen in die overeenkomsten die als verordenend kunnen beschouwd worden, dient de vaste adviespraktijk van de Raad van State in herinnering worden gebracht, volgens dewelke regelgeving via het contractuele procédé problematisch is indien door middel van een dergelijke overeenkomst verordenende bevoegdheid wordt uitgeoefend ten aanzien

²⁷ Volgens de ontworpen regeling zou de directeur namelijk advies moeten uitbrengen over de beëindiging van zijn eigen mandaat (waartoe het ontworpen artikel 33, § 4, eerste lid, van de COIV-wet echter geen mogelijkheid biedt), na zichzelf te hebben gehoord.

²⁸ De vergissing lijkt te zijn ingegeven door een onzorgvuldige herneming van het bestaande artikel 33, § 5, van de COIV-wet, dat vereist dat de functiebeschrijving van de adjunct-directeur (die magistraat is) wordt opgesteld op voorstel van het College van procureurs-generaal.

van derden. Uit de beginselen die de uitoefening van de normatieve functie beheersen, vloeit immers voort dat in zo'n overeenkomst enkel praktische afspraken kunnen worden opgenomen die een concretisering inhouden van bestaande rechtsregels.²⁹

Artikel 31

13. Het Centraal Orgaan doet bij de implementatie van de digitalisatie van de processen die betrekking hebben op haar opdrachten vermeld in artikel 7 van de COIV-wet een beroep op de dienst die is aangewezen door de minister die bevoegd is voor Justitie.

Een rechtstreekse delegatie van bevoegdheden aan een minister door de wetgever komt in principe neer op een ingrijpen van de wetgever in een prerogatief dat aan de Koning als hoofd van de federale uitvoerende macht (artikel 37 van de Grondwet) toebehoort. Dat neemt niet weg dat de Raad van State, afdeling Wetgeving, in het verleden een dergelijke delegatie bij wet aan de minister uitzonderlijk toch heeft aanvaard ingeval “objectieve redenen voorhanden zijn die een dringend optreden van de uitvoerende macht vereisen”.³⁰ Die voorwaarde lijkt hier echter niet vervuld, zodat de wetgever die taak niet rechtstreeks aan de minister mag toewijzen.

Artikel 33

14. De nummering van de aanvullingen op artikel 197bis, § 4, tweede lid, voorzien door artikel 33, 3°, van het voorontwerp dient aan te vangen met een punt 11° en moet worden gecorrigeerd.

Artikel 35

15. Het begrip “COIV-wet” wordt niet gedefinieerd, en komt enkel voor in artikel 35 van het voorontwerp. Bijgevolg zou het beter zijn te schrijven “de wet van 4 februari 2018 houdende de opdrachten en de samenstelling van het Centraal Orgaan voor de Inbeslagneming en de Verbeurdverklaring”.

16. De verwijzing naar de “overeenkomstig artikel 31 vastgestelde datum van de inwerkingtreding” dient te worden gecorrigeerd.

²⁹ Adv.RvS 64.038/1 van 30 oktober 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 26 mei 2023 ‘betreffende het realisatiegerichte instrumentarium’, opm. 6.4 (*Parl.St.* VI.Parl. 2019-20, nr. 194/1); adv.RvS 64.588/1-3 van 17 januari 2019 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 26 april 2019 ‘houdende diverse bepalingen inzake omgeving, natuur en landbouw’, opm. bij artikel 104 (*Parl.St.* VI.Parl. 2018-19, nr. 1875/1; adv.RvS 70.434/1-2-3-4 van 17 november 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de programmawet van 27 december 2021, opm. bij artikelen 86 en 91 (*Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 2349/1).

³⁰ Adv.RvS 68.936/AV over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, opm. 60 en de daar aangehaalde adviezen (*Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 1951/1). Zie ook GwH 22 september 2022, nr. 109/2022, B.8.2; GwH 2 maart 2023, nr. 33/2023, B.53.5.

Artikelen 36, 37, 38 en 39

17. De artikelen 36, 37, 38 en 39 van het voorontwerp beogen overgangsregelingen in te voeren die aangeven wanneer bepaalde in het voorontwerp vervatte regelingen voor het eerst moeten worden toegepast. Daarbij moet echter worden verwezen naar de bepalingen zelf die de regelingen in kwestie bevatten, “zoals gewijzigd bij de artikelen 13, 17, 26 en 28 van deze wet”, en niet naar de artikelen van het voorontwerp waarbij die artikelen worden gewijzigd of ingevoegd. Wijzigingsbepalingen hebben immers enkel tot doel om de wijziging door te voeren en zijn daarna meteen uitgewerkt.

Artikel 41

18. De artikelen 12 en 35 van het voorontwerp treden in werking op een door de Koning te bepalen datum en uiterlijk op 31 december 2023. Gelet op de datum waarop dit advies wordt uitgebracht, komt het de Raad voor dat die delegatie feitelijk doelloos is. Het lijkt zelfs waarschijnlijk dat het voorontwerp niet voor die uiterste datum zal worden aangenomen, in welk geval die bepaling slechts kan worden omgevormd tot een bepaling die aan die artikelen terugwerkende kracht verleent indien dat afdoende kan worden verantwoord.

18.1. Bovendien moet worden opgemerkt dat artikel 35 zelf terugverwijst naar de datum van inwerkingtreding van artikel 5 van het voorontwerp, waarvan de inwerkingtreding niet afzonderlijk wordt geregeld, zodat er rechtsonzekerheid kan ontstaan over welke regeling wanneer van toepassing is.

