



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 79.110/2
du 27 avril 2026

advies 79.110/2
van 27 april 2026

sur

over

un avant-projet de loi ‘portant
transposition de la
Directive (UE) 2024/1226 du
Parlement européen et du
Conseil du 24 avril 2024
relative à la définition des
infractions pénales et des
sanctions en cas de violation
des mesures restrictives de
l’Union et modifiant la
directive (UE) 2018/1673 et
autres dispositions’

een voorontwerp van wet ‘tot
omzetting van
Richtlijn (EU) 2024/1226 van
het Europees Parlement en de
Raad van 24 april 2024
betreffende de definitie van
strafrechtelijke delicten en van
sancties voor de schending van
beperkende maatregelen van
de Unie en tot wijziging van
Richtlijn (EU) 2018/1673 en
andere bepalingen’

Le 24 mars 2026, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Finances et des Pensions, chargé de la Loterie nationale et des Institutions culturelles fédérales à communiquer un avis dans un délai de trente jours sur un avant-projet de loi 'portant transposition de la Directive (UE) 2024/1226 du Parlement européen et du Conseil du 24 avril 2024 relative à la définition des infractions pénales et des sanctions en cas de violation des mesures restrictives de l'Union et modifiant la directive (UE) 2018/1673 et autres dispositions'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 21 avril 2026. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Christine HOREVOETS et Michèle BELMESSIERI, conseillères d'État, Jacques ENGLEBERT, assesseur, et Béatrice DRAPIER FACCO, greffier.

Le rapport a été rédigé par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section, et Timo TALLGREN, auditeur adjoint, et présenté par Timo TALLGREN.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Patrick RONVAUX.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 27 avril 2026.

*

Op 24 maart 2026 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-eersteminister en Minister van Financiën en Pensioenen, belast met de Nationale Loterij en de Federale Culturele Instellingen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot omzetting van Richtlijn (EU) 2024/1226 van het Europees Parlement en de Raad van 24 april 2024 betreffende de definitie van strafrechtelijke delicten en van sancties voor de schending van beperkende maatregelen van de Unie en tot wijziging van Richtlijn (EU) 2018/1673 en andere bepalingen'.

Het voorontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 21 april 2026. De kamer was samengesteld uit Patrick RONVAUX, kamervoorzitter, Christine HOREVOETS en Michèle BELMESSIERI, staatsraden, Jacques ENGLEBERT, assessor, en Béatrice DRAPIER FACCO, griffier.

Het verslag is opgesteld door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd, en Timo TALLGREN, adjunct-auditeur, en uitgebracht door Timo TALLGREN.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Patrick RONVAUX.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 april 2026.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite essentiellement son examen à la compétence de l'auteur de l'acte, au fondement juridique [‡] ainsi qu'à l'accomplissement des formalités prescrites, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. Il ressort des contacts pris avec le délégué que l'avis de l'Autorité de protection des données a été sollicité mais n'a pas encore été obtenu.

Si l'accomplissement de cette formalité devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État, les dispositions modifiées ou ajoutées qui ne seraient pas de pure forme ou qui ne résulteraient pas également des suites réservées au présent avis devraient être à nouveau soumises à la section de législation conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

I. Traitement de données à caractère personnel

2. L'avant-projet prévoit des pouvoirs d'investigation et de recherche qui sont susceptibles d'entraîner des traitements de données à caractère personnel (notamment les articles 9, 10, 11 et 12, § 3, en projet).

Il prévoit également la consignation de l'identité des agents dans un registre, ce qui constitue un traitement de données à caractère personnel (article 10, § 3, en projet) ¹.

3. Ainsi que l'a rappelé l'Assemblée générale de la section de législation dans son avis 68.936/AG donné le 7 avril 2021 :

« Conformément à l'article 22 de la Constitution, tout traitement de données à caractère personnel et, plus généralement, toute atteinte au droit à la vie privée, sont soumis au respect d'un principe de légalité formelle [...]. »

En réservant au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée, l'article 22 de la Constitution garantit à tout citoyen qu'aucune ingérence dans l'exercice de ce droit ne peut avoir lieu qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue. Une délégation à un autre pouvoir n'est toutefois pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur

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

¹ Avis 79.027/2 donné le 8 avril 2026 sur un avant-projet de loi 'visant à protéger l'identité des agents de l'Administration Recherche de l'Administration générale des douanes et accises'.

l'exécution de mesures dont les 'éléments essentiels' sont fixés préalablement par le législateur.

Par conséquent, les 'éléments essentiels' des traitements de données à caractère personnel doivent être fixés dans la loi elle-même. À cet égard, la section de législation considère que, quelle que soit la matière concernée, constituent, en principe, des 'éléments essentiels' les éléments suivants : 1°) les catégories de données traitées ; 2°) les catégories de personnes concernées ; 3°) la finalité poursuivie par le traitement ; 4°) les catégories de personnes ayant accès aux données traitées ; et 5°) le délai maximal de conservation des données »².

Comme le rappelle la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 33/2022 :

« 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, 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 (CEDH, grande chambre, 4 mai 2000, *Rotaru c. Roumanie*, § 57 ; grande chambre, 4 décembre 2008, *S. et Marper c. Royaume-Uni*, § 99).

Toute personne doit dès lors pouvoir avoir une idée suffisamment claire des données traitées, des personnes concernées par un traitement de données déterminé et des conditions et finalités dudit traitement.

Plus particulièrement lorsque l'intervention de l'autorité présente un caractère secret, la loi doit offrir des garanties suffisantes contre les ingérences arbitraires dans l'exercice du droit au respect de la vie privée, en délimitant le pouvoir d'appréciation des autorités concernées avec une netteté suffisante, d'une part, et en prévoyant des procédures qui permettent un contrôle juridictionnel effectif, d'autre part (CEDH, grande chambre, 4 mai 2000, *Rotaru c. Roumanie*, § 55 ; 6 juin 2006, *Segerstedt-Wiberg c. Suède*, § 76 ; 4 juillet 2006, *Lupsa c. Roumanie*, § 34).

Le niveau requis de précision de la législation concernée – laquelle ne peut du reste parer à toute éventualité – dépend notamment du domaine qu'elle est censée couvrir et du nombre et de la qualité de ses destinataires (CEDH, grande chambre, 4 décembre 2008, *S. et Marper c. Royaume-Uni*, §§ 95 et 96). Ainsi, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé que l'exigence de prévisibilité dans des domaines liés à la sécurité nationale ne pouvait avoir la même portée que dans d'autres domaines (CEDH, 26 mars 1987, *Leander c. Suède*, § 51 ; 4 juillet 2006, *Lupsa c. Roumanie*, § 33) ».

4.1.1. Il y a lieu d'examiner, premièrement, le traitement de données à caractère personnel opéré dans le cadre des pouvoirs d'investigation et de recherche dont sont investis les agents concernés (articles 9, 10 et 11 en projet de la loi du 13 mai 2003 'relative à la mise en œuvre des

² Avis 68.936/AG donné le 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 août 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', *Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55-1951/001, pp. 55-127, observation 101.

mesures restrictives adoptées par le Conseil de l'Union européenne à l'encontre d'États, de certaines personnes et entités').

À cet égard, l'article 10 en projet (article 13 de l'avant-projet) est, d'après son commentaire, destiné à contenir les dispositions nécessaires concernant l'application du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)' (ci-après : « le RGPD »).

Il y est précisé que les dérogations apportées aux droits des personnes dont les données à caractère personnel sont traitées par les autorités et agents désignés³, à savoir des dérogations consistant à différer l'exercice du droit à l'information, du droit d'accès et du droit à la limitation du traitement, sont « nécessaires afin de ne pas compromettre l'enquête sur les infractions pénales et leur poursuite. Elles s'appliquent pendant la période au cours de laquelle les données sont traitées aux fins d'enquête ou de poursuite ».

Il peut être admis que, puisque l'avant-projet de loi se situe en matière de surveillance, la définition des éléments essentiels du traitement de données à caractère personnel ne puisse atteindre le même degré de précision que dans d'autres domaines⁴. Il n'empêche que le législateur est tenu d'établir un cadre clair qui offre des garanties suffisantes, en définissant les éléments essentiels du traitement de données le plus précisément possible.

Or, seuls sont fixés par l'avant-projet, d'une part, le délai maximal de conservation des données et cela uniquement pour les données à caractère personnel découlant des pouvoirs d'investigation et de recherche reconnus aux agents et, d'autre part, le responsable du traitement (article 10, § 7, en projet). Par ailleurs, il est possible de déceler en filigrane de l'article 8, § 1^{er}, en projet, une certaine conception de la finalité du traitement de données qui découle de l'exercice des pouvoirs de recherche et de constatation des contournements et infractions aux mesures restrictives.

Il s'ensuit que l'auteur de l'avant-projet devra compléter substantiellement le dispositif pour mieux encadrer les catégories de données traitées⁵, les catégories de personnes concernées, les catégories de personnes ayant accès aux données traitées et pour définir clairement les finalités des différents traitements de données.

Comme la section de législation l'a suggéré dans son avis 78.105/2/V, le dispositif pourrait s'inspirer des dispositions particulières prévues par l'article 44/1 de la loi du 5 août 1992 'sur la fonction de police' et des garanties particulières imposées par les articles 58 à 61 du Code

³ Les droits visés aux articles 13, 14, 15 et 18 du RGPD (droit à l'information, droit d'accès et droit à la limitation du traitement) pouvant être, d'après le commentaire de la disposition, différés sans qu'ils puissent être limités ou exclus.

⁴ Avis 78.105/2/V donné le 8 septembre 2025 sur un avant-projet de loi « modifiant la loi du 22 avril 2019 relative à la qualité de la pratique des soins de santé », *Doc. parl.*, Chambre, 2025-2026, n° 56-1379/001, pp. 74-101.

⁵ Conformément au principe de minimisation des données, inscrit à l'article 5, paragraphe 1, point c), du RGPD, les données à caractère personnel à traiter doivent être adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées.

pénal social en prévoyant notamment des garanties complémentaires entourant le traitement des données, notamment en termes de confidentialité.

4.1.2. L'attention de l'auteur de l'avant-projet est également attirée sur la circonstance que si le dispositif aboutit à une réutilisation des données à caractère personnel comme cela peut se déduire de l'article 11, § 3, en projet (article 14 de l'avant-projet), il va de soi qu'elle ne serait admissible que dans l'hypothèse où les autorités chargées de la surveillance du respect d'autres législations auraient elles-mêmes été habilitées à traiter des données à caractère personnel et moyennant le respect des limites imposées par ces législations. Afin que les traitements effectués puissent être contrôlés, le transfert de ces données devrait faire l'objet d'un écrit justifiant ce transfert ou d'une confirmation écrite ⁶.

4.2. Deuxièmement, en ce qui concerne le traitement de données à caractère personnel auquel donne lieu la tenue du registre, tel qu'il est envisagé à l'article 10, § 3, en projet (article 13 de l'avant-projet), ici encore il y a lieu d'observer que l'avant-projet contient des lacunes qui doivent être comblées.

En ce qui concerne les catégories de données traitées, l'article 10, § 3, alinéa 1^{er}, en projet ne précise pas la nature des données concernées. D'après le commentaire de la disposition, l'anonymat implique que l'identité complète des agents soit tenue secrète. Il convient toutefois d'indiquer avec précision, dans le dispositif lui-même, les catégories de données qui seront conservées dans le registre confidentiel prévu à cet effet.

En ce qui concerne les catégories de personnes qui peuvent avoir accès au registre – lesquelles sont visées à l'article 10, § 3, alinéa 4, en projet – à la question de savoir s'il ne convient pas de prévoir également que la juridiction de jugement (en cas de procédure pénale) ou de recours (en cas d'amende administrative) a également accès à l'identité complète des agents dotés d'un code, par exemple en cas de contestation devant la juridiction de jugement/recours quant aux constatations réalisées par l'agent nécessitant ces vérifications par la juridiction, le délégué a répondu :

« Dit kan worden toegevoegd aan de bepaling in het vierde lid ».

Le dispositif sera revu dans le sens indiqué par le délégué.

Il semble par ailleurs ressortir du libellé du paragraphe 6 que la durée de conservation des données qui y est fixée ne concerne que les données récoltées dans le cadre des mesures d'investigation et de recherche et non celles qui sont contenues dans le registre.

Le dispositif sera également complété sur ce point.

⁶ Dans ce sens, voir l'avis 78.105/2/V, observation 5 formulée sous l'article X+9.

II. Les pouvoirs de recherche et d'investigation accordés aux agents : articulation avec les dispositions du Code d'instruction criminelle et respect des droits fondamentaux, y compris le principe de proportionnalité

5.1. L'avant-projet confère aux agents désignés par le Roi des pouvoirs particulièrement larges, exorbitants du droit commun, pour la recherche et la constatation des infractions aux mesures restrictives adoptées par l'Union européenne.

Ainsi, l'article 9, § 1^{er}, en projet (article 12 de l'avant-projet) investit les agents désignés par le Roi des prérogatives suivantes :

1° obtenir, sans autorisation judiciaire préalable, toute information et tout document, sous quelque forme que ce soit ;

2° procéder à toutes les constatations utiles et à tous examens, contrôles, recherches et recueillir toutes informations qu'ils estiment nécessaires pour s'assurer que les mesures restrictives sont respectées ;

3° effectuer, sans autorisation judiciaire préalable, des inspections et, sur place, prendre connaissance et faire une copie de toute information, de tout document, de toute base de données et de tout enregistrement, ainsi qu'avoir accès à tout système informatique afin de vérifier le respect des mesures restrictives, et de fixer un délai dans lequel des données doivent être fournies ;

4° pénétrer et accéder, sans autorisation judiciaire préalable, pendant les heures d'ouverture ou de travail habituelles, pendant le processus de production ou au moment où les produits ou services sont offerts, ou s'il y a des indices que le processus est en cours ou que les produits ou services sont offerts, à tout lieu non-occupé, en ce compris des moyens de transport dont ils peuvent exiger l'immobilisation ;

5° interroger toute personne sur tout fait dont la connaissance est utile, à l'estime de ces agents, à la recherche ou la constatation des infractions aux mesures restrictives ;

6° procéder à des fouilles (ouvrir les paquets, caisses, tonneaux et tous les autres types d'emballages et en examiner le contenu) ;

7° rechercher des flux financiers et requérir des institutions financières des informations de nature financière d'une personne.

L'avant-projet prévoit également que les agents désignés par le Roi peuvent requérir l'assistance notamment des agents de police de la police locale et fédérale, afin de garantir ou de contrôler la mise en œuvre des mesures restrictives ou d'évaluer la nature et les circonstances d'un contournement ou d'une infraction (article 9, § 1^{er}, alinéa 2, en projet).