18.2. In het licht van het voorgaande moet de inwerkingtreding van het voorontwerp worden heroverwogen.

Slotopmerking

19. Het voorontwerp, met inbegrip van de memorie van toelichting³¹, dient aan een bijkomend redactioneel en taalkundig nazicht te worden onderworpen. Bij wijze van voorbeeld kan worden gewezen op de volgende aandachtspunten.

In diverse artikelen van het voorontwerp is de wetshistoriek slordig weergegeven. Zo dient in artikel 22 in de Franse taalversie de zinsnede “la même loi, modifié par les lois du 8 juillet 2018, 31 juillet 2020 et 15 mai 2020” te worden vervangen door “la même loi, modifié par les lois du 8 juillet 2018, 31 juillet 2020 et 15 mai 2022”. In artikel 33 moet in de Nederlandse taalversie de zinsnede “ingevoegd bij de wet van 19 maart” worden vervangen door “ingevoegd bij de wet van 19 maart 2003”.

³¹ Verschillende verwijzingen in de memorie van toelichting werden slordig opgesteld, bijvoorbeeld: vermelding van “Parl.St., Kamer, 54-2735/001, p. 39”, waar bedoeld wordt op de parlementaire voorbereiding met nummer 54-2732/001; verwijzing naar Cass. 17 september 2020, waar bedoeld wordt op Cass. 18 september 2020; verwijzing naar “programmawet (II) van 27 november 2006”, waar bedoeld wordt op de programmawet (II) van 27 december 2006.

In artikel 34 van het voorontwerp dient de zinsnede “Artikel 31, eerste lid, van dezelfde wet,” (*sic*) te worden vervangen door “Artikel 31, eerste lid, van de wet van 8 juni 2006 houdende regeling van economische en individuele activiteiten met wapens”.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation s'est limitée à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ¹ et de l'accomplissement des formalités prescrites.

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a essentiellement pour objet d'optimiser le fonctionnement de l'Organe central pour la Saisie et la Confiscation (« Organe central »), d'actualiser la composition de l'Organe de concertation pour la coordination du recouvrement des créances non fiscales en matière pénale, et de compléter la loi du 8 juin 2006 'régulant des activités économiques et individuelles avec des armes' (« loi sur les armes ») par un régime relatif à la destruction des armes abandonnées volontairement.

2.1. À cet effet, l'avant-projet apporte un certain nombre de modifications à la loi du 4 février 2018 'contenant les missions et la composition de l'Organe central pour la Saisie et la Confiscation' (« loi OCSC »).

2.1.1. L'organe central ne gèrera plus que des sommes d'argent en euros (article 12, 3^o, de l'avant-projet). L'article 13 de l'avant-projet, qui remplace l'article 9 de la loi OCSC, détermine les cas dans lesquels des intérêts sont dus lors de la restitution ou de l'attribution de l'avantage patrimonial à la partie civile, ainsi que la façon dont ces intérêts sont calculés. L'article 24 de l'avant-projet règle la procédure d'opposition contre la décision de restitution et insère à cette fin un article 23/1 dans la loi OCSC. La possibilité de prolonger le délai pour procéder à la restitution, prévu à l'article 23 de la loi OCSC, est étendue en cas d'examen d'indices sérieux de fraude fiscale grave et d'établissement de l'impôt éludé (article 23 de l'avant-projet).

La mise à disposition d'avoirs patrimoniaux saisis est étendue aux services de renseignement et de sécurité (articles 11 et 18 de l'avant-projet). Il est prévu une extension des compétences du notaire mandataire que l'Organe central désigne pour l'aliénation de biens immeubles, et la procédure à cet effet est précisée (article 15 de l'avant-projet). L'article 16 de l'avant-projet procure la base légale pour le transfert automatique des soldes des comptes bancaires saisis sur le compte bancaire de l'Organe central. L'article 17 règle la collaboration entre l'Organe central et la Banque nationale de Belgique. La possibilité de transfert d'avoirs patrimoniaux à l'État, la commune ou la zone pluricommunale est élargie (article 18, 7^o et 8^o, de l'avant-projet).

2.1.2. Le régime relatif à la gestion et à l'utilisation de la banque de données de l'Organe central et à l'échange de données est actualisé (articles 19 et 26 de l'avant-projet).

2.1.3. L'article 27 de l'avant-projet remplace, à l'article 33 de la loi OCSC, la procédure de désignation du directeur et du directeur adjoint de l'Organe central, ce dernier étant désormais détaché du Service public fédéral Finances. Les articles 2 à 8 de l'avant-projet visent à adapter le Code d'instruction criminelle (« CIC ») et le Code judiciaire à cette modification. L'article 32 de

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

l'avant-projet, qui remplace l'article 38, alinéa 2, de la loi OCSC, règle le statut du directeur adjoint.

L'article 28 de l'avant-projet modifie l'article 34, § 1^{er}, de la loi OCSC afin que le mandat des magistrats de liaison de l'Organe central puisse être renouvelé deux fois. L'article 29 de l'avant-projet prévoit, via l'article 34/1, en projet, de la loi OCSC, la base légale pour la fonction de secrétaire en chef de l'Organe central. Le nombre de fonctionnaires de liaison que le SPF Finances peut mettre à la disposition de l'Organe central est revu à la hausse à l'article 36 de la loi OCSC (article 30 de l'avant-projet).

2.1.4. Divers articles de l'avant-projet rendent les dispositions relatives aux frais de justice en matière pénale applicables à l'Organe central (articles 12, 4°, 14, 18, 2°, 22, 2°, et 31, 1°, de l'avant-projet). Enfin, il est prévu des définitions supplémentaires (article 9 de l'avant-projet), diverses modifications techniques (articles 10, 12, 1° et 2°, 15, 3°, 18, 2°, 20 et 25 de l'avant-projet) et les dispositions de la loi OCSC qui incriminent le manque de collaboration sont mises davantage en conformité avec des dispositions pénales de droit commun comparables (articles 16, 3°, 21 et 22, 1°, de l'avant-projet).

2.2. L'article 33 de l'avant-projet modifie et élargit la composition de l'organe de concertation pour la coordination du recouvrement des créances non fiscales en matière pénale (article 197bis, § 4, CIC, en projet).

2.3. L'article 34 de l'avant-projet modifie la loi sur les armes afin d'y prévoir que le gouverneur se prononce sur la manière dont la destruction des armes à feu abandonnées volontairement doit avoir lieu.

2.4. Les articles 35 à 40 contiennent les dispositions transitoires. L'article 41 dispose que les articles 12 et 35 entreront en vigueur à une date à déterminer par le Roi et, au plus tard, le 31 décembre 2023.

FORMALITÉS

3.1. Suivant l'article 2, paragraphe 1, troisième tiret, de la décision 98/415/CE du Conseil du 29 juin 1998 'relative à la consultation de la Banque centrale européenne par les autorités nationales au sujet de projets de réglementation' :

« [l]es autorités des États membres consultent la [Banque centrale européenne] sur tout projet de réglementation relevant de son domaine de compétence en vertu du traité, et notamment en ce qui concerne :

(...)

– les banques centrales nationales, ».

Dès lors que l'article 17 de l'avant-projet (article 16/1, en projet, de la loi OCSC) concerne la Banque nationale de Belgique, ces dispositions en projet doivent être soumises à la Banque centrale européenne.

3.2. Il ressort du dossier transmis au Conseil d'État que divers avis à recueillir obligatoirement ou facultativement ont été demandés, mais n'ont pas encore été obtenus ².

3.3. Si l'accomplissement de la formalité susmentionnée devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État ³, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

4.1. Conformément aux articles 4, alinéa 1^{er}, et 6 de la loi OCSC, l'Organe central est une composante du ministère public, qui exerce ses missions sous l'autorité du ministre qui a la Justice dans ses attributions, sans préjudice des articles 143bis et 143quater du Code judiciaire ⁴. L'Organe central est en outre désigné comme 'bureau centralisé', au sens de l'article 10 de la directive 2014/42/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 'concernant le gel et la confiscation des instruments et des produits du crime dans l'Union européenne' et comme 'bureau national de recouvrement des avoirs patrimoniaux' au sens de la décision 2007/845/JAI du Conseil du 6 décembre 2007 'relative à la coopération entre les bureaux de recouvrement des avoirs des États membres en matière de dépistage et d'identification des produits du crime ou des autres biens en rapport avec le crime' ⁵.

4.2. L'Organe central est composé d'un directeur et d'un directeur adjoint, qui, selon le droit en vigueur, sont tous deux magistrats du ministère public ⁶. L'article 33, § 2, en projet, de la loi OCSC (article 27 de l'avant-projet) prescrit que le directeur adjoint de l'Organe central sera désormais détaché du Service public fédéral Finances, et ne sera donc plus un magistrat ⁷. L'exposé des motifs indique à ce propos que cette modification vise à renforcer la collaboration entre l'OCSC et le Service public fédéral Finances.

Le directeur adjoint assiste le directeur et remplace celui-ci en cas d'empêchement ou d'absence, sauf pour ce qui concerne l'application de l'article 464/3, § 3, CIC et l'application de l'article 19, § 3, alinéa 2 et § 4, de la loi OCSC ⁸. Deux magistrats de liaison, qui sont également

² À savoir : les avis de l'Autorité de protection des données, du Collège du ministère public et du Comité de coordination de la police intégrée.

³ À savoir d'autres modifications que celles dont fait état le présent avis ou que celles visant à répondre aux observations formulées dans le présent avis.

⁴ L'article 143bis du Code judiciaire concerne la compétence du collège des procureurs généraux de prendre des décisions contraignantes pour tous les membres du ministère public. L'article 143quater du Code judiciaire concrétise la compétence du ministre de la Justice d'arrêter les directives de politique criminelle, conformément à l'article 151, § 1^{er}, de la Constitution.

⁵ Article 5 de la loi OCSC.

⁶ Article 33, § 1^{er}, alinéa 3, 1^o, et § 2, alinéa 4, 1^o, de la loi OCSC.

⁷ Les articles 2 à 8 de l'avant-projet visent à adapter le Code d'instruction criminelle et le Code judiciaire à cette modification.

⁸ Article 33, § 2, de la loi OCSC, tel que modifié par l'article 27 de l'avant-projet. Voir aussi : article 2 de l'arrêté royal du 1^{er} octobre 2019 'fixant les descriptions de fonction du directeur, du directeur adjoint et des magistrats de liaison de l'Organe central pour la Saisie et la Confiscation'.

des magistrats du ministère public, sont par ailleurs attachés à l'Organe central⁹. En cas d'empêchement ou d'absence du directeur, ces magistrats de liaison exercent leurs missions sous l'autorité du directeur adjoint et suivant les indications de celui-ci¹⁰.

4.3. Les articles 151, 153 et 154 de la Constitution inscrivent dans la Constitution les caractéristiques principales du statut du ministère public.

4.3.1. L'article 151, § 1^{er}, de la Constitution confirme que le ministère public est indépendant dans l'exercice des recherches et poursuites individuelles, sans préjudice du droit du ministre compétent d'ordonner des poursuites et d'arrêter des directives contraignantes de police criminelle, y compris en matière de politique de recherche et de poursuites. La possibilité d'attribuer certaines compétences du ministère public aux juristes de parquet n'est pas contraire à l'article 151, § 1^{er}, de la Constitution, pour autant que cela soit entouré de garanties permettant d'assurer que l'exercice de l'action publique et l'ensemble des tâches accomplies par le parquet continuent se font de manière indépendante¹¹.