Quant à l'article 9, §§ 2 à 7, en projet (article 12 de l'avant-projet), il investit les agents désignés par le Roi du pouvoir d'adopter les mesures suivantes, également exorbitantes du droit commun :

1° la saisie d'une série de biens dont ceux faisant l'objet de l'infraction ou susceptibles d'avoir servi à commettre l'infraction ou le contournement des mesures restrictives, contre remise d'un accusé de réception et moyennant l'établissement d'un constat écrit minimal ;

2° la constitution d'un gardien judiciaire des biens saisis ou mis sous scellés ;

3° la mise sous scellés de tout local lorsque cela est nécessaire à l'établissement de la preuve d'un contournement ou d'une infraction aux mesures restrictives, ou lorsqu'un danger existe que le local permette de faire persister un contournement ou une infraction ou que de nouvelles infractions aux mesures restrictives soient commises.

5.2. La section de législation constate que ces pouvoirs de recherche et d'investigation entraînent des ingérences, parfois importantes, dans des droits fondamentaux, comme le droit au respect de la vie privée, le droit à l'inviolabilité du domicile, le droit de propriété et le droit à un procès équitable.

La plupart de ces pouvoirs rappellent des pouvoirs d'investigation et de recherche prévus par le Code d'instruction criminelle (ci-après : le « C. i. cr. »). Tel est le cas, par exemple, du pouvoir octroyé aux agents désignés par le Roi sur la base de l'avant-projet d'accéder à des lieux non-occupés (article 9, § 1^{er}, 4^o, en projet), ce qui fait écho à la perquisition menée par un juge d'instruction ou un officier de police judiciaire mandaté par celui-ci (articles 87 et 89*bis* du C. i. cr.). Un autre exemple peut être trouvé dans le pouvoir des agents désignés par le Roi de prendre connaissance et de faire une copie de toutes les informations se trouvant dans une base de données ou un système informatique quelconque (article 9, § 1^{er}, 3^o, en projet), ce qui rappelle le pouvoir du procureur du Roi ou d'un officier de police judiciaire de procéder à une recherche dans un système informatique saisi, moyennant le consentement écrit et préalable de l'utilisateur du système informatique (article 39*bis*, § 2, du C. i. cr.) ou l'accès à de tels systèmes informatiques sur ordre du juge d'instruction ou d'un officier de police judiciaire auxiliaire délégué par lui (article 88*quater* du C. i. cr.).

S'agissant des pouvoirs en question, force est de constater que le C. i. cr. prévoit un certain nombre de garanties (l'intervention préalable d'un juge d'instruction, l'exécution de la délégation par un fonctionnaire de police revêtant la qualité d'officier de police judiciaire, le consentement préalable de la personne visée, etc.) afin de contrebalancer la gravité de l'intrusion dans des droits fondamentaux que leur mise en œuvre génère.

5.3. L'articulation entre les dispositions de l'avant-projet et celles du C. i. cr. est réglée par l'article 6, alinéa 2, en projet (article 9 de l'avant-projet). Celui-ci se lit comme suit :

« À l'exception des dispositions contraires mentionnées dans la présente loi, les dispositions du Code d'instruction criminelle sont applicables à la recherche, la constatation et la poursuite des infractions visées au présent chapitre ».

Il en ressort que l'auteur de l'avant-projet entend faire primer les dispositions de l'avant-projet sur les dispositions du C. i. cr., lorsque les premières dérogent aux dernières, en matière de recherche, de constatation et de poursuite des infractions aux mesures restrictives. Dans cette perspective, l'avant-projet s'analyse donc comme une *lex specialis* par rapport au C. i. cr.

Il peut se concevoir que, pour des motifs liés à la spécificité des infractions poursuivies, découlant de la transposition d'une directive évoluant dans un domaine bien ciblé du droit de l'Union européenne, une procédure particulière soit instaurée en vue de la recherche et de la constatation de ces infractions. Cette procédure ne pourrait toutefois avoir pour effet, lorsqu'elle déroge au droit commun de la procédure pénale tel qu'il est consacré par le C. i. cr., de restreindre les garanties que ce code prévoit en manière telle qu'il serait porté atteinte de manière disproportionnée aux droits fondamentaux des personnes qui font l'objet des mesures d'investigation et de recherche envisagées dans ce cadre dérogatoire, en particulier les garanties juridictionnelles dont ces personnes doivent pouvoir disposer. Une différence dans le degré de protection de la personne qui fait l'objet d'une mesure de recherche et d'investigation, selon que celle-ci est réalisée sur la base de l'avant-projet ou du C. i. cr., constituerait une discrimination au sens des articles 10 et 11 de la Constitution, si cette différence n'était pas susceptible d'être objectivement et raisonnablement justifiée.

5.4. D'une manière générale, la section de législation observe, à propos des pouvoirs de recherche et d'investigation énumérés à l'article 9, §§ 1^{er} à 3, en projet que l'avant-projet fait l'économie de plusieurs garanties fondamentales pourtant prévues par le C. i. cr. pour des pouvoirs de recherches analogues, exercés par le procureur du Roi, les services de police ou le juge d'instruction.

En particulier, les prérogatives revenant aux agents désignés par le Roi sont décrites à l'article 9 en projet d'une manière particulièrement large, de sorte qu'elles pourraient se prêter à des interprétations étendues, sans toutefois que le dispositif n'institue de contrôle quelconque préalable d'un magistrat indépendant, tel le juge d'instruction, sur l'exercice de ces compétences par les agents désignés par le Roi. *A fortiori*, la mise en œuvre des pouvoirs de recherche et d'investigation n'est pas non plus précédée d'un écrit motivé par un magistrat. Le dispositif n'organise pas plus une forme de contrôle postérieur à la mise en œuvre de ces compétences. De même, il ne subordonne pas, à défaut d'intervention préalable d'un magistrat, l'exercice des compétences décrites à l'article 9 en projet au consentement préalable de la personne concernée. Il ne réserve pas non plus aux agents revêtus de la qualité d'officier de police judiciaire, auxiliaires du procureur du Roi, l'adoption des mesures les plus intrusives dans le droit au respect de la vie privée.

À défaut de telles garanties, le dispositif peut, selon les mesures envisagées, susciter des difficultés importantes quant au respect du principe de proportionnalité.

Certes, le dispositif prévoit quelques garanties, dont l'article 7, § 3, en projet, lequel règle la surveillance par le procureur général des agents chargés de la recherche et de la constatation ou, le cas échéant, par le procureur fédéral, sans préjudice de leur subordination à leurs supérieurs au sein de l'administration.

À la question de savoir ce que recouvre précisément cette notion de surveillance, de quels pouvoirs dispose le procureur chargé de cette surveillance et en quoi celle-ci diffère, le cas échéant, des pouvoirs dont le procureur dispose déjà de manière générale sur les officiers de police judiciaire, le délégué a répondu :

« Dit betekent dat er een toezicht is op de wijze waarop deze ambtenaren opsporingen en vaststellingen doen. Dit is een toezicht op bijvoorbeeld de gehanteerde

methodes. Zo zal de procureur-generaal kunnen ingrijpen als hij vaststelt als er bijvoorbeeld bijzondere opsporingsmethodes worden aangewend en deze niet zijn toegestaan door een uitdrukkelijke machtiging of wettelijke bepaling.

Deze bepaling heeft als doel de uitoefening van de toegekende bevoegdheden onder voldoende toezicht te plaatsen zonder op voorhand deze te eng te beperken. De procureur kan zijn volle bevoegdheid aanwenden om tussen te komen in de wijze waarop de aangeduide ambtenaren hun bevoegdheden van opsporing en vaststelling uitvoeren. Hij kan ook richtlijnen geven. Verder kan de procureur bijvoorbeeld vragen dat de ambtenaren onderzoek doen in een bepaald dossier of naar aanleiding van bepaalde feiten. De officier van gerechtelijke politie staat onder het direct gezag en leiding van de procureur krachtens het Wetboek van Strafvordering. Dit is niet het geval voor de aangeduide ambtenaren. De bepaling in paragraaf 3 wil verzekeren dat er op zijn minst een toezicht kan worden uitgeoefend op de ambtenaren die bevoegd zijn om inbreuken en omzeilingen op de beperkende maatregelen maar die niet de hoedanigheid hebben van officier van de gerechtelijke politie. De procureur heeft niet de directe leiding bij de taken van de betrokken ambtenaren. Dit blijft hun hiërarchische meerdere binnen de betrokken administratie. De wet van 5 augustus 1992 op het politieambt is ook niet van toepassing voor de betrokken ambtenaren ».

Si la surveillance des agents n'ayant pas la qualité d'officier de police judiciaire, telle qu'elle est prévue par l'article 7, § 3, en projet, constitue une garantie à l'égard des personnes concernées par les mesures d'investigation et de recherches, celle-ci peut, dans les hypothèses où ces mesures sont particulièrement intrusives dans le droit au respect de la vie privée, s'avérer insuffisante.

5.5. En conclusion, la section de législation émet certaines réserves en ce qui concerne les pouvoirs de recherche et d'investigation visés à l'article 9 en projet, exorbitants du droit commun, réserves qui seront exposées plus en détail dans les observations particulières.

III. Articulation des pouvoirs de recherche et d'investigation des agents avec les prérogatives des autorités judiciaires

6. Plusieurs dispositions de l'avant-projet entendent articuler les prérogatives de recherche et de constatation des infractions, ainsi que celles relatives aux sanctions établies dans le cadre de l'avant-projet, avec celles qui sont dévolues aux autorités judiciaires.

En ce sens, l'article 7, §§ 1^{er} et 2, en projet prévoit que les habilitations en faveur des agents désignés par le Roi s'entendent « sans préjudice d'autres dispositions légales, des compétences des agents de police et de police locale et fédérale, des officiers de la police judiciaire ainsi que des autres autorités et services, et sous réserve des prérogatives qui leurs sont accordées par ou en vertu d'autres dispositions légales ».

Au paragraphe 7 de la même disposition, il est prévu que lorsque les autorités désignées en vertu de l'avant-projet identifient des contournements ou des infractions qui sont passibles de sanctions pénales, elles en informent le procureur du Roi en temps utile. À l'inverse, le ministère public doit porter à la connaissance des agents désignés toute action pénale du chef d'infraction visée à l'article 16 en projet ainsi que toute décision de classement sans suite.

L'article 11, § 1^{er}, en projet habilite les agents à demander à tous les services de l'État, en ce compris les parquets et les greffes de toutes les juridictions, de récolter toutes les informations et tous les documents qui sont nécessaires à l'exercice de leurs missions. Ces services sont tenus de fournir ces documents et informations. La disposition en projet prévoit toutefois que les informations et documents relatifs à une information ou une instruction judiciaire ne peuvent pas être communiqués sans l'autorisation expresse du procureur général ou du procureur fédéral.

L'article 13, § 2, en projet, lequel transpose l'article 15 de la directive (UE) 2024/1226⁷, désigne le Service fédéral Affaires étrangères en tant qu'autorité de coordination et de coopération entre les autorités compétentes. Il est toutefois précisé au paragraphe 2 que cette désignation est sans préjudice, notamment, des compétences spécifiquement attribuées au ministre de la Justice et aux procureurs généraux en vertu de l'article 151 de la Constitution et des articles 143*bis*, 143*quater* et 146*bis* du Code judiciaire.

S'agissant des poursuites, l'article 15, § 1^{er}, en projet précise en ses alinéas 2 et 3 que les poursuites pénales excluent l'application de l'amende administrative, lorsqu'elles se concluent par un acquittement, une transaction pénale ou une médiation pénale.

Dans le cadre de la procédure de sanction, tous les services de l'État, en ce compris les parquets, les greffes des cours et tribunaux et la police, doivent accéder à la demande des agents compétents de fournir tous renseignements et produire les copies de tous les supports d'information, sauf si ces documents et informations sont relatifs à une information ou une instruction. Dans ce cas, selon l'article 15, § 3, alinéa 2, en projet, l'autorisation expresse du procureur général ou du procureur fédéral est requise. L'alinéa 4 du même paragraphe précise en outre que les renseignements recueillis à l'occasion de l'exécution de devoirs prescrits par le ministère public ou par le juge d'instruction ne peuvent être communiqués qu'avec l'autorisation expresse respectivement du ministère public ou du juge d'instruction.

Lorsqu'une procédure particulière comme celle qui est instituée par l'avant-projet confère des pouvoirs d'investigation, de recherche et de poursuite d'infractions, à des agents de l'administration, il s'impose que les autorités judiciaires, et spécialement le ministère public, conservent la priorité de la maîtrise des poursuites pénales, compte tenu des garanties d'indépendance qui leur sont reconnues par l'article 151, § 1^{er}, de la Constitution.⁸

Pour tenir compte de la possibilité que les faits soumis à des mesures d'investigation et de recherche par les agents puissent également faire l'objet d'une information ou d'une instruction judiciaire, il convient, afin de préserver ce caractère prioritaire et les prérogatives judiciaires qui en découlent, que l'avant-projet contienne des dispositions qui assurent que le

⁷ Directive (UE) 2024/1226 du Parlement européen et du Conseil du 24 avril 2024 relative à la définition des infractions pénales et des sanctions en cas de violation des mesures restrictives de l'Union et modifiant la directive (UE) 2018/1673.

⁸ En ce sens, voir l'avis 72.195/2 donné le 12 décembre 2022 sur un avant-projet devenu la loi du 15 janvier 2024 'relative à l'approche administrative communale, à la mise en place d'une enquête d'intégrité communale et portant création d'une Direction chargée de l'Évaluation de l'Intégrité pour les Pouvoirs publics', *Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 55-3152/001, pp. 117-151, observation générale VI.

ministère public puisse s'opposer à ces mesures d'investigation, que ce soit pour des motifs liés au secret de l'information ou de l'instruction ou pour garantir l'effectivité de celles-ci.

Interrogé à ce sujet, le délégué a précisé ce qui suit :

« Er is geen enkele restrictie van de bevoegdheden van het parket of de onderzoeksrechter. Integendeel, het is de bedoeling dat de aangeduide autoriteiten omzeilingen en inbreuken kunnen vaststellen en opsporen binnen hun specifiek domein (bijvoorbeeld: de aangeduide autoriteit voor het opsporen en vaststellen van inbreuken op de verplichting om fondsen te bevriezen). Vervolgens worden deze vaststellingen overgemaakt aan het parket/onzoeksrechter. Het is niet de bedoeling dat deze autoriteiten een vervolging kunnen uitvoeren. Het opgestelde proces-verbaal zal aan het openbaar ministerie overgemaakt worden, die vervolgens kan beslissen om een verregaander strafonderzoek in te stellen met het oog op de uitoefening van de strafvordering.