Il ressort des termes utilisés dans l'article 151, § 1^{er}, de la Constitution et des travaux préparatoires de la révision constitutionnelle du 20 novembre 1998 que l'indépendance des magistrats garantie par la Constitution est de nature fonctionnelle et n'empêche pas, en principe, les autres pouvoirs, dans les limites des compétences qui leur sont attribuées par la Constitution, de prendre des mesures en vue du bon fonctionnement de l'ordre judiciaire. Lorsqu'ils prennent de telles mesures, les pouvoirs législatif et exécutif doivent toutefois veiller à ce que ces mesures ne compromettent pas l'indépendance fonctionnelle¹².

4.3.2. Le ministère public, s'il n'est pas lui-même titulaire d'une compétence juridictionnelle, assiste néanmoins le juge dans l'exercice du pouvoir judiciaire, ce qui implique qu'il doit éclairer impartialement le juge sur la solution que le procès comporte aux yeux de la loi¹³. La Cour constitutionnelle en a déduit que l'indépendance du ministère public, telle qu'elle découle de l'article 151, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la Constitution, est garantie tant pour son intervention par voie d'avis en matière civile que pour son intervention en matière pénale pour mettre en mouvement l'action publique¹⁴⁻¹⁵.

⁹ Article 34, § 1^{er}, alinéa 2, 1^o, de la loi OCSC.

¹⁰ Article 3, point 3, de l'arrêté royal du 1^{er} octobre 2019 'fixant les descriptions de fonction du directeur, du directeur adjoint et des magistrats de liaison de l'Organe central pour la Saisie et la Confiscation'.

¹¹ Avis C.E. 57.792/1/V du 23 septembre 2015 sur un avant-projet devenu la loi du 5 février 2016 'modifiant le droit pénal et la procédure pénale et portant des dispositions diverses en matière de justice' (intitulé abrégé officieux: « loi pot-pourri 2 »), observations 103 et 104 (*Doc. parl.*, Chambre, 2015-16, n° 1418/1); C.C., 21 décembre 2017, n° 148/2017, B.97 à B.99.

¹² C.C., 15 octobre 2015, n° 138/2015, B.25.1 et B.25.2; C.C., 31 mai 2018, n° 62/2018, B.42.1 et B.42.2; *Doc. parl.*, Chambre, 1997-98, n° 1675/1, p. 2.

¹³ C.C., 31 mai 2018, n° 62/2018, B.43.1 et B.43.2, avec une référence à Cass., 30 avril 2014, *Pas.* 2014, n° 307.

¹⁴ C.C., 31 mai 2018, n° 62/2018, B.44.1.

¹⁵ Ce faisant, la Cour constitutionnelle associe l'exigence d'indépendance des fonctionnaires du ministère public, qui va au-delà de l'indépendance dans le cadre des recherches et poursuites individuelles, à l'indépendance de la magistrature assise, ce qui est conforme aux termes employés par le constituant, selon lequel « le ministère public est indépendant lorsqu'il intente l'action pénale et partant, lorsqu'il poursuit des délits, même si le ministère public n'exerce en l'occurrence (et ce, contrairement aux missions de ministère public dans lesquelles il assiste le juge : cf.

Il s'ensuit que l'indépendance du ministère public est garantie, certes uniquement dans les cas où le ministère public décide de recherches et poursuites individuelles et dans les cas où il assiste le pouvoir judiciaire dans l'exercice de ses compétences juridictionnelles ¹⁶.

4.4. Conformément à l'article 7 de la loi OCSC, l'Organe central exerce les missions énumérées dans cette disposition, sans préjudice des missions prévues par d'autres dispositions légales. Ces missions englobent la gestion obligatoire et facultative d'avoirs patrimoniaux, l'assistance des autorités judiciaires en matière pénale dans le cadre de la saisie et de la confiscation d'avoirs patrimoniaux, ainsi que des missions d'avis et de coordination.

4.4.1.1. Par l'effet des modifications en projet, plusieurs de ces missions sont réservées aux 'magistrats' de l'Organe central et ne peuvent par conséquent plus être exercées par le directeur adjoint. Il s'agit plus précisément de mener l'enquête pénale d'exécution (article 464/3 CIC, combiné avec l'article 33, § 2, alinéa 3, en projet, de la loi OCSC), de l'approbation de l'ordre et de l'autorisation du notaire-mandataire (article 13, § 6, en projet, de la loi OCSC), de la prise de décisions quant à la destination après que l'information a été classée sans suite ou en l'absence d'attribution dans le jugement ou l'arrêt final (article 19, §§ 3 et 4, de la loi OCSC, combiné avec l'article 33, § 2, alinéa 3, en projet, de la loi OCSC), de l'enquête de solvabilité (articles 21, 22 et 31/1 de la loi OCSC), et d'assurer les missions du ministère public conformément à l'article 29 de la loi OCSC (article 29, § 3, de la loi OCSC).

4.4.1.2. D'autres missions confiées (au directeur de) l'Organe central, parmi lesquelles le fait de donner des indications pour les poursuites en vue du recouvrement de biens confisqués (article 197bis, § 1^{er}, CIC), les décisions relatives à la mise à disposition d'avoirs patrimoniaux (article 17 de la loi OCSC) et la détermination des dettes qui sont apurées en priorité (article 32, § 2, alinéa 2, en projet, de la loi OCSC), ne sont pas expressément réservées aux magistrats et, par conséquent, pourront être exécutées par le directeur adjoint en cas d'empêchement ou d'absence du directeur, conformément à l'article 33, § 2, alinéa 2, de la loi OCSC.

Si les missions énumérées ci-dessus concernent plutôt la phase d'exécution des peines, elles n'en restent pas moins en partie liées à la recherche et à la poursuite d'infractions ¹⁷, de sorte que les auteurs de l'avant-projet doivent mieux justifier en quoi le fait de les confier au

article 128 du Code judiciaire) pas une fonction de juge mais plutôt une fonction de pouvoir exécutif et qu'il relève ainsi de l'autorité et du contrôle du ministre de la Justice » ; *Doc. parl.*, Chambre, 1997-98, n° 1675/1, p. 4.

¹⁶ Cela résulte également des travaux préparatoires de l'article 151 de la Constitution, dont il ressort que les droits d'injonction du Ministre de la Justice demeurent sans restriction en vertu notamment des articles 441 et 444 du Code d'instruction criminelle. Voir : *Doc. Parl.*, Chambre, 1997-98, n° 1675/4, pp. 28-29.

¹⁷ En ce qui concerne la détermination des dettes qui sont apurées en priorité, l'exposé des motifs clarifie : « Afin de permettre à l'OCSC de s'inscrire dans la politique d'exécution des peines, la disposition en projet prévoit explicitement que son directeur détermine les dettes qui doivent concrètement être apurées. En effet, le paiement partiel de peines patrimoniales a un impact important sur l'interruption de la prescription d'une amende pénale ou d'une confiscation pénale. En tant qu'organe du ministère public, l'OCSC est également impliqué dans l'exécution de la politique criminelle, en particulier pour ce qui regarde l'exécution de peines patrimoniales. Cela confirme la pratique décisionnelle constante existante de la direction de l'OCSC. Le directeur de l'OCSC n'est pas tenu par les dispositions légales existantes en matière de priorité, qui s'appliquent aux fonctionnaires compétents pour la perception et le recouvrement de dettes publiques ».

directeur adjoint, qui, comme indiqué ci-dessus, n'est pas un magistrat, est compatible avec les principes en matière d'indépendance du ministère public, tels qu'ils ont été évoqués plus haut.

4.4.2. Par ailleurs, le directeur adjoint dirige l'Organe central en l'absence du directeur, ce qui implique également qu'il exerce son autorité sur les magistrats de liaison et leur donne des indications dans l'exercice de leurs missions (point 4.2).

Dans la mesure où ces indications constitueraient des « directives contraignantes de police criminelle », force est de constater que l'article 151, § 1^{er}, de la Constitution prescrit que la fixation de telles directives est une prérogative du ministre, qui a la Justice dans ses attributions. Elles ne peuvent donc émaner d'un conseiller, détaché du Service public Finances, même pas lorsque celui-ci est désigné par le Roi, sur proposition conjointe du ministre de la Justice et du ministre des Finances¹⁸. Plus généralement, la question se pose de savoir si le fait qu'un fonctionnaire exerce une autorité sur des magistrats du ministère public ne se heurte pas également à l'indépendance du ministère public, à la lumière des principes exposés ci-dessus.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

5. La place prééminente de la loi sur les armes au début de l'intitulé peut donner à penser que l'avant-projet porterait en premier lieu sur la modification de cette loi, alors qu'il met plutôt l'accent sur la réforme de l'OCSC. Bien que l'on comprenne aisément que l'intitulé en projet mentionne également cette loi sur les armes et l'organe de concertation pour la coordination du recouvrement des créances non fiscales en matière pénale, les auteurs sont invités à reconsidérer l'intitulé à la lumière du poids que représente chacun de ces éléments dans l'avant-projet, et à le faire débiter par la réforme la plus importante.

Article 13

6. Selon l'article 9, alinéa 4, en projet, de la loi OCSC, aucun intérêt n'est octroyé sur les sommes qui sont gérées pendant moins d'un an, les sommes en devises étrangères, les fruits des titres gérés et les capitaux dont les montants sont inférieurs au seuil fixé par le Roi.

L'exposé des motifs justifie cette règle en ce que les sommes qui sont conservées moins d'un an, les sommes en devises étrangères et les fruits des titres gérés ne génèrent pas d'intérêts ou des intérêts négligeables qui ne sont pas raisonnablement proportionnels aux frais bancaires de l'Organe central. Le seuil qui doit être fixé par le Roi est utilisé « pour des raisons d'efficacité » et est, selon l'exposé des motifs, « raisonnablement proportionnel aux frais de gestion réels que la banque de l'OCSC impute et au taux d'intérêt actuel ».

¹⁸ Voir aussi : avis C.E. 47.426/2 du 9 décembre 2009 sur une proposition de loi 'instaurant la règle *una via* dans les affaires pénales fiscales et instituant un auditorat fiscal et un comité F' (*Doc. parl.*, Chambre, 2009-10, n° 2210/2).

6.1. Comme l'a déjà observé la section de législation du Conseil d'État à plusieurs reprises ¹⁹, une telle disposition ne peut pas être purement et simplement admise. Dès lors que des intérêts sont dus par la Caisse des dépôts et consignations ou par une institution financière, ils doivent être versés à leurs légitimes propriétaires, sous peine de porter atteinte à leur droit de propriété.

6.2. Les auteurs de l'avant-projet devront pouvoir justifier la non-attribution d'intérêts dans les cas prévus à l'article 9, alinéa 4, en projet, de la loi OCSC à la lumière des frais réels de la gestion.