De bedoeling is dat er op dezelfde wijze inbreuken kunnen worden vastgesteld als dat nu door de economische inspectie reeds wordt gedaan in andere domeinen. Het parket en de onderzoeksrechter blijven volledig bevoegd om zelfstandig en op eigen initiatief opsporingen en vaststellingen te doen. De bevoegdheid tot vervolging blijft volledig bij het parket en de onderzoeksrechter/procureur ».

Le dispositif examiné comporte un grand nombre d'articles qui assurent une correcte articulation entre les prérogatives reconnues aux agents dans le cadre de l'avant-projet et la priorité qui doit être reconnue aux autorités judiciaires.

Toutefois, il conviendrait qu'il soit complété par une précision selon laquelle, outre le seul devoir qu'ont les agents d'informer le procureur du Roi des infractions ou contournements qu'ils auraient identifiés, le procureur du Roi ou le juge d'instruction peuvent s'opposer à la poursuite des mesures d'investigation ou de recherches entreprises par les agents, dès lors qu'une information ou une instruction est en cours ou en voie de l'être.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 9

Article 6 en projet de la loi du 13 mai 2003

7. À l'article 6, alinéa 1^{er}, 1°, 2°, et 4°, en projet, il y a lieu d'omettre, dans les mots « définies à l'article 1^{er}/1, 1° et 2° », la référence au 1° compte tenu de la définition des mesures restrictives telle qu'elle figure à l'article 1^{er}/1, 2°, en projet.

Articles 10 et 13*Articles 7 et 10 en projet de la loi du 13 mai 2003*

8.1. Plusieurs dispositions de l'avant-projet consacrent le principe de la pseudonymisation ou anonymisation des agents habilités à intervenir dans le cadre de la recherche et du constat des infractions ou contournements des mesures restrictives⁹. Il est en effet prévu que leur identité et les autres données à caractère personnel ne soient pas mentionnées dans leur désignation ni publiées ou diffusées par tout autre moyen. Il est également prévu que les rapports ou les constats écrits qu'ils établissent mentionnent leur identité pseudonymisée, la qualité en laquelle ils interviennent et l'autorité compétente dont ils relèvent¹⁰.

L'identité et le code des agents doivent être consignés dans un registre confidentiel et conservés au sein de l'autorité responsable. Seul le fonctionnaire dirigeant de l'autorité concernée, le procureur du roi ou le juge d'instruction dans le cadre d'une instruction peuvent prendre connaissance de l'identité complète des agents dotés d'un code.

Conformément à l'article 10, § 4, alinéa 1^{er}, en projet, les procès-verbaux rédigés par les autorités concernées ou par d'autres autorités en vertu d'autres dispositions légales ne peuvent mentionner aucun élément susceptible de compromettre la sécurité et l'anonymat des agents intervenant sous code.

L'article 10, § 5, en projet prévoit une sanction pénale à charge de la personne qui aura divulgué l'identité protégée des agents ou qui aura consulté le registre sans y être autorisée.

8.2. Le principe de l'anonymat des agents est justifié comme suit dans le commentaire des articles :

« Eu égard à la nature particulière et à l'importance des mesures restrictives ainsi qu'aux risques inhérents auxquels lesdits agents sont exposés dans le cadre de leurs investigations, ce rapport ne peut mentionner que l'identité pseudonymisée des agents concernés. L'expérience des dernières années démontre que les agents impliqués dans l'application et le contrôle du respect des mesures restrictives font l'objet de menaces personnelles et directes, tant physiques que verbales, émanant des personnes ou de leurs représentants visés par ces mesures restrictives. Il est dès lors impératif que l'identité et les autres données à caractère personnel de ses agents ne soit en aucun cas portée à la connaissance des personnes ou entités faisant l'objet de l'enquête. La pseudonymisation de ces données est effectuée par l'autorité compétente à laquelle appartiennent lesdits agents, conformément aux dispositions du règlement relatif à la protection des données. Il est également indispensable que ces informations ne puissent être consultées dans le cadre du droit d'accès au dossier pénal prévu au chapitre IIIbis (articles 21bis 21ter, 21quater et 21quinquies) du Code d'instruction criminelle.

[...]

⁹ Voir l'article 7, §§ 1, 2 et 4, en projet de la loi du 13 mai 2003 (article 10 de l'avant-projet).

¹⁰ Voir l'article 7, § 6, alinéa 1^{er}, 2^o, en projet (article 10 de l'avant-projet) et l'article 9, § 4, 3^o, en projet (article 12 de l'avant-projet).

[I]l existe un risque réel pour la sécurité des agents de ces autorités. Cet anonymat implique que l'identité complète soit dissimulée, y compris la protection visuelle et auditive ».

Il est encore précisé dans le commentaire de l'article 13 de l'avant-projet que « les principes du C. i. cr., tels que les règles relatives au témoin, restent également applicables sans préjudice ».

8.3. À propos de l'anonymisation d'agents de l'administration chargés de poursuivre et constater des infractions, la section de législation a récemment observé ce qui suit dans son avis 79.027/2 :

« I. Compatibilité de l'avant-projet avec le droit à un procès équitable

1. En conférant à l'Administrateur de l'Administration Recherche le pouvoir d'attribuer un code aux agents de l'administration lorsque celui-ci estime que leur identité doit être protégée dans le cadre de l'exécution des missions et interventions qui leur sont confiées par la loi, et en prévoyant la conservation de l'anonymat des agents à tous les stades de la procédure, l'avant-projet pose la question de sa compatibilité avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme consacrant le droit à un procès équitable.

2.1. S'agissant de l'anonymat des témoins, la section de législation a observé ce qui suit dans son avis 30.522/2 donné le 6 novembre 2000 à propos de l'avant-projet devenu la loi du 8 avril 2002 'relative à l'anonymat des témoins', laquelle a notamment inséré les articles 75bis, 75ter et 86bis dans le Code d'instruction criminelle :

« I. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

1. Tout le projet, spécialement lorsqu'il s'agit d'accorder l'anonymat complet à un témoin, s'articule autour du rôle essentiel attribué au juge d'instruction ⁽¹¹⁾.

En confiant ainsi au juge d'instruction le rôle principal dans la mise en œuvre d'un mécanisme de protection des témoins, le projet entend répondre aux exigences très strictes de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

Celle-ci impose, en effet, aux États membres du Conseil de l'Europe, des conditions sévères quant à l'utilisation de témoignages anonymes dans le cours de procédures judiciaires afin de préserver les droits de la défense.

Ainsi, si la Cour estime que le recours aux témoins anonymes dans le cadre d'une enquête pénale préliminaire n'est pas incompatible avec les dispositions de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, elle exige notamment la possibilité pour la défense de contester la crédibilité et la fiabilité de ces témoignages.

¹¹ Note de bas de page 1 de l'avis cité : Note de bas de page (1) de l'avis cité : À ce propos, l'exposé des motifs indique :

« Dans le projet de loi, le Gouvernement décide sciemment de confier uniquement au juge d'instruction le soin d'apprécier si le témoin qui souhaite garder l'anonymat a bien droit à ce statut protégé, et ce, en premier lieu, pour des raisons organisationnelles ... » (point 5.2.1.)

« C'est aussi le juge d'instruction qui doit examiner la fiabilité et la crédibilité du témoin et qui procède à l'audition proprement dite ... » (point 5.2.1.)

« Le juge d'instruction peut recueillir un témoignage anonyme, soit dans le cadre de l'enquête préliminaire dont il est chargé, soit pendant la procédure sur le fond. Dans ce dernier cas, un juge d'instruction serait chargé tout particulièrement par le tribunal d'examiner la fiabilité et la sincérité de l'audition du témoin anonyme, afin de faire rapport à ce sujet au tribunal ... » (point 5.2.1.)

« Le juge d'instruction doit prendre lui-même connaissance de l'identité complète du témoin, de ses rapports avec les protagonistes du procès et des motivations qui le poussent à témoigner » (point 5.2.2).

Certaines garanties essentielles peuvent être déduites de cette jurisprudence ⁽¹²⁾. Il en va ainsi de celle qui impose l'interrogatoire du témoin anonyme par une instance judiciaire impartiale et indépendante.

2. Sous différents aspects, l'exposé des motifs du projet de loi ne reflète pas de façon suffisamment nuancée la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et pourrait, dès lors, donner lieu à des conclusions erronées.

[...]

2.2. La section de législation a observé ce qui suit dans son avis 59.226/1/2/3 donné sur l'avant-projet devenu la loi pot-pourri IV, à propos du fait que les procès-verbaux rédigés par quelque service de police ou d'enquête que ce soit ne contiennent aucun élément susceptible de compromettre la sécurité et l'anonymat des membres des services de police intervenant sous code :

'Ces procès-verbaux étant susceptibles de servir d'élément de preuve, la question se pose de savoir s'il ne faut pas prévoir des garanties particulières en vue de garantir les droits de la défense ¹³. À cet égard, il convient de relever l'importance particulière que la Cour constitutionnelle a accordée à un contrôle approprié, par un juge indépendant et impartial, des méthodes de recherche exorbitantes du droit commun ou susceptibles de porter atteinte aux droits fondamentaux ¹⁴.

Dans le même avis, s'agissant de la mesure visant à ce qu'en dérogation aux articles 75 et 75ter du Code d'instruction criminelle, les membres des services de police qui sont entendus comme témoins puissent indiquer uniquement leur qualité et le code qui leur est attribué, la section de législation a relevé ce qui suit :

'Interrogé au sujet de la manière dont l'article 112novies en projet du Code d'instruction criminelle et ses articles 86bis et suivants existants s'articulent et sur la question de savoir quelles garanties existent en ce qui concerne les droits de la défense, eu égard notamment à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme en la matière ¹⁵, s'il était fait application du premier article cité, le délégué a répondu ce qui suit :

'Sauf mention contraire, le nouveau chapitre en projet ne déroge pas au Code d'instruction criminelle. Les principes contenus dans l'article 86quinquies s'appliquent donc en l'espèce.

S'agissant de garantir l'anonymat des policiers agissant sous code, il est évident que tout comme dans les témoignages anonymes, les droits de la défense peuvent être mis à mal. Le présent projet ne vise pas à s'éloigner des exigences posées par la jurisprudence européenne réaffirmée dans la problématique relative aux dépositions de témoins absents (arrêt Al-Khawaja et Tahery c. Royaume-Uni). Le principe sous-jacent reste que, dans un

¹² Note de bas de page 2 de l'avis cité : Note de bas de page (1) de l'avis cité : Voir notamment l'arrêt Doorson contre Pays-Bas, 26 mars 1996, Rec. C.E.D.H., 1996, II, 446.

¹³ Note de bas de page 9 de l'avis cité : Note de bas de page 4 de l'avis cité : Ainsi, la question de la compétence de l'auteur du procès-verbal ou de la crédibilité de certaines constatations pourrait se poser.

¹⁴ Note de bas de page 10 de l'avis cité : Note de bas de page 5 de l'avis cité : Voir C.C., 21 décembre 2004, n° 202/2004, B.5.7.4, B.27.6 et B.27.9 à B.29; C.C., 19 juillet 2007, n° 105/2007, B.11.1 et B.12.1; C.C., 26 juillet 2007, n° 107/2007, B.7.1 et B.8.1; C.C., 30 septembre 2009, n° 150/2009, B.12.

¹⁵ Note de bas de page 11 de l'avis cité : Note de bas de page 6 de l'avis cité : Voir notamment CEDH, 20 novembre 1989, *Kostovski c. Pays-Bas* ; CEDH, 19 décembre 1990, *Delta c. France* ; CEDH, 15 juin 1992, *Ludi c. Suisse* ; CEDH, 20 septembre 1993, *Saïdi c. France* ; CEDH, 26 mars 1996, *Doorson c. Pays-Bas* ; CEDH, 23 avril 1997, *Van Mechelen c. Pays-Bas* ; CEDH, 27 septembre 1990, *Windisch c. Autriche*; CEDH, 28 février 2006, *Krasniki c. Tchéquie* ; CEDH, 15 décembre 2011, *Al-Khawaja et Tahery c. Royaume-Uni*.

procès pénal, la défense doit avoir une possibilité réelle de contester les allégations dont il fait l'objet, ce qui n'est pas exclu dans le présent projet'

et

'(...) Les principes contenus dans les articles 86*bis* et suivants relatifs aux témoignages anonymes s'appliquent donc en l'espèce. Il convient de remarquer que l'application de l'art. 86*ter*, alinéa 3, n'est pas incompatible avec l'article 112*novies*. L'exposé des motifs précise d'ailleurs que la protection dont bénéficie le policier intervenant sous code est d'une part celle qui est prévue par l'article 86*bis* du CICr, et d'autre part celle qui consiste à lui assurer une protection physique/visuelle notamment lors d'un témoignage'.

Mieux vaudrait insérer ces précisions dans l'exposé des motifs. En outre, l'article 112*novies* en projet du Code d'instruction criminelle devrait faire apparaître que cet article doit être combiné avec les articles 86*bis* à 86*quinquies* de ce code. Enfin, la question se pose de savoir s'il ne faudrait pas mieux harmoniser les deux derniers articles cités : ainsi, à l'heure actuelle, l'article 86*quinquies* du Code d'instruction criminelle ne fait état que des 'témoignages qui ont été obtenus en application des articles 86*bis* et 86*ter*'.

3. La loi générale sur les douanes et accises reconnaît aux agents de l'administration des douanes et accises d'importantes prérogatives en matière d'enquête (articles 267 à 278 de la loi). Ils disposent à cet effet de pouvoirs étendus pour rechercher les infractions. Pour ce faire, certains d'entre eux se voient notamment reconnaître la qualité d'officiers de police judiciaire auxiliaires du Procureur du Roi et de l'auditeur du travail en vertu de la loi du 22 avril 2003 « octroyant la qualité d'officier de police judiciaire à certains agents de l'Administration des douanes et accises ». Ils sont à ce titre habilités à utiliser, dans les mêmes conditions que celles portées par le Code d'instruction criminelle, les méthodes particulières de recherche consistant en l'observation et le recours aux indicateurs, de même qu'en l'intervention différée relevant des autres méthodes de recherche (article 4 de la loi du 22 avril 2003).