6.3. De même, pour fixer le seuil en-dessous duquel les capitaux ne donnent pas lieu au paiement d'intérêts, le Roi devra tenir compte de ce qui précède. Dans ce contexte, il est recommandé de limiter cette habilitation au moins à un montant maximal fixé par la loi, ou à tout le moins de fixer les critères que le Roi doit prendre en considération lors de la fixation de ce seuil.

Article 18

7. L'article 17, § 7, alinéa 2, et § 8, alinéa 2, en projet, de la loi OCSC prévoit que les biens appartenant à la victime n'entrent pas en ligne de compte pour la cession de propriété ²⁰. Une exception similaire n'est toutefois pas prévue pour des tiers de bonne foi.

L'article 6 de la directive 2014/42/UE s'énonce comme suit :

« 1. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour permettre la confiscation de produits ou de biens dont la valeur correspond à celle des produits qui ont été transférés, directement ou indirectement, à des tiers par un suspect ou une personne poursuivie ou qui ont été acquis par des tiers auprès d'un suspect ou d'une personne poursuivie, au moins dans les cas où ces tiers savaient ou auraient dû savoir que la finalité du transfert ou de l'acquisition était d'éviter la confiscation, sur la base d'éléments ou de circonstances concrets, notamment le fait que le transfert ou l'acquisition a été effectué gratuitement ou en échange d'un montant sensiblement inférieur à la valeur marchande.

2. Le paragraphe 1 ne porte pas atteinte aux droits de tiers de bonne foi. »

L'article 8, paragraphe 9, de la directive 2014/42/UE garantit le droit de tiers à faire valoir un titre de propriété ou d'autres droits de propriété ²¹. Ainsi, le dispositif en projet, qui ne

¹⁹ Avis C.E. 40.434/2 du 7 juin 2006 sur un avant-projet devenu la loi du 27 décembre 2006 'portant des dispositions diverses (II)', obs. 2 sur l'article 13 (*Doc. Parl.*, Chambre, 2006-07, n° 2761/1) ; avis C.E. 61.934/1/V du 15 septembre 2017 sur un avant-projet devenu la loi OCSC, obs. 8 (*Doc. Parl.*, Chambre, 2017-18, n° 2732/1). Voir aussi : l'avis C.E. 62.944/2 du 5 mars 2018 sur un avant-projet devenu la loi du 11 juillet 2018 'sur la Caisse des Dépôts et Consignations', observation sur l'article 18 (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-18, n° 3100/1).

²⁰ Ce faisant, on cherche à s'aligner sur l'article 15 de la directive 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 'établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil', qui prescrit que les biens restituables qui ont été saisis au cours de la procédure pénale, sont restitués à la victime sans tarder, sauf si la procédure pénale exige qu'il n'en soit pas ainsi.

²¹ Voir aussi le considérant 33, selon lequel les tiers de bonne foi doivent pouvoir disposer de garanties spécifiques et de voies de recours judiciaires, telles que le droit d'être entendu, afin de garantir la sauvegarde des droits fondamentaux de ces personnes lors de la mise en œuvre de la présente directive.

prévoit pas de participation ou de possibilité de recours pour les tiers contre la décision de procéder à une cession de propriété ni contre l'estimation de la valeur par le directeur de l'Organe central, ne paraît pas être conforme à cet article, et se heurte dès lors aussi à l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Article 19

8. Conformément à l'article 18, § 5, en projet, de la loi OCSC, l'Organe central conserve les données dont il a connaissance pendant vingt ans à compter de la notification. Ce délai de conservation est « prolongé[...], le cas échéant, jusqu'à la prescription de la confiscation »²².

Dans l'avis 74.291/1-2-3, la section de législation a formulé l'observation suivante en ce qui concerne l'harmonisation des délais de conservation des données à caractère personnel avec les délais de prescription²³ :

« 2.3.1. Le règlement prévoyant que le délai de conservation du dossier pénal 'suit' le délai de prescription de l'action publique soulève un certain nombre de difficultés. En particulier, il conviendrait d'identifier plus clairement la personne ou l'autorité autorisée à déterminer que le délai de conservation a expiré et la période de conservation devrait être plus clairement définie. En outre, il faut tenir compte du fait que les délais de prescription peuvent être suspendus ou interrompus, de sorte que la période réelle au cours de laquelle court la prescription peut être beaucoup plus longue que le délai de prescription fixé par la loi pourrait le laisser présumer.

2.3.1.1. En effet, l'avant-projet n'indique pas clairement qui dispose du pouvoir de déterminer que le dossier pénal peut être supprimé du Registre central en raison de la prescription et si les personnes concernées peuvent être consultées à ce sujet lorsque l'extinction de l'action publique n'a pas été constatée par le juge du fond ou la juridiction d'instruction dans le cadre du règlement de la procédure.

(...)

À cet égard, il conviendra cependant, à la lumière notamment des observations formulées aux 2.3.1 et 2.3.1.1, de veiller à prévoir un système cohérent pour la fixation du délai de conservation. En effet, outre un principe de légalité formelle, l'article 22 de la Constitution contient également un principe de légalité matérielle qui requiert que les éléments essentiels, parmi lesquels les délais de conservation des données à caractère personnel, soient formulés 'en des termes clairs et suffisamment précis'²⁴. Il est dès lors problématique de permettre l'expiration du délai de conservation en même temps que la constatation de la prescription, car il faudra tenir compte du cas où la chambre du conseil

²² Cette formulation est identique à celle de l'actuel régime relatif au délai de conservation, figurant à l'article 18, § 4, de la loi OCSC.

²³ Avis C.E. 74.291/1-2-3 du 20 octobre 2023 sur un avant-projet de loi 'portant dispositions en matière de digitalisation de la justice et dispositions diverses', obs. 2.3 à 2.3.1.2 (*Doc. parl.*, Chambre, 2023-24, n° 3679/1).

²⁴ *Note de bas de page 13 de l'avis cité* : Voir dans ce sens, C.C., 21 septembre 2023, n°123/2023, B.19.5 : « Outre l'exigence de légalité formelle, l'article 22 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec les articles 7, 8 et 52 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, impose que l'ingérence dans l'exercice du droit au respect de la vie privée et du droit à la protection des données à caractère personnel soit définie en des termes clairs et suffisamment précis qui permettent d'appréhender de manière prévisible les hypothèses dans lesquelles le législateur autorise une pareille ingérence. En matière de protection des données, cette exigence de prévisibilité implique qu'il doit être prévu de manière suffisamment précise dans quelles circonstances les traitements de données à caractère personnel sont autorisés (...) ».

ou, respectivement, le tribunal correctionnel constate l'extinction de l'action publique en raison de la prescription, cette décision faisant ensuite l'objet d'un recours devant la chambre des mises en accusation ou, respectivement, devant la cour d'appel ».

Ces observations s'appliquent de manière analogue à l'avant-projet.

Article 23

9. Conformément à l'article 8, paragraphe 5, de la directive 2014/42/UE, les biens gelés ne faisant pas l'objet d'une confiscation ultérieure sont immédiatement restitués. La question se pose de savoir si la possibilité de prolongation insérée à l'article 23, § 1^{er}, alinéa 3, en projet, de la loi OCSC est conforme à cette disposition ²⁵.

10. Il ne peut être recouru à la possibilité de prolongation prévue qu'« en vue de l'examen d'indices sérieux de fraude fiscale grave et de l'établissement de l'impôt éludé ». L'exposé des motifs précise que la notion « d'indices sérieux de fraude fiscale grave » doit s'entendre au sens de l'article 29, §§ 3 et 4, du Code d'Instruction criminelle ²⁶.

Dans la mesure où les auteurs de l'avant-projet estiment que cette possibilité de prolongation restreinte relève des « conditions ou règles de procédure régissant la restitution » que les États membres doivent fixer, visées à l'article 8, paragraphe 5, précité, de la directive 2014/42/UE, il est recommandé de préciser la portée de cette exception dans le texte de l'avant-projet.

Article 27

11. Il convient de soumettre l'article 33, §§ 4 et 5, en projet, de la loi OCSC à un examen complémentaire, dès lors qu'il y a confusion entre les règles relatives à la cessation du mandat et l'établissement de la description de fonction du directeur d'une part, et du directeur adjoint, d'autre part, de sorte que les différentes règles de procédure entrent en conflit.

11.1. À cet effet, l'article 33, § 4, alinéa 3, en projet, devrait être complété par une référence à l'avis visé à l'alinéa 2, et par l'extension au directeur adjoint du droit d'être entendu ²⁷.

11.2. L'article 33, § 5, en projet, de la loi OCSC prévoit que la description de fonction du directeur adjoint est établie par le Roi sur la proposition du Service public fédéral Finances. À cet égard, le directeur rend son avis au Collège du ministère public, lequel ne formule toutefois pas

²⁵ Voir déjà dans ce sens l'avis C.E. 61.934/1/V sur un projet devenu la loi du 4 février 2018 'contenant les missions et la composition de l'Organe central pour la Saisie et la Confiscation' (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-18, n° 2732/1), obs. 25.

²⁶ Dont les critères ont été fixés par l'arrêté royal du 9 février 2020 'portant exécution de l'article 29, § 4, du Code d'Instruction Criminelle'.

²⁷ Selon le dispositif en projet, le directeur devrait en effet émettre un avis sur la fin de son propre mandat (ce que ne permet toutefois pas l'article 33, § 4, alinéa 1^{er}, en projet de la loi OCSC), après s'être entendu lui-même.

(plus) de proposition pour la description de fonction du directeur adjoint. Il convient de corriger ce point ²⁸.

Article 30

12. L'article 36, alinéas 5 et 6, en projet, de la loi OCSC dispose que les modalités concernant l'engagement des membres des services de police, ou des fonctionnaires du Service public fédéral Finances mis à la disposition de l'Organe central, sont déterminées dans des conventions prises entre, d'une part, l'organe central et, d'autre part, la police fédérale, après avis du Comité de coordination de la Police intégrée, ou respectivement le président du Service public fédéral Finances. Ces conventions fixent le profil souhaité, la sélection, le contenu des tâches et le fonctionnement des membres du personnel précités.

En ce qui concerne les dispositions de ces conventions, susceptibles d'être considérées comme réglementaires, il convient de rappeler la jurisprudence constante du Conseil d'État, selon laquelle réglementer par la voie du procédé contractuel pose problème si un pouvoir réglementaire est exercé à l'égard de tiers au moyen d'une telle convention. En effet, il résulte des principes régissant l'exercice de la fonction normative que seuls peuvent figurer dans une telle convention des arrangements pratiques concrétisant des règles de droit existantes ²⁹.

Article 31

13. Dans l'exercice de la digitalisation des processus liés aux missions visées à l'article 7 de la loi OCSC, l'Organe central fait appel à un service désigné par le ministre qui a la Justice dans ses attributions.