Comme la Cour constitutionnelle l'a encore récemment rappelé dans son arrêt n° 39/2021 du 4 mars 2021 ¹⁶ :

'[Les dispositions de la loi générale sur les douanes et accises] s'inscrivent dans le cadre du droit pénal douanier, qui relève du droit pénal spécial et par lequel le législateur, sur la base d'un système spécifique de recherche et de poursuite pénales, entend combattre l'ampleur et la fréquence des fraudes dans une matière particulièrement technique relative à des activités souvent transfrontalières et régie en grande partie par une abondante réglementation européenne.

Un tel objectif légitime ne dispense cependant pas le législateur de l'obligation de respecter les droits fondamentaux des personnes concernées'.

4.1. Compte tenu des importantes missions qui sont reconnues aux agents de l'administration des douanes et accises, il se conçoit que des mesures de protection soient prises à leur égard, afin de les protéger lorsque de graves menaces existent à leur encontre dans le cadre de l'exercice de ces missions.

¹⁶ Note de bas de page 12 de l'avis cité : B.9.3 de l'arrêt.

Encore faut-il que ces mesures puissent être raisonnablement justifiées et ne portent pas atteinte de manière disproportionnée au droit à un procès équitable et, en particulier, aux droits de la défense des personnes concernées par les enquêtes menées par ces agents ¹⁷.

4.2. [...] Par ailleurs, le pouvoir d'appréciation conféré à l'Administrateur quant aux situations dans lesquelles il convient de protéger un agent en occultant son identité à l'aide d'un code, n'est pas suffisamment encadré, de sorte qu'il ne peut être exclu qu'il soit recouru à cette mesure dans une situation où il n'est pas nécessaire de limiter de la sorte les droits de la défense des personnes intéressées (II).

[...]

6. [...]

[...] l'article 331 en projet confère à l'Administrateur Recherche un large pouvoir d'appréciation, en particulier celui de décider s'il est opportun de protéger ou non l'identité d'un agent de l'Administration Recherche de l'Administration générale des douanes et accises du Service public fédéral Finances. L'indication du délégué, selon laquelle il ne peut être recouru à cette démarche que dans les cas les plus graves, ne figure toutefois pas dans le dispositif à l'examen, lequel reste particulièrement flou sur les circonstances qui peuvent amener l'Administrateur à dissimuler l'identité de l'agent concerné. L'avant-projet organise également l'anonymisation de ces agents à tous les stades de la procédure. Ainsi, aucun procès-verbal établi par la police, la douane ou tout autre service d'enquête ne peut mentionner aucun élément susceptible de compromettre cet anonymat, l'avant-projet chargeant en outre le procureur du Roi ou le juge d'instruction de prendre les mesures nécessaires à la préservation de cet anonymat que ce soit dans le cadre des procès-verbaux ainsi dressés ou dans le cadre de témoignages qui seraient recueillis.

Partant, afin d'éviter qu'un code soit attribué à un agent dans une situation où cette mesure attentatoire aux droits de la défense n'est pas nécessaire, le dispositif sera complété par une énumération des critères qui permettront de cibler les agents concernés par la mesure d'anonymisation ¹⁸, compte tenu de la gravité des infractions à propos desquelles ils sont appelés à enquêter ou le cas échéant, de la qualité particulière dont ils sont revêtus en raison de la nature de leurs missions, comme c'est le cas en vertu de la loi du 22 avril 2003 ».

8.4. En l'espèce, l'anonymat est consacré à l'égard de tous les agents qui sont désignés par le Roi dans le cadre de l'avant-projet. Compte tenu des principes liés au respect des droits de la défense rappelés ci-dessus, il y aura lieu de revoir le dispositif pour, le cas échéant, distinguer les agents qui doivent être couverts par cet anonymat et ceux qui, n'étant pas confrontés aux mêmes dangers, ne doivent pas l'être.

¹⁷ Note de bas de page 13 de l'avis cité : En effet, comme la Cour constitutionnelle l'a maintes fois rappelé, « [l']ingérence dans les droits de la défense ne peut toutefois être justifiée que si elle est strictement proportionnée à l'importance des objectifs à atteindre et si elle est compensée par une procédure qui permet à un juge indépendant et impartial de vérifier la légalité de la procédure (voir CEDH, 22 juillet 2003 et 27 octobre 2004, Edwards et Lewis c. Royaume Uni) ». Voir notamment C.C., arrêt n° 98/2008, du 3 juillet 2008, B.7 ; arrêt n° 150/2009, du 30 septembre 2009, B.11.1.

¹⁸ Note de bas de page 15 de l'avis cité : Voir à cet égard, les critères applicables aux agents des services de police qui ont été exposés plus haut.

Si l'intention est toutefois de maintenir un anonymat systématique de tous les agents, le commentaire sera complété pour justifier de manière plus circonstanciée la nécessité de cette mesure restrictive des droits de la défense, au regard de la gravité des infractions poursuivies.

Article 10

Article 7 en projet de la loi du 13 mai 2003

9. L'article 7, § 4, alinéa 1^{er}, en projet prévoit que l'identité et les autres données à caractère personnel des agents chargés de la recherche des infractions ne seront pas publiées ni diffusées.

À la question de savoir comment une personne poursuivie pourra dès lors s'assurer que l'agent est bien un officier de police judiciaire et si, par exemple, un badge spécifique ne reprenant pas l'identité (mais le cas échéant, le matricule pseudonymisé) sera prévu pour ces agents afin que le justiciable puisse s'assurer de la qualité alléguée par l'agent, le délégué a répondu :

« Een badge/legitimatiekaart is verplicht voor deze ambtenaren alsook de ambtenaren die niet de hoedanigheid hebben van officier van gerechtelijke politie. Op deze badge zullen een aantal minimale gegevens dienen te worden vermeld. Zie als voorbeeld het Koninklijk besluit van 14 februari 2026 betreffende de legitimatiekaart van de ambtenaren van de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen die de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie bezitten.

Op deze legitimatiekaart zal de gepseudonymiseerde identiteit worden opgenomen ».

L'auteur de l'avant-projet veillera à intégrer cette précision à tout le moins dans le commentaire des articles.

10. L'article 7, § 5, en projet prévoit la possibilité pour le Roi d'accorder, moyennant arrêté délibéré en Conseil des ministres, des compétences spécifiques supplémentaires aux agents désignés.

Ce faisant, la disposition à l'examen s'inspire de l'article XV.10 du Code de droit économique, qui dispose :

« Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, attribuer des compétences spécifiques supplémentaires aux agents visés à l'article XV.2 pour rechercher et constater des infractions, en plus des compétences dont ils disposent en vertu des dispositions du présent chapitre et du chapitre 2. Cet arrêté royal doit être confirmé par la loi dans les 18 mois qui suivent son entrée en vigueur ».

Toutefois, à la différence de l'article XV.10 du Code de droit économique, l'article 7, § 5, à l'examen n'exige aucune confirmation législative.

La disposition est expliquée comme suit dans son commentaire :

« Compte tenu de la nature spécifique des mesures restrictives et de la rapidité avec laquelle elles sont régulièrement modifiées ou de nouvelles mesures sont introduites, il est essentiel de pouvoir accorder rapidement et de manière flexible de nouvelles compétences

spécifiques ou adaptées à ces agents afin d'assurer l'application correcte des règlements européens en matière de mesures restrictives et ainsi détecter et constater les contournements et infractions ».

Interrogé sur la portée de cette délégation et s'il ne convenait pas d'encadrer celle-ci de manière plus stricte en prévoyant, le cas échéant, une confirmation législative dans un délai rapproché d'une manière similaire à ce que prévoit l'article XV.10, le délégué a répondu :

« Het toekennen van bijkomende bevoegdheden kan noodzakelijk zijn in de context van de beperkende maatregelen. De situatie evolueert soms zeer snel op het terrein en de geviseerde personen en entiteiten ontwikkelen meer en meer inventieve en gesofisticeerde methodes om de beperkende maatregelen te ontwijken. De gevallen waarin deze bevoegdheden kunnen worden toegekend zijn aldus niet exact af te bakenen of nu reeds gekend.

Deze toelichting kan desgevallend worden opgenomen in de memorie van toelichting. Een bekrachtiging door de wetgever kan desgevallend worden toegevoegd ».

Le dispositif sera complété par les critères qui permettent de mieux encadrer l'action du Roi à la lumière des explications fournies dans le commentaire et par le délégué. Il prévoira la nécessité d'une confirmation législative et le délai dans lequel celle-ci doit intervenir.

11. L'article 7, § 6, en projet ne prévoit aucune modalité de notification du procès-verbal dressé par les agents désignés par le Roi, contrairement à l'article XV.2, § 2, du Code de droit économique dont s'inspire la disposition en projet.

À la question de savoir si cette omission est volontaire, si l'auteur de l'avant-projet entend conférer aux procès-verbaux une force probante faisant foi jusqu'à preuve du contraire pour une durée illimitée et, plus généralement, comment les droits de la défense des personnes poursuivies sont garantis en l'absence d'une telle notification, le délégué a répondu :

« De reden waarom een proces-verbaal niet meteen medegedeeld wordt aan de betrokkene, is omdat een evenwicht dient gezocht te worden tussen enerzijds het geheim van het onderzoek en anderzijds de rechten van verdediging.

Het opgestelde proces-verbaal zal aan het OM overgemaakt worden, die kan beslissen om een verregaander strafonderzoek in te stellen met het oog op de uitoefening van de strafvordering. Op dat ogenblik is het niet opportuun om de reeds gemaakte vaststellingen reeds kenbaar te maken aan de betrokkene. De verdere strafprocedure voorziet voldoende waarborgen inzake de rechten van verdediging zoals de onontvankelijkheid van de strafvordering indien te veel tijd is verlopen waardoor (tegen)bewijzen niet meer kunnen verzameld en voorgelegd worden. Wanneer het openbaar ministerie de strafvordering niet wil uitoefenen, kan de bevoegde autoriteit een administratieve boete opleggen. In het kader van het opleggen van de administratieve boete, kan/zal het opgestelde pv eveneens medegedeeld worden zodat de betrokkene met volledige kennis van zaken zijn verdediging kan organiseren inclusief het eventuele tegenbewijs. Kortom het proces-verbaal zal weldegelijk medegedeeld worden aan de betrokkene zodat hij het eventuele tegenbewijs kan leveren in het kader van zijn rechten van verdediging; dit tijdstip is echter afhankelijk van het feit of de strafvordering al dan niet zal uitgeoefend worden door het OM en of nog verdere strafrechtelijke onderzoeksdaeden noodzakelijk zijn ».

Il peut être admis qu'il ne soit pas procédé à la notification du procès-verbal dans un délai court à dater de la constatation d'une infraction à une mesure restrictive, lorsqu'une procédure pénale peut être engagée et que cette notification aurait pour effet d'entraver le secret des recherches et de l'instruction. En dehors de cette hypothèse, il convient de prévoir un mécanisme de notification des procès-verbaux afin de permettre à la personne intéressée de contester en temps utile les constatations faites et de garantir de la sorte ses droits de la défense, dans le cadre de la procédure d'imposition d'une sanction administrative.

12. L'article 7, § 7, en projet prévoit que les autorités compétentes visées à l'article 6, alinéa 1^{er}, 1^o, qui ont identifié des infractions aux mesures restrictives en informent en temps utile le procureur du Roi.

À l'inverse, l'article 7, § 8, en projet prévoit que les autres services publics et institutions qui constatent une infraction aux mesures restrictives en informent dans les plus brefs délais les autorités compétentes visées à l'article 6, alinéa 1^{er}, 1^o.

À la question de savoir si cette différence apparente entre les deux délais était simplement terminologique ou s'il s'agissait d'une différence matérielle quant au délai auquel sont astreintes les différentes autorités pour notifier les infractions constatées, le délégué a répondu :

« Dit is geen materieel verschil. De terminologie kan op elkaar worden afgestemd. Zowel in paragraaf 7 als in paragraaf 8 kan er geschreven worden 'zo spoedig mogelijk' 'dans les plus brefs délais' ».

Le dispositif sera revu afin d'aligner la terminologie utilisée relativement aux deux délais.

13. L'article 29, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du C. i. cr. dispose :

« Toute autorité constituée, tout fonctionnaire ou officier public et, pour le secteur des prestations familiales, toute institution coopérante au sens de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer 'la charte' de l'assuré social qui, dans l'exercice de ses fonctions acquerra la connaissance d'un crime ou d'un délit, sera tenu de donner avis sur-le-champ au procureur du Roi près le tribunal dans le ressort duquel ce crime ou ce délit aura été commis ou dans lequel l'inculpé pourrait être trouvé, et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs ».

L'article 7, § 8, en projet prévoit quant à lui qu'un service public ayant connaissance d'une infraction aux mesures restrictives en informe, non pas le procureur du Roi, mais l'autorité compétente au sens de l'article 6, alinéa 1^{er}, 1^o.

Le commentaire de l'article précise que « [d]e telles constatations peuvent donc également être transmises directement et à titre complémentaire auxdites autorités judiciaires ».

Contrairement à ce que laisse entendre le commentaire, l'article 29, § 1^{er}, du C. i. cr. met en place une obligation de signalement au procureur du Roi, et non une simple faculté dans le chef des autorités concernées.

À la question de savoir si l'intention est de déroger à l'article 29, § 1^{er}, du C. i. cr. ou si cette obligation de signalement à l'autorité désignée par l'article 6, alinéa 1^{er}, 1^o, en projet, vient s'ajouter à l'obligation décrite à l'article 29, § 1^{er}, du C. i. cr., le délégué a répondu :

« Dit kan worden gecorrigeerd. Uiteraard is het niet de bedoeling dat artikel 29, § 1, van het Wetboek van Strafvordering niet wordt toegepast. In paragraaf 8 kan worden toegevoegd in het begin van de zin: 'Onverminderd de toepassing van artikel 29, § 1, van het Wetboek van Strafvordering...'. Bijkomend kan in de memorie van toelichting worden toegevoegd dat deze verplichting complementair is aan de verplichting in artikel 29, § 1, van het Wetboek van Strafvordering ».

Le dispositif et le commentaire seront complétés en ce sens.

Article 11

Article 8 en projet de la loi du 13 mai 2003

14. Au paragraphe 2 en projet, lorsqu'il est renvoyé à l'article 6, il y a lieu de supprimer la référence au « paragraphe 1^{er} » de cet article 6, celui-ci n'étant pas subdivisé en paragraphes, et de la remplacer par une référence à l'« alinéa 1^{er} ».

Article 12

Article 9 en projet de la loi du 13 mai 2003

A. Pouvoir d'obtenir toute information et d'en prendre copie (article 9, § 1^{er}, 1^o à 3^o, en projet)

15.1. Le paragraphe 1^{er}, 1^o, en projet donne aux agents le droit d'obtenir toute information et tout document, sous quelle que forme que ce soit.

Le paragraphe 1^{er}, 2^o, en projet prévoit qu'ils peuvent également faire toutes les constatations utiles, procéder à tous examens, contrôles, recherches et recueillir toutes informations qu'ils estiment nécessaires pour s'assurer que les mesures restrictives sont respectées.

Le paragraphe 1^{er}, 3^o, en projet habilite encore les agents à effectuer des inspections sur place, à prendre connaissance sur place et à faire une copie de toutes les informations, de tout document, de toute base de données et de tout enregistrement, ainsi qu'avoir accès à tout système informatique afin de vérifier le respect des mesures restrictives ¹⁹.

Le commentaire de la disposition précise qu'elle s'inspire de l'article XV.3 du Code de droit économique, lequel prévoit des pouvoirs et des conditions similaires à la disposition à l'examen.

Dans son avis 52.800/1, la section de législation avait notamment observé, s'agissant plus particulièrement de l'article XV.3, 5^o, du Code :

« L'alinéa 1^{er} de l'article XV.3, 5^o, en projet, confère aux agents chargés de rechercher et de constater des infractions le pouvoir de prendre gratuitement copie des

¹⁹ S'agissant de l'accès aux systèmes informatiques, voir l'observation 18.

divers supports d'information que cet alinéa énumère. L'alinéa 2 de la même disposition en projet leur ouvre le droit de se faire soumettre les données enregistrées sur les supports informatisés visés dans cet alinéa d'une manière lisible et claire, dans la forme désirée par eux, contre remise d'un accusé de réception.

À cet égard, il faut toutefois garantir que l'application de ces dispositions n'ait pas d'effets disproportionnés pour les détenteurs de ces supports d'information. À cette fin, le projet devrait prévoir des limites et des restrictions aux compétences précitées des agents [...] »²⁰.

En outre, tirant les enseignements de l'arrêt n° 113/2023 de la Cour constitutionnelle, la section de législation a observé ce qui suit à propos de pouvoirs d'investigation conférés aux inspecteurs visés par l'article 49 de la loi du 22 avril 2019 'relative à la qualité de la pratique des soins de santé' :

« 3.3.2. Les pouvoirs d'enquête qui sont octroyés aux inspecteurs par l'article 52, § 1^{er}, 3° à 5°, ont pour finalité la surveillance de la législation et le contrôle qui leur sont confiés par l'article 45 de la loi du 22 avril 2019. Ils participent donc à un objectif de santé publique (notamment la préservation d'un système de soins de santé de qualité) et de protection de la santé. Il s'agit là d'une finalité légitime répondant à un besoin social impérieux.

3.3.3. Les pouvoirs ainsi octroyés aux inspecteurs sont nécessaires pour que ceux-ci puissent mener une enquête approfondie et adéquate, et vérifier et établir les faits qui ont donné lieu à cette enquête. L'article 52, § 4, en projet précise, en outre, comme cela a déjà été relevé, que

'[d]ans l'exercice des compétences visées au présent article, les inspecteurs doivent veiller à ce que les moyens qu'ils utilisent soient adéquats et indispensables à la surveillance du respect des lois et des arrêtés d'exécution dont ils sont chargés de surveiller le respect'.

En outre, conformément à l'article 51 en projet, les inspecteurs ne peuvent enquêter sur un dossier que sur instruction de la chambre compétente ou de leur propre initiative 'lorsqu'ils ont connaissance d'éléments montrant qu'il existe probablement un manquement tel que visé à l'article 45, alinéa 2'.

Cela constitue des garanties complémentaires qui, additionnées au cadre qui devra être établi en vue du traitement de données à caractère personnel (voir l'observation générale), permettront d'assurer la proportionnalité du droit de visite accordé. Cela étant, la proportionnalité serait mieux établie s'il était précisé, à tout le moins pour la mise en œuvre des pouvoirs visés à l'article 52, § 1^{er}, 5°, en projet, que ces pouvoirs ne peuvent être mis en œuvre sur instruction de la chambre compétente que s'il existe des indices d'un manquement probable aux législations dont la surveillance est confiée aux inspecteurs »²¹.

À la question de savoir comment l'auteur de l'avant-projet de loi s'assurera de l'absence d'effets disproportionnés quant aux pouvoirs d'investigation et de recherche attribués aux agents en l'espèce, le délégué a répondu :

« Deze bevoegdheid is in de paragraaf reeds afgebakend: 'om na te gaan of de beperkende maatregelen worden nageleefd'. De doelstelling dient dus steeds te zijn dat deze

²⁰ Avis 52.800/1 donné le 6 mars 2013 sur un avant-projet devenu la loi du 20 novembre 2013 'portant insertion du Livre XV, « Application de la loi » dans le Code de droit économique', *Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 55-2837/001, pp. 75-98.

²¹ Avis 78.105/2/V.

informatie en documenten pertinente informatie of gegevens moeten bevatten om desgevallend omzeilingen en inbreuken op de beperkende maatregelen te kunnen vaststellen. Deze pertinentie moet worden kunnen aangetoond door de betrokken ambtenaar of bevoegde autoriteit die deze informatie en documenten opvraagt of toegang hiertoe vraagt. Het finaliteits- en proportionaliteitsbeginsel moet steeds in acht worden genomen.

Het is bovendien belangrijk te weten dat de beperkende maatregelen opgelegd worden door verordeningen van de Europese Unie. Deze verordeningen bepalen uitdrukkelijk dat alle natuurlijke personen, rechtspersonen, entiteiten en lichamen verplicht zijn om aan de bevoegde autoriteiten onmiddellijk alle informatie te verstrekken die de uitvoering van die verordeningen kan vergemakkelijken zoals informatie over tegoeden en economische middelen, alsook de verplichting om medewerking te verlenen aan de bevoegde autoriteiten bij de verificatie van deze informatie.

Wanneer de bevoegde autoriteit en daaruit volgend de bevoegde ambtenaar in een onderzoek vermoedt of aanwijzingen heeft dat bepaalde informatie niet correct is of dat er mogelijke inbreuken plaatsvinden, dan moet de betrokkene reeds op grond van de Europese verordeningen zijn volle medewerking verlenen en de nodige informatie verstrekken.

Deze afbakening kan desgevallend worden opgenomen in de Memorie van toelichting ».

Comme l'a souligné le délégué, les pouvoirs attribués aux agents le sont dans le cadre de la mise en œuvre d'une réglementation européenne qui entend harmoniser les règles nationales relatives à la recherche et la sanction des contournements et infractions aux mesures restrictives adoptées par l'Union européenne. Il ressort également de sa réponse que les documents et informations recueillis doivent être pertinents pour la recherche et la constatation des infractions aux mesures restrictives.

C'est en effet dans ce seul cadre que les pouvoirs d'investigation et de recherche peuvent être exercés. À cet égard, l'article 8, § 1^{er}, en projet précise effectivement que les agents ne peuvent exercer les compétences dont ils disposent « qu'aux fins d'identification, de recherche et de constatation du contournement et des infractions aux dispositions de la loi, de ses arrêtés d'exécution et des mesures restrictives, ou d'autres obligations imposées par les règlements européens en matière de mesures restrictives ».

Toutefois, pour que les pouvoirs conférés aux agents ne portent pas une atteinte disproportionnée aux droits des personnes visées par les mesures d'investigation, il ne peut être admis, comme cela ressort du dispositif, que ces pouvoirs soient exercés lorsque les agents estiment tout au plus qu'ils sont « nécessaires pour s'assurer que les mesures restrictives sont respectées » (article 9, § 1^{er}, 2^o, en projet) et « afin de vérifier le respect des mesures restrictives » (article 9, § 1^{er}, 3^o, en projet).

Plutôt, il doit exister des indices précis et sérieux que des contournements ou des infractions sont ou ont été commises.

Cette exigence doit ressortir du dispositif.

15.2. Il convient également de s'assurer que les mesures d'investigation et de recherche envisagées par l'avant-projet ne correspondent pas à des méthodes d'enquête au sens du livre I^{er} du C. i. cr., lesquelles requièrent des autorisations spéciales du procureur du Roi ou du juge

d'instruction, auquel cas il faudra articuler les dispositions en projet avec celles du Code, en particulier lorsque la mesure requiert l'autorisation d'un juge d'instruction ²².

15.3. Enfin, il va de soi que la disposition n'est admissible que si elle permet de respecter le secret professionnel des personnes qui y sont soumises, ce qui n'inclut pas seulement des titulaires d'une profession libérale, comme le prévoit l'article 12 en projet, mais également d'autres professions.

16. Il convient encore de rappeler que, comme il a été exposé dans l'observation générale II, le procureur général ou le procureur fédéral doit toujours être en mesure d'exercer un contrôle sur l'exécution de ces mesures par les agents.

C'est à ces conditions que le dispositif envisagé et revu dans le sens de l'observation peut être admis.

Cette observation vaut pour l'ensemble des pouvoirs d'investigations visés par l'article 9 en projet.

17. À l'article 9, § 1^{er}, 2°, en projet, à la question de savoir si les pouvoirs de faire les constatations utiles emportent le droit pour les agents de réaliser des images, capter du son ou des vidéos, le délégué a répondu :

« Dit kunnen ook foto's of video's zijn. De vorm van de informatie dient pertinent te zijn voor de opsporing en de vaststelling van mogelijke inbreuken. Het kan dus nodig zijn dat er foto's of beelden worden genomen van bijvoorbeeld de goederen die een inbreuk vormen op bijvoorbeeld het verbod om goederen van type X in of uit te voeren. De principes van proportionaliteit en finaliteit moeten steeds in acht worden genomen. Het is evenwel niet de bedoeling dat deze bepaling zou kunnen toelaten dat er bijzondere opsporingsmethodes worden gebruikt. Deze kunnen enkel op grond van een wettelijke bepaling en de toepasselijke regelgeving daaromtrent. Het ontwerp voorziet geen enkele toelating om bijzondere opsporingsmethoden aan te wenden. Dergelijke methoden zouden desgevallend ook enkel kunnen worden toegepast door de ambtenaren die de hoedanig van officier van de gerechtelijke politie hebben. In dat geval zal er in hun aanduiding van hoedanigheid van officier van de gerechtelijke politie specifiek aangegeven moeten worden of zij dergelijke methodes zouden kunnen gebruiken ».

Cette précision sera utilement reproduite à tout le moins dans le commentaire en indiquant que la prise d'image, de son et de vidéos en dehors du droit commun de la procédure pénale est exclue.

B. Pouvoir de perquisition – visites des lieux - systèmes informatiques (article 9, § 1^{er}, 3° et 4°, en projet)

18. L'article 9, § 1^{er}, 3°, en projet prévoit que lorsque les supports informatisés sont accessibles via un système informatique ou tout autre dispositif électronique, les agents ont le droit

²² Voir par exemple les articles 39bis, 46bis, 46ter, 89ter, 90ter à 90decies du C. i. cr.

d'exiger que les données enregistrées sur ces supports leur soient présentées dans une forme lisible et compréhensible, dans la forme qu'ils demandent et contre remise d'un accusé de réception.

La section de législation a rappelé dans son avis 78.105/2/V, ce qui suit :

« Comme cela résulte de l'arrêt n° 174/2018 du 6 décembre 2018 :

'B.14.1. Compte tenu du développement considérable des réseaux accessibles au départ des systèmes informatiques et de leur utilisation intensive par l'immense majorité des citoyens aussi bien pour y stocker des documents et des données relevant de leur vie privée, en ce compris ce qu'elle a de plus intime, que pour communiquer entre eux, il peut être considéré, à l'heure actuelle, qu'une mesure d'investigation permettant d'accéder à l'ensemble des données et communications situées sur les réseaux connectés à un système informatique appartenant à un individu constitue une ingérence dans son droit au respect de la vie privée à tout le moins comparable à celles qui sont causées, d'une part, par une perquisition dans un domicile ou un lieu privé et, d'autre part, par une interception de ses communications téléphoniques ou de son courrier postal.

B.14.2. En vertu des articles 87 et 88 du Code d'instruction criminelle, les perquisitions relèvent de la compétence du juge d'instruction. En vertu de l'article 88*sexies* du même Code, hors le cas du flagrant délit, seul le juge d'instruction peut prendre connaissance du contenu du courrier confié à un opérateur postal, intercepté et saisi par le procureur du Roi en application de l'article 46*ter* du même Code. En vertu de l'article 90*ter* du même Code, le juge d'instruction est compétent pour 'intercepter, prendre connaissance, explorer et enregistrer, à l'aide de moyens techniques, des communications non accessibles au public ou des données d'un système informatique ou d'une partie de celui-ci, ou étendre la recherche dans un système informatique ou une partie de celui-ci'.

[...]

B.14.4. Les actes d'information ne peuvent en principe pas porter atteinte aux libertés et droits individuels, de sorte que les mesures d'investigation effectuées au cours de l'enquête pénale comportant de telles atteintes ne peuvent être accomplies que dans le cadre d'une instruction. À tout le moins, les actes visés par l'article 28*septies* du Code d'instruction criminelle qui organise ce qu'il est convenu d'appeler la 'mini-instruction' ne peuvent être accomplis qu'avec l'autorisation et sous le contrôle d'un juge d'instruction, même si l'affaire n'est pas mise à l'instruction'.

Une mesure d'investigation permettant d'accéder à l'ensemble des données et communications situées sur les réseaux connectés à un système informatique appartenant à un individu ou de prendre connaissance de ses courriers électroniques constitue une ingérence particulièrement grave dans son droit au respect de la vie privée et ne peut être autorisée que moyennant l'intervention d'un juge d'instruction ».

La même conclusion s'impose en l'espèce. Le dispositif sera revu afin de prévoir l'autorisation préalable du juge d'instruction.

19. L'article 9, § 1^{er}, 4^o, en projet prévoit la faculté, pour les agents chargés de la recherche et de la constatation des infractions aux mesures restrictives, de pénétrer ou d'accéder à des lieux définis et à des horaires définis, pour autant que les locaux ne soient pas occupés.

Ici encore, dans son avis 78.105/2/V, la section de législation a observé ce qui suit, en ce qui concerne le pouvoir de perquisition :

« Selon l'article 15 de la Constitution,

‘[l]e domicile est inviolable ; aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit’.

L'article 22 de la Constitution garantit le droit au respect de la vie privée et familiale.

L'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales protège également, en son paragraphe 1, le droit au respect de la vie privée et familiale, du domicile et de la correspondance.