L'octroi par le législateur d'une délégation directe de pouvoirs à un ministre signifierait en principe que le législateur empiéterait sur une prérogative qui revient au Roi en tant que chef du pouvoir exécutif fédéral (article 37 de la Constitution). Il n'en demeure pas moins que le Conseil d'État, section de législation, a néanmoins admis dans le passé, à titre exceptionnel, une telle délégation accordée par la loi au ministre lorsque l'on se trouve « en présence de motifs objectifs qui requièrent une intervention urgente du pouvoir exécutif » ³⁰. Or, cette condition ne

²⁸ L'erreur semble résulter d'une reproduction peu soignée de l'article 33, § 5, existant, de la loi OCSC, qui exige que la description de fonction du directeur adjoint (qui est un magistrat) soit établie sur la proposition du Collège des procureurs généraux.

²⁹ Avis C.E. 64.038/1 du 30 octobre 2018 sur un avant-projet devenu le décret du 26 mai 2023 'betreffende het realisatiegericht instrumentarium', obs. 6.4 (*Doc. parl.*, Parl.fl., 2019-20, n° 194/1); avis C.E. 64.588/13 du 17 janvier 2019 sur un avant-projet devenu le décret du 26 avril 2019 'houdende diverse bepalingen inzake omgeving, natuur en landbouw', obs. sur l'article 104 (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2018-19, n° 1875/1); avis C.E. 70.434/1-2-3-4 du 17 novembre 2021 sur un avant-projet devenu la loi-programme du 27 décembre 2021, obs. sur les articles 86 et 91 (*Doc. parl.*, Chambre, 2021-22, n° 2349/1).

³⁰ Avis C.E. 68.936/AG sur un avant-projet devenu la loi du 14 août 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', obs. 60 et les avis qui y sont cités (*Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 1951/1). Voir également C.C., 22 septembre 2022, n° 109/2022, B.8.2; C.C., 2 mars 2023, n° 33/2023, B.53.5.

semble pas être remplie ici, si bien que le législateur ne peut pas attribuer cette mission directement au ministre.

Article 33

14. La numérotation des ajouts à l'article 197*bis*, § 4, alinéa 2, prévus par l'article 33, 3°, de l'avant-projet, doit commencer par un point 11° et sera dès lors corrigée.

Article 35

15. La notion de « loi OCSC » n'est pas définie et ne figure qu'à l'article 35 de l'avant-projet. Par conséquent, mieux vaudrait écrire « la loi du 4 février 2018 contenant les missions et la composition de l'Organe central pour la Saisie et la Confiscation ».

16. On corrigera la référence à la « date d'entrée en vigueur fixée conformément à l'article 31 ».

Articles 36, 37, 38 et 39

17. Les articles 36, 37, 38 et 39 de l'avant-projet visent à instaurer des dispositions transitoires indiquant à quel moment certaines règles contenues dans l'avant-projet doivent être appliquées pour la première fois. À cet égard, il faut toutefois renvoyer aux dispositions contenues elles-mêmes dans les règles concernées, « telles qu'elles sont modifiées par les articles 13, 17, 26 et 28, de la présente loi » et non pas aux articles de l'avant-projet qui modifient ou insèrent ces articles. Les dispositions modificatives ont en effet pour seul but d'apporter la modification et ont ensuite d'emblée épuisé leurs effets.

Article 41

18. Les articles 12 et 35 de l'avant-projet entrent en vigueur à une date à déterminer par le Roi et au plus tard le 31 décembre 2023. Vu la date à laquelle le présent avis est donné, il apparaît au Conseil d'État que dans les faits, cette délégation est sans objet. Il paraît même probable que l'avant-projet ne sera pas adopté avant cette date limite, auquel cas cette disposition ne pourra être refondue qu'en une disposition conférant à ces articles un effet rétroactif si ce dernier peut être adéquatement justifié.

18.1. En outre, il faut observer que l'article 35 renvoie lui-même à la date d'entrée en vigueur de l'article 5 de l'avant-projet dont l'entrée en vigueur n'est pas réglée distinctement, ce qui peut être source d'insécurité juridique quant à savoir quelle règle s'applique à quel moment.

18.2. Il y a lieu de reconsidérer l'entrée en vigueur de l'avant-projet au regard de ce qui précède.

Observation finale

19. L'avant-projet, en ce compris l'exposé des motifs ³¹, doit être soumis à un examen supplémentaire sur le plan rédactionnel et linguistique. À titre d'exemple, on relèvera les points suivants.

Dans divers articles de l'avant-projet, l'historique a été reproduit de manière peu soignée. Ainsi, il faudra remplacer dans la version française de l'article 22 le segment de phrase « la même loi, modifié par les lois du 8 juillet 2018, 31 juillet 2020 et 15 mai 2020 » par « la même loi, modifié par les lois du 8 juillet 2018, 31 juillet 2020 et 15 mai 2022 ». À l'article 33 de la version néerlandaise, on remplacera le segment de phrase « ingevoegd bij de wet van 19 maart » par « ingevoegd bij de wet van 19 maart 2003 ».

À l'article 34 de l'avant-projet, il faudra remplacer le segment de phrase « L'article 31, alinéa 1^{er}, de la même loi » par « L'article 31, alinéa 1^{er}, de la loi du 8 juin 2006 réglant des activités économiques et individuelles avec des armes ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

³¹ Plusieurs références contenues dans l'exposé des motifs ont été formulées d'une manière peu soignée, par exemple : la mention, dans le texte néerlandais, de « *Parl.St.*, Kamer, 54-2735/001, p. 39 » qui vise les travaux parlementaires portant le numéro 54-2732/001; la référence du texte néerlandais à « Cass. 17 september 2020 » par laquelle on entend « Cass. 18 september 2020 »; la référence à la « loi-programme (II) du 27 novembre 2006 » qui vise la loi-programme (II) du 27 décembre 2006.