Ces dispositions (articles 15 et 22 de la Constitution et article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme) exigent que toute ingérence des autorités dans le droit au respect de la vie privée et du domicile soit prescrite par une disposition législative, suffisamment précise, corresponde à un besoin social impérieux et soit proportionnée à l'objectif légitime poursuivi par celle-ci ²³.

Par ailleurs, l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques contiennent notamment des garanties relatives à un procès équitable lorsque sont en jeu des contestations sur des droits et obligations de caractère civil ou sur le bien-fondé de toute accusation en matière pénale.

1.4. La protection de la vie privée et du domicile, garantie par ces dispositions, peut couvrir notamment des locaux où sont exercées des activités professionnelles et commerciales (les locaux non ‘habités’ au sens de la disposition en projet) ²⁴.

La Cour constitutionnelle rappelle à cet égard ‘la portée étendue de la notion de domicile’ ²⁵ :

‘Bien que l’inviolabilité du domicile, qui est également garantie par l’article 15 de la Constitution, interprété à la lumière de l’article 8, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l’homme, protège les divers lieux qu’une personne occupe en vue d’y établir sa demeure ou sa résidence effective, elle n’est cependant pas limitée à des lieux occupés à titre privé : la notion de domicile doit en effet s’interpréter de manière large et vise également les locaux où sont exercées des activités professionnelles et commerciales (voy. les arrêts de la CEDH, 16 décembre 1992, *Niemietz c. Allemagne*, ECLI:CE:ECHR:1992:1216JUD001371088 ; 25 février 1993, *Funke c. France*, ECLI:CE:ECHR:1993:0225JUD001082884, *Crémieux c. France*, ECLI:CE:ECHR:1993:0225JUD001147185, *Mialhe c. France*,

²³ Note de bas de page 5 de l'avis cité : C.C., 20 juillet 2023, n° 113/2023, B.35.6.

²⁴ Note de bas de page 6 de l'avis cité : En un sens similaire, voir l'avis 44.947/VR/V-44.948/VR/V-44.949/VR/V donné le 19 août 2008 sur des avant-projets devenus respectivement le décret de la Région flamande du 19 décembre 2008 ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval’, *Doc. parl.*, Parl. fl., 2008-2009, n° 1944/1, pp. 71-99, l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 décembre 2008 ‘portant assentiment à l'accord de coopération du 4 novembre 2008 conclu entre la Région flamande, la Région de Bruxelles-Capitale et la Région wallonne concernant la prévention et la gestion des déchets d'emballages’, *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2008-2009, n° A-526/1, pp. 74-90, et le décret de la Région wallonne du 5 décembre 2008 ‘portant assentiment à l'accord de coopération entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant la prévention et la gestion des déchets d'emballages’, *Doc. parl.*, Parl. w., 2008-2009, n° 876/1, pp. 57-58.

²⁵ Note de bas de page 7 de l'avis cité : C.C., 20 juillet 2023, n° 113/2023, B.36.2.

ECLI:CE:ECHR:1993:1129JUD001266187 ; 15 juillet 2003, *Ernst e.a. c. Belgique*, ECLI:CE:ECHR:2003:0715JUD003340096)²⁶.

Cependant, la Cour constitutionnelle précise que l'ingérence du législateur peut

‘être plus importante lorsqu'il s'agit de locaux ou d'activités professionnelles ou commerciales (CEDH, 14 mars 2013, *Bernh Larsen Holding AS e.a. c. Norvège*, § 104 ; 16 décembre 1992, *Niemietz c. Allemagne*, § 31)²⁷.

Ainsi, lorsque l'accès concerne des locaux professionnels et non un domicile privé, ‘une autorisation judiciaire préalable en vue d'une visite fiscale n'est pas requise dans ces conditions²⁸ (voir en ce sens Cour eur. D. H., 14 mars 2013, *Bernh Larsen Holding AS e.a. c. Norvège*, § 172²⁹)³⁰.

L'ingérence dans le domicile doit cependant être encadrée de certaines garanties, et ne confère pas ‘un droit général, inconditionnel et illimité de libre accès aux locaux professionnels’³¹. Concernant une intrusion dans le ‘domicile’ d'entreprises qui fait l'objet d'un contrôle judiciaire *a posteriori* mais pas d'une autorisation judiciaire préalable, la Cour européenne des droits de l'homme a considéré, dans son arrêt *Colas Est et autres c. France* :

‘À l'époque des faits [...], l'administration compétente disposa de pouvoirs très larges qui, en application de l'ordonnance de 1945, lui permirent d'apprécier seule l'opportunité, le nombre, la durée et l'ampleur des opérations litigieuses. De surcroît, les opérations litigieuses s'effectuèrent sans mandat préalable du juge judiciaire et hors la présence d'un officier de police judiciaire ([...]). Dans ces circonstances, à supposer que le droit d'ingérence puisse aller plus loin pour les locaux commerciaux d'une personne morale (voir, *mutatis mutandis*, arrêt *Niemietz* précité, p. 34, § 31), la Cour considère, eu égard aux modalités décrites plus haut, que les opérations litigieuses menées dans le domaine de la concurrence ne sauraient passer comme étroitement proportionnées aux buts légitimes recherchés (arrêts *Funke*, *Crémieux et Miaillhe* (no 1), respectivement p. 25, § 57, p. 63, § 40, et p. 90, § 38)³².

²⁶ Note de bas de page 8 de l'avis cité : C.C., 20 juillet 2023, n° 113/2023, B.35.5. Voir aussi C.C., 19 décembre 2007, n° 154/2007, B.77.2 ; C.C., 12 octobre 2017, n° 116/2017, B.5.1.

²⁷ Note de bas de page 9 de l'avis cité : C.C., 20 juillet 2023, n° 113/2023, B.35.5 ; C.C., 12 octobre 2017, n° 116/2017, B.5.1.

²⁸ Note de bas de page 10 de l'avis cité : La Cour européenne des droits de l'homme tient compte, dans son analyse, d'une série de garanties qui encadrent la visite de locaux professionnels.

²⁹ Note de bas de page 11 de l'avis cité : Ce paragraphe énonce :

« Compte tenu de ce qui précède, s'il est vrai qu'aucune obligation d'autorisation judiciaire préalable ne s'appliquait en l'espèce (cf. *Funke c. France*, 25 février 1993, § 57, série A n° 256-A ; *Crémieux c. France*, 25 février 1993, § 40, série A n° 256-B ; et *Miaillhe*, précité, § 38), la Cour estime que l'ingérence dans les droits des sociétés requérantes au respect de leur correspondance et de leur domicile que comportait l'ordonnance contestée du 4-10 (1) était soumise à des limitations importantes et s'accompagnait de garanties efficaces et adéquates contre les abus (voir, *mutatis mutandis*, *Klass et autres c. Allemagne*, 6 septembre 1978, § 50, série A n° 28 ; *Leander*, § 60 ; et *Z*, § 103) » (traduction libre).

³⁰ Note de bas de page 12 de l'avis cité : C.C., 12 octobre 2017, n° 116/2017, B.13.3. Voir aussi l'avis 64.000/4 donné le 24 septembre 2018 sur un avant-projet devenu l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 6 mars 2019 ‘relative au Code bruxellois de procédure fiscale’, *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2018-2019, n° A-756/1, pp. 86-94.

³¹ Note de bas de page 13 de l'avis cité : C.C., 12 octobre 2017, n° 116/2017, B.12 ; C.C., 27 juin 2019, n° 104/2019, B.8.

³² Note de bas de page 14 de l'avis cité : Cour eur. D. H., 16 avril 2002, *Entreprises Colas Est et Autres c. France*, § 49.

Par son arrêt n° 116/2017 du 12 octobre 2017, la Cour constitutionnelle a jugé, ‘compte tenu de ce qui est dit en particulier en B.10.2 ³³ et B.11.3 ³⁴, que la visite fiscale en cause satisfaisait à la condition de prévisibilité visée à l’article 8, paragraphe 2, de la Convention européenne des droits de l’homme. La Cour tenait compte de ce que les dispositions en cause n’autorisaient pas les agents compétents à exiger la consultation des livres et documents en question si le contribuable s’y opposait, pas plus qu’elles ne leur permettaient de se procurer par la contrainte un accès aux locaux professionnels si le contribuable s’y opposait.

De même, la Cour constitutionnelle a, par son arrêt n° 113/2023 du 20 juillet 2023, jugé que la disposition permettant d’entrer ‘sans préavis’ et sans autorisation judiciaire préalable dans des lieux de cultes à l’exclusion d’un domicile privé était admissible car elle ‘ne permet donc et *a fortiori* pas aux agents compétents d’accéder par la force ou par la contrainte aux bâtiments destinés à l’exercice du culte, aux locaux et aux infrastructures que l’administration du culte utilise ou à ceux que la communauté religieuse locale utilise pendant la période d’attente, si les intéressés ne coopèrent pas. Les agents compétents ne peuvent pas davantage sanctionner les personnes qui refuseraient l’accès à ces bâtiments et locaux, mais uniquement en faire mention dans leur avis sur l’octroi de la reconnaissance’ ³⁵. La Cour constitutionnelle précise que le droit d’entrer ainsi octroyé ‘ne constitue pas une perquisition domiciliaire décidée dans le cadre d’une instruction judiciaire. Ni même une visite domiciliaire, dès lors qu’elle ne fait pas l’objet de la moindre autorisation de la part d’un juge d’instruction’ ³⁶.

La section de législation a également régulièrement admis la validité de dispositions qui instaurent un droit de pénétrer dans un lieu non accessible au public dans le cadre de l’exercice de la police administrative, au motif qu’elles n’autorisaient pas le recours à la force ou la contrainte et devaient s’exercer avec le consentement des personnes concernées ³⁷.

³³ Note de bas de page 15 de l’avis cité : B.10.2. Les dispositions en cause imposent au contribuable ou à son mandataire de donner libre accès aux locaux professionnels et de collaborer ainsi à la visite fiscale. Elles n’autorisent cependant pas les agents compétents à se procurer par la contrainte un accès aux locaux professionnels lorsque cette coopération obligatoire est refusée. S’il avait voulu garantir l’accès aux locaux professionnels sans l’accord du contribuable, le législateur aurait dû le prévoir expressément et il aurait dû en préciser les modalités, ce qui n’est pas le cas.

³⁴ Note de bas de page 16 de l’avis cité : B.11.3. Afin de pouvoir déterminer l’impôt dû, les agents compétents disposent ainsi de pouvoirs d’investigation étendus et ils ont le droit d’examiner au cours de la visite quels livres et documents se trouvent dans les locaux et de les contrôler, sans devoir demander au préalable leur remise. Une interprétation raisonnable de l’obligation de coopération commande que l’administration fiscale ne soit pas tributaire du choix du contribuable de déterminer quels documents il permet de consulter et que le contribuable soit également tenu de coopérer afin d’ouvrir par exemple des armoires ou coffres fermés. Les dispositions en cause n’autorisent toutefois pas les agents compétents à exiger la consultation des livres et documents en question si le contribuable s’y oppose.

Si le législateur avait voulu imposer un tel droit d’investigation, il aurait dû le prévoir expressément et il aurait dû en préciser les modalités, ce qui n’est pas le cas.

³⁵ Note de bas de page 17 de l’avis cité : C.C., 20 juillet 2023, n° 113/2023, B.36.3.

³⁶ Note de bas de page 18 de l’avis cité : C.C., 20 juillet 2023, n° 113/2023, B.36.3.

³⁷ Note de bas de page 19 de l’avis cité : Voir par exemple l’avis 70.306/2 donné le 23 novembre 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 23 février 2022 ‘visant à mettre en œuvre le règlement (UE) 2020/1503 du parlement européen et du conseil du 7 octobre 2020 relatif aux prestataires européens de services de financement participatif pour les entrepreneurs, et modifiant le règlement (UE) 2017/1129 et la directive (UE) 2019/1937 et à transposer la directive (UE) 2021/338 du parlement européen et du conseil du 16 février 2021 modifiant la directive 2014/65/UE en ce qui concerne les obligations d’information, la gouvernance des produits et les limites de position, et les directives 2013/36/UE et (UE) 2019/878 en ce qui concerne leur application aux entreprises d’investissement, afin de soutenir la reprise à la suite de la crise liée à la COVID-19’, *Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, n° 55-2400/001, pp. 84-98 et l’avis 76.272/2 donné le 24 juin 2024 sur un avant-projet devenu la loi du 25 mars 2025 ‘relatif à la

1.5. En l'espèce, l'article 52, § 1^{er}, 2^o, en projet est une disposition législative. Il poursuit un objectif social impérieux qui est le contrôle visé par l'article 45 de la loi du 22 avril 2019. Il s'agit, ce faisant, de garantir la santé publique, le droit à la santé et de préserver un système de soins de santé de qualité.

1.6. L'ingérence autorisée doit cependant être proportionnée au but légitime ainsi poursuivi.

Interrogé à ce sujet, le délégué a précisé qu'en ce qui concerne les locaux non habités, l'intention était de s'inspirer de la loi du 25 mars 1964 'sur les médicaments à usage humain'³⁸ et d'octroyer aux inspecteurs le pouvoir 'de pénétrer et de procéder à des fouilles entre 5h du matin et 9h du soir sans avertissement préalable, en tous lieux où des soins de santé sont dispensés, ou autres lieux soumis à leur contrôle, même si ceux-ci ne sont pas accessibles au public et, de manière plus générale, en tous lieux où ils peuvent avoir un motif raisonnable de supposer que des infractions sont commises aux dispositions des législations dont ils exercent la surveillance'.

Interrogé sur la possibilité de recourir à la contrainte, le délégué a expliqué 'qu'en cas d'opposition, les inspecteurs peuvent requérir l'aide de la force publique, tel que prévu au 6^o'.

La disposition en projet ne prévoit donc pas uniquement un simple droit d'entrer dans les locaux professionnels visés mais bien un droit de « perquisition ».

Une perquisition constitue une ingérence particulièrement grave dans le droit au respect du domicile (entendu en son sens large) des personnes concernées puisqu'elle permet d'accéder par la force ou la contrainte à des locaux si les intéressés ne coopèrent pas et de procéder à la fouille desdits locaux. Une telle mesure relève, en droit belge, des missions des officiers de police judiciaire sur autorisation d'un juge d'instruction (article 89 et 89bis du Code d'instruction criminelle) ou des missions du Procureur du Roi (article 36 du Code d'instruction criminelle – flagrant délit), ce qui permet d'offrir toute une série de garanties aux personnes concernées³⁹.

Comme le relève la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 148/2017 :

'B.22.4. En raison de la gravité de l'ingérence dans le droit au respect de la vie privée et de l'inviolabilité du domicile qu'elle implique, la perquisition ne peut, en l'état actuel de la réglementation en matière de procédure pénale, être autorisée que dans le cadre d'une instruction, au cours de laquelle les personnes intéressées disposent d'un droit organisé de demander un accès au dossier et des actes d'instruction supplémentaires et au cours de laquelle la chambre des mises en accusation peut exercer un contrôle quant à la régularité de la procédure.

En incluant la perquisition, en l'état actuel de la réglementation en matière de procédure pénale, dans le champ d'application de la mini-instruction, sans prévoir des

résilience opérationnelle numérique du secteur financier et portant dispositions diverses', *Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, n° 56-569/001, pp. 87-95.

³⁸ *Note de bas de page 20 de l'avis cité* : Dans son avis 36.080/1/2/3/4 donné le 12 novembre 2003 sur un avant-projet devenu la loi-programme du 22 décembre 2003 et la loi du 22 décembre 2003 'portant des dispositions diverses', la section de législation a attiré l'attention de l'auteur de l'avant-projet sur l'importance de prévoir des garanties particulières pour la visite de lieux qui, bien que ne correspondant pas à la notion de « domicile » au sens strict, bénéficient de garanties en vertu de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, *Doc. parl.*, Chambre, 2003-2004, n° 51-473/001, pp. 444-492. Voir également l'avis 52.711/3 donné le 8 février 2013 sur un avant-projet devenu la loi du 19 mars 2014 'relative à la désignation et aux attributions des membres du personnel de l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire chargés des inspections nucléaires', *Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 53-2941/001, pp. 27-36.

³⁹ *Note de bas de page 21 de l'avis cité* : C.C., 8 juin 2023, n° 91/2023, notamment B.13.4.

garanties supplémentaires pour protéger les droits de la défense, la disposition attaquée porte une atteinte discriminatoire au droit au respect de la vie privée et au droit à l'inviolabilité du domicile' ⁴⁰.

Le fait que la perquisition doit faire l'objet de l'autorisation préalable du juge d'instruction permet en outre de renforcer le contrôle *a priori* et *a posteriori* sur l'ingérence dès lors que le juge d'instruction doit motiver le mandat de perquisition octroyé, ce qui garantit la possibilité d'un contrôle effectif par la personne dont le domicile est perquisitionné ⁴¹. Comme la Cour constitutionnelle l'a rappelé dans ses arrêts n° 90/2023 et n° 91/2023 du 8 juin 2023 concernant la différence de traitement existant entre, d'une part, les personnes suspectées d'avoir commis une infraction qui font l'objet d'une perquisition ordonnée par un juge d'instruction et, d'autre part, les personnes faisant l'objet d'une visite domiciliaire effectuée par un agent constatateur dans le cadre de la surveillance, du contrôle, de la recherche et de la constatation des infractions :

« [B.13.1.] Il résulte de ce qui précède que la Cour n'avait admis la constitutionnalité du régime de l'ancien article D.145 du Code de l'environnement qu'à la condition que les garanties mentionnées aux B.12.4 ^[42] et B.12.5 ^[43] de l'arrêt n° 60/2021 soient respectées, notamment celle que les dispositions du Code de l'environnement ne permettent pas aux agents compétents d'accéder par la force ou par la contrainte à une habitation si la coopération obligatoire n'est pas accordée, ni d'exiger la consultation des documents ou

⁴⁰ Note de bas de page 22 de l'avis cité : C.C., 21 décembre 2017, n° 148/2017, B.22.4.

⁴¹ Note de bas de page 23 de l'avis cité : Cass., 11 janvier 2006, *JLMB*, 2006, 590 et note de A. JACOBS, « Les mentions du mandat de perquisition comme protection des droits de la défense ». Cour eur. D. H., 9 décembre 2004, *Van Rossem c. Belgique*, *RDPC*, 2005, 898 et note de A. JACOBS, « Perquisitions et droits de la défense : une remise en question des pratiques par la Cour européenne des droits de l'Homme ? ».

⁴² Note de bas de page 24 de l'avis cité : Ce considérant énonce :

« B.12.4. L'article D.140 du Code de l'environnement établit que seuls les agents du DNF qui ont prêté serment devant le tribunal de première instance peuvent exercer les compétences de police judiciaire. Par conséquent, seuls ces agents ayant prêté serment peuvent pénétrer dans un domicile moyennant l'autorisation préalable du juge d'instruction, en vertu de l'article D.145, alinéa 2, en cause, du Code de l'environnement. Il ressort des travaux préparatoires cités en B.3 que lorsqu'ils pénètrent dans un domicile, les agents du DNF doivent tenir compte du principe de proportionnalité et qu'ils doivent agir dans le strict exercice de leur mission. Par ailleurs, les moyens d'investigation qu'ils peuvent utiliser dans l'exercice de cette compétence sont établis de façon limitative et sont délimités dans l'article D.146 du Code de l'environnement.

Certes, en vertu de l'article D.140 du Code de l'environnement, les agents peuvent requérir la force publique dans l'exercice de leur mission et les dispositions en cause imposent au propriétaire ou à l'occupant d'accorder aux agents autorisés le libre accès de leur domicile et d'ouvrir les armoires ou les coffres fermés et de leur prêter ainsi leur concours. L'article D.154, 2°, du Code de l'environnement prévoit en effet des sanctions pénales pour « celui qui s'oppose ou entrave les missions des agents », ce qui constitue « une infraction de deuxième catégorie ».

En vertu de l'article D.151, § 1^{er}, alinéa 3, une telle infraction est punie d'un emprisonnement de huit jours à trois ans et d'une amende d'au moins 100 euros et de 1 000 000 euros au maximum ou d'une de ces peines seulement. Comme l'observe le Gouvernement wallon, les dispositions en cause ne permettent toutefois pas aux agents compétents d'accéder par la force ou par la contrainte à une habitation si la coopération obligatoire n'est pas accordée, ni d'exiger la consultation des documents ou d'ouvrir des armoires ou des coffres fermés, si le propriétaire ou l'occupant s'y oppose. Si les circonstances l'exigent, il revient aux agents compétents de dénoncer les faits au procureur du Roi, qui prendra les mesures nécessaires à la mise en œuvre de l'action publique et qui saisira, s'il y a lieu, le juge d'instruction aux fins de faire procéder à une perquisition judiciaire ».

⁴³ Note de bas de page 25 de l'avis cité : Ce considérant énonce :

« B.12.5. Sauf exception, une visite domiciliaire ou une perquisition ne peut avoir lieu entre 21 heures et 5 heures du matin (article 1^{er} de la loi du 7 juin 1969 « fixant le temps pendant lequel il ne peut être procédé à des perquisitions, visites domiciliaires ou arrestations »). L'article D.145, alinéa 2, du Code de l'environnement ne fait pas exception à ce principe. Contrairement à ce qui est prévu à l'alinéa 1^{er} de l'article D.145, précité, qui autorise les agents du DNF à pénétrer « à tout moment » dans des lieux qui ne constituent pas un domicile, l'alinéa 2 de l'article D.145 du Code de l'environnement ne précise pas le moment auquel la pénétration dans le domicile est autorisée, mais il soumet ce moyen d'investigation à l'autorisation d'un juge d'instruction, si bien qu'elle ne peut avoir lieu entre 21 heures et 5 heures du matin ».

d'ouvrir des armoires ou des coffres fermés, si le propriétaire ou l'occupant s'y oppose et que, si les circonstances l'exigent, il revienne aux agents compétents de dénoncer les faits au procureur du Roi, qui prendra les mesures nécessaires à la mise en œuvre de l'action publique et qui saisira, s'il y a lieu, le juge d'instruction aux fins de faire procéder à une perquisition judiciaire (B.12.4, *in fine*).

[...]

B.13.4. Il ressort de la jurisprudence précitée qu'en raison de la gravité de l'ingérence dans le droit au respect de la vie privée et de l'inviolabilité du domicile qu'elle implique, la perquisition ne peut, en l'état de la législation en matière de procédure pénale, être autorisée que dans le cadre d'une instruction judiciaire relative à une ou à plusieurs infractions pénales, cette instruction étant entourée de plusieurs garanties, parmi lesquelles le contrôle de la régularité de la procédure, qui relève des juridictions d'instruction.

Si des visites domiciliaires peuvent être autorisées par le juge d'instruction soit en raison de la suspicion d'une infraction soit aux fins d'exécuter une mesure de contrainte, la compatibilité de telles mesures avec le droit au respect du domicile et de la vie privée et avec le droit au procès équitable est cependant subordonnée au fait que de telles visites domiciliaires ne peuvent pas entraîner une ingérence d'une gravité équivalente à celle qui est causée par une perquisition menée dans le contexte d'une instruction judiciaire.

[...]

B.14.2. Il ressort des travaux préparatoires précités qu'en ajoutant un alinéa 3 aux articles D.161 et D.171 du Code de l'environnement⁴⁴, le législateur décréto a voulu priver d'effet la réserve d'interprétation formulée par la Cour dans son arrêt n° 60/2021, précité, en octroyant à l'agent constatateur le pouvoir de requérir la force publique pour forcer l'accès au domicile, en cas de refus mais aussi en cas d'absence de la personne, et en autorisant, le cas échéant, le recours aux services d'un serrurier. Ce faisant, le législateur décréto a conféré aux agents constatateurs des pouvoirs d'ingérence dans le domicile qui sont d'une telle gravité qu'ils dépassent le cadre d'une visite domiciliaire, ce qui, pour les motifs rappelés en B.13.1, viole le droit au respect du domicile et de la vie privée, ainsi que le droit à un procès équitable⁴⁵.

En l'espèce, l'octroi d'un pouvoir de perquisition à des inspecteurs dans le cadre de l'ensemble de leurs missions de surveillance, alors que ce pouvoir peut être exercé en dehors de toute autorisation préalable du juge mais, le cas échéant, à l'aide de la force publique, confère à ces inspecteurs un pouvoir d'ingérence qui n'est pas admissible. L'article 52, § 1^{er}, 6°, en projet de la loi du 22 avril 2019 sera donc fondamentalement revu.

1.7. Dans la mesure où l'avant-projet serait modifié en supprimant la possibilité de recourir à la force publique lors d'une visite et d'une fouille, laissant ainsi aux personnes concernées le droit de s'y opposer, d'autres garanties demeurent néanmoins nécessaires afin d'assurer la proportionnalité de la mesure.

L'article 52, § 4, en projet précise ce qui suit :

‘Dans l'exercice des compétences visées au présent article, les inspecteurs doivent veiller à ce que les moyens qu'ils utilisent soient adéquats et indispensables à la surveillance du respect des lois et des arrêtés d'exécution dont ils sont chargés de surveiller le respect’.

Le pouvoir d'appréciation ainsi accordé aux inspecteurs quant à l'opportunité d'une visite et d'une fouille reste cependant fort large. Dans le souci de garantir la proportionnalité

⁴⁴ Note de bas de page 26 de l'avis cité : L'objectif de cet ajout étant d'autoriser l'agent à requérir la force publique pour forcer l'accès au domicile lorsque la personne concernée refuse l'exécution de l'autorisation préalable du juge.

⁴⁵ Note de bas de page 27 de l'avis cité : C.C., 8 juin 2023, n° 90/2023 et n° 91/2023.

de l'ingérence⁴⁶, l'existence d'un motif raisonnable de supposer que des infractions aux dispositions des législations dont les inspecteurs assurent la surveillance sont commises devrait, par ailleurs, être imposée en toute hypothèse, et pas uniquement pour la visite 'd'autres lieux'. Par ailleurs, la jurisprudence précitée considère que l'existence d'un contrôle *a posteriori* du droit de visite exercé constitue un élément indispensable au respect du principe de proportionnalité sous-jacent à l'ingérence dans le droit au respect de la vie privée des personnes dont les locaux ont été visités et fouillés. Afin de faciliter ce contrôle, la décision de recourir à l'article 52, § 1^{er}, 2^o, de la loi du 22 avril 2019 devrait faire l'objet d'un écrit dûment motivé dont les mentions minimales devraient être déterminées par l'avant-projet »⁴⁷.

20. La même observation doit être, *mutatis mutandis*, réitérée en l'espèce. Dans la mesure où les agents sont autorisés à pénétrer et/ou accéder aux lieux ou à procéder à des fouilles avec le concours de la force publique, l'avant-projet met en place un pouvoir de perquisition. Aucun contrôle du juge d'instruction n'est prévu *a priori* ni aucun contrôle juridictionnel *a posteriori*. Or, un pouvoir de perquisition ne peut être admis que moyennant les garanties fondamentales, procédurales et de fond, rappelées par la section de législation dans l'avis 78.105/2/V.

Le commentaire des articles indique certes que les dispositions à l'examen s'inspirent de dispositions similaires du Code de droit économique. La section de législation observe néanmoins que ces dispositions ont été adoptées à une date antérieure à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle citée dans l'avis 78.105/2/V et qu'il convient d'analyser les dispositions à l'examen au regard des exigences et de la jurisprudence actuelle de la Cour constitutionnelle et de la section de législation.

En l'occurrence, la section de législation constate que l'ensemble des garanties devant entourer le pouvoir de perquisition fait défaut dans la disposition examinée.

Celle-ci n'est pas admissible en l'état et sera fondamentalement revue.

21. L'article 9, § 1^{er}, 4^o, en projet inclut dans les lieux qui y sont visés les moyens de transport, dont les agents peuvent demander l'immobilisation.

Il ne peut toutefois être exclu qu'un moyen de transport constitue dans certaines circonstances (par exemple un mobile-home ou une caravane) un domicile au sens de l'article 15

⁴⁶ Note de bas de page 28 de l'avis cité : Voir à ce sujet l'avis 74.789/4 donné le 18 janvier 2024 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté germanophone du 6 mai 2024 'modifiant le Code de l'habitation durable ainsi que le décret du 18 mars 2002 relatif à l'Infrastructure' ; l'avis 68.144/4 donné le 16 novembre 2020 sur une proposition de loi « modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers afin de garantir l'exécution des mesures d'éloignement », *Doc. parl.*, Chambre, 2019, n° 55-0066/001, pp. 3-10, et l'avis 40.352/1 donné le 15 juin 2006 sur un avant-projet devenu la loi du 6 juin 2010 'introduisant le Code pénal social' *Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, n° 55-3059/001, pp. 484-532. Voir notamment la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et de la Cour européenne des droits de l'homme citée à cette occasion.

⁴⁷ Avis 78.105/2/V donné le 8 septembre 2025, observations 1.3 à 1.7 formulées sous l'article 52 en projet, pp. 8-20.

de la Constitution ⁴⁸. À ce titre, un tel moyen de transport bénéficie de l'inviolabilité du domicile visée notamment à l'article 15 de la Constitution.

À la question de savoir comment l'auteur de l'avant-projet a tenu compte du fait qu'un moyen de transport peut, dans certaines circonstances, être considéré comme un domicile bénéficiant de la protection visée à l'article 15 de la Constitution ⁴⁹ et si, dans cette hypothèse, l'intention est de permettre aux agents d'y pénétrer sans autorisation préalable du juge d'instruction, de même qu'en cas d'occupation du moyen de transport, le délégué a répondu :

« Het is niet de bedoeling dat dergelijke plaatsen worden betreden. Elke plaats die als een woonplaats kan worden beschouwd, is niet toegankelijk zonder voorafgaandelijke rechtelijke toestemming. Er is ook bewust voor gekozen om geen bepalingen op te nemen die zouden toelaten om een woonst of bewoonde lokalen te betreden. Indien iets dergelijk nodig zou zijn dan zal er uitdrukkelijke toestemming gevraagd moeten worden aan de onderzoeksrechter. Deze verduidelijking kan desgevallend worden opgenomen in de Memorie van toelichting ».

Le commentaire des articles sera complété en ce sens.

C. Interrogations (article 9, § 1^{er}, 5°, en projet)

22. Il va de soi que le pouvoir d'interroger toute personne sur tout fait dont la connaissance est utile à la recherche ou la constatation d'infractions aux mesures restrictives, prévu à l'article 9, § 1^{er}, 5°, en projet, doit s'exercer dans le respect des droits de la défense, ce qui implique que la personne interrogée a le droit de se taire, de ne pas s'auto-incriminer et de se faire assister par un avocat dès le premier interrogatoire.

D. Surveillance des flux financiers

23. À la question de savoir si l'article 9, § 1^{er}, 7°, en projet permet aux agents de mettre en place une surveillance des flux financiers, similaire à celle prévue à l'article 46^{quater}, § 3, 1°, du C. i. cr., ou si la réquisition n'est valable que pour les transactions passées, le délégué a répondu :

« Het gaat enkel om voorbije transacties, niet om de monitoring van lopende transacties. De bevoegde autoriteiten/ambtenaren voeren geen observaties uit of onderzoeken zoals in een strafrechtelijk onderzoek gebeuren of in een onderzoek door

⁴⁸ Voir dans le même sens l'avis 67.134/1 donné le 7 mai 2020 sur un avant-projet de loi 'modifiant le Code de droit économique et d'autre lois pour ce qui concerne l'exécution du Règlement (UE) 2017/2394 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2017 sur la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs et abrogeant le règlement (CE) n°2006/2004', observation 6 sous l'article 4, p. 33

⁴⁹ Voir dans le même sens l'avis 67.134/1 :

« La question se pose ensuite de savoir s'il a suffisamment été tenu compte de la protection de véhicules susceptibles d'être considérés comme un domicile. Dans certaines circonstances, une caravane ou un mobil-home, par exemple, peuvent être qualifiés de domicile tant au sens de l'article 15 de la Constitution, qu'au sens de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) et de l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Dans la mesure où, au sens usuel, un local renvoie à une partie d'un bâtiment, un tel véhicule échapperait à la protection particulière du juge d'instruction. La question se pose de savoir si telle est l'intention ».

de gerechtelijke politie. Zij dienen wel de nodige bevoegdheid te hebben om indien nodig de vereiste informatie te kunnen opvragen indien zij dit nodig hebben om inbreuken en omzeilingen te kunnen vaststellen.

Zoals ook supra toegelicht: op grond van de Europese verordeningen zijn alle natuurlijke en rechtspersonen, entiteiten en lichamen verplicht om alle informatie mee te delen aan de bevoegde autoriteiten. De banken en de financiële instellingen doen krachtens deze Europese verordeningen een constante (=dagelijkse en per transactie) monitoring en controle op hun cliënten en op alle financiële transacties die zij uitvoeren of ontvangen. Indien zij inbreuken vaststellen of vermoedens hebben van omzeilingen dan dienen zij de bevoegde autoriteiten hiervan op de hoogte te stellen ».

Sous réserve de ce qui a déjà été observé dans l'observation générale II concernant la proportionnalité et l'absence de contrôle judiciaire, cette précision figurera dans le commentaire de l'article.

E. Saisie et mainlevée (article 9, paragraphes 2 à 7, en projet)

24. À l'article 9, § 2, en projet, à la question de savoir s'il ne convient pas de prévoir expressément que la saisie est soumise au contrôle judiciaire prévu à l'article 28*sexies* du C. i. cr. (notamment pour ce qui concerne le recours contre la décision du procureur du Roi devant la chambre des mises en accusation), le délégué a répondu :

« Er kan inderdaad worden toegevoegd dat het artikel 28*sexies* van het Wetboek van toepassing is op dit beslag. Gelet dat er geen expliciete afwijking hierop is voorzien door het ontwerp, is artikel 28*sexies* de facto van toepassing. Het zou dus voldoende moeten zijn om dit in de Memorie van toelichting expliciet op te nemen, zoals ook aangegeven supra in het aangehaalde advies ».

Cette précision figurera dans le dispositif.

25. Il est prévu au paragraphe 5 que le ministère public peut à tout moment donner mainlevée de la mise sous scellés qu'il a ordonnée ou confirmée.

Il est prévu au paragraphe 6 que la saisie ou la mise sous scellés est levée de plein droit par la décision judiciaire mettant fin aux poursuites lorsque le jugement est passé en force de chose jugée.

La question se pose donc de savoir si la possibilité pour le ministère public de donner mainlevée ne doit pas viser également les saisies.

Le dispositif sera revu en ce sens sauf à pouvoir justifier adéquatement cette différence.

Article 14*Article 11 en projet de la loi du 13 mai 2003*

26. À l'article 11, § 4, en projet, il y a lieu de remplacer les mots « Les infractions visées au paragraphe 3 sont punies » par les mots « Le non-respect des obligations visées au paragraphe 3 est puni ».

Article 15*Article 12 en projet de la loi du 13 mai 2003*

27. De l'accord du délégué, il sera également fait mention de l'acte d'information, outre l'instruction et la mesure de constat.

Article 22*Article 16 en projet de la loi du 13 mai 2003*

28. À l'article 16, § 1^{er}, 1^o, en projet, les mots « ou de les dégager au profit de ceux-ci » ne constituent pas une traduction française correcte du texte figurant dans la version néerlandaise.

29. À l'article 16, § 1^{er}, 9^o, c), en projet, il y a lieu de remplacer les mots « de la juridiction belge » par les mots « de la compétence de l'État belge ».

30. Pour éviter toute difficulté d'interprétation avec l'article 16, § 3, alinéa 2, en projet, les mots « L'alinéa 2 ne s'applique pas » seront omis.

ENTRÉE EN VIGUEUR

31. L'avant-projet à l'examen ne contient aucune disposition relative à son entrée en vigueur.

Il ressort toutefois de l'exposé des motifs que l'intention était que l'avant-projet à l'examen entre en vigueur à la date du 8 avril 2026, soit à la date d'entrée en vigueur initialement prévue du nouveau Code pénal belge. Au jour où le présent avis est donné, cette date est d'ores et déjà dépassée.

Les articles 252 et 253 de la loi du 30 mars 2026 'relative à la mise en concordance des dispositions légales en vigueur de la Justice avec le Code pénal du 29 février 2024 II' ont cependant reporté l'entrée en vigueur des livres 1^{er} et 2 du Code pénal au 1^{er} septembre 2026.

Dans la mesure où l'avant-projet prévoit des infractions pour lesquelles l'échelle des peines se réfère aux dispositions du nouveau Code pénal, la logique commande que l'entrée en vigueur de l'avant-projet soit fixée à cette date du 1^{er} septembre 2026. La section de législation observe cependant qu'un tel processus conduit à retarder encore la transposition de la directive (UE) 2024/1226, qui devait l'être au plus tard pour le 20 mai 2025.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving zich, overeenkomstig artikel 84, § 3, van de gecoördineerde wetten, voornamelijk tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, de rechtsgrond[‡] en de vraag of de voorgeschreven vormvereisten zijn vervuld.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

1. Uit de contacten met de gemachtigde blijkt dat om het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit verzocht is maar dat dit nog niet ontvangen is.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst naar aanleiding van het vervullen van dat vormvereiste nog wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen die niet louter vormelijk zijn en evenmin het resultaat zijn van het gevolg dat aan dit advies gegeven wordt, op hun beurt om advies aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd overeenkomstig artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten ‘op de Raad van State’.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP

ALGEMENE OPMERKINGEN

I. Verwerking van persoonsgegevens

2. Het voorontwerp voorziet in onderzoeks- en opsporingsbevoegdheden die aanleiding kunnen geven tot verwerkingen van persoonsgegevens (met name de ontworpen artikelen 9, 10, 11 en 12, § 3).

Het bepaalt ook dat de identiteit van de ambtenaren wordt opgetekend in een register, hetgeen een verwerking van persoonsgegevens vormt (ontworpen artikel 10, § 3).¹

3. De algemene vergadering van de afdeling Wetgeving heeft in advies 68.936/AV van 7 april 2021 op het volgende gewezen:

“Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke schending van het recht op het privéleven, dat het formeel legaliteitsbeginsel^(...) dient te worden nageleefd.

Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een

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

¹ Advies 79.027/2 van 8 april 2026 over een voorontwerp van wet ‘tot bescherming van de identiteit van de ambtenaren van de Administratie Opsporing van de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen’.

delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de 'essentiële elementen' voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.

Bijgevolg moeten de 'essentiële elementen' van de verwerking van persoonsgegevens in de wet zelf worden vastgelegd. In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel 'essentiële elementen' uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.”²

In zijn arrest nr. 33/2022 wijst het Grondwettelijk Hof op het volgende:

“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, 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 bescherming van de gegevens impliceert dat vereiste van voorzienbaarheid dat voldoende precies moet worden bepaald in welke omstandigheden de verwerkingen van persoonsgegevens zijn toegelaten (EHRM, grote kamer, 4 mei 2000, *Rotaru t. Roemenië*, § 57; grote kamer, 4 december 2008, *S. en Marper t. Verenigd Koninkrijk*, § 99).

Derhalve moet eenieder een voldoende duidelijk beeld kunnen hebben van de verwerkte gegevens, de bij een bepaalde gegevensverwerking betrokken personen en de voorwaarden voor en de doeleinden van de verwerking.

Meer in het bijzonder wanneer het optreden van de overheid een geheim karakter vertoont, dient de wet voldoende waarborgen te bieden tegen willekeurige inmengingen in het recht op eerbiediging van het privéleven, namelijk door de beoordelingsbevoegdheid van de betrokken overheden op voldoende duidelijke wijze af te bakenen, enerzijds, en door te voorzien in procedures die een effectief jurisdictioneel toezicht toelaten, anderzijds (EHRM, grote kamer, 4 mei 2000, *Rotaru t. Roemenië*, § 55; 6 juni 2006, *Segerstedt-Wiberg t. Zweden*, § 76; 4 juli 2006, *Lupsa t. Roemenië*, § 34).

De vereiste graad van precisie van de betrokken wetgeving - die niet in elke hypothese kan voorzien - is onder meer afhankelijk van het domein dat wordt gereguleerd en van het aantal en de hoedanigheid van de personen tot wie de wet is gericht (EHRM, grote kamer, 4 december 2008, *S. en Marper t. Verenigd Koninkrijk*, §§ 95 en 96). Zo heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens geoordeeld dat de vereiste van voorzienbaarheid in domeinen die te maken hebben met de nationale veiligheid, niet dezelfde draagwijdte kan hebben als in andere domeinen (EHRM, 26 maart 1987, *Leander t. Zweden*, § 51; 4 juli 2006, *Lupsa t. Roemenië*, § 33).”

4.1.1. Ten eerste dient te worden onderzocht welke persoonsgegevens verwerkt worden in het kader van de onderzoeks- en opsporingsbevoegdheden waarover de betrokken ambtenaren

² Advies 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 14 augustus 2021 'betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie', *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/1, 55-127, opmerking 101.

beschikken (ontworpen artikelen 9, 10 en 11 van de wet van 13 mei 2003 ‘inzake de tenuitvoerlegging van de beperkende maatregelen die genomen worden door de Raad van de Europese Unie ten aanzien van Staten, sommige personen en entiteiten’).

Luidens de commentaar bevat het ontworpen artikel 10 (artikel 13 van het voorontwerp) de nodige bepalingen inzake de toepassing van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’ (hierna: “de AVG”).

Nog volgens de commentaar wordt voorzien in afwijkingen van de rechten van personen wier persoonsgegevens door de aangewezen autoriteiten en ambtenaren worden verwerkt³ – dat wil zeggen dat de uitoefening van het recht op informatie, van het recht op toegang en van het recht op beperking van de verwerking wordt uitgesteld – “om het onderzoek van strafbare feiten en de vervolging ervan niet te schaden. [De afwijkingen] gelden voor de periode waarin de gegevens worden verwerkt met het oog op het onderzoek of [de] vervolging.”

Aangezien het voorontwerp van wet betrekking heeft op het domein van toezicht, kan worden aanvaard dat de essentiële elementen van de verwerking van persoonsgegevens niet even nauwkeurig te definiëren valt als in andere domeinen.⁴ Dat neemt niet weg dat de wetgever een duidelijk kader met voldoende waarborgen moet scheppen door de essentiële elementen van de gegevensverwerking zo nauwkeurig mogelijk te omschrijven.

Het enige wat echter in het voorontwerp wordt bepaald, is enerzijds de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens, en dan nog alleen voor persoonsgegevens die voortvloeien uit de aan de ambtenaren toegekende onderzoeks- en opsporingsbevoegdheden, en anderzijds de verwerkingsverantwoordelijke (ontworpen artikel 10, § 7). Voorts kan men tussen de regels door van het ontworpen artikel 8, § 1, een bepaald beeld krijgen van het doeleinde van de gegevensverwerking die voortvloeit uit de uitoefening van de bevoegdheden inzake de opsporing en de vaststelling van omzeilingen van en inbreuken op de beperkende maatregelen.

Daaruit volgt dat de steller van het voorontwerp het dispositief inhoudelijk moet aanvullen om de categorieën van verwerkte gegevens,⁵ de categorieën van betrokken personen en de categorieën van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens beter af te bakenen, en om de doeleinden van de verschillende vormen van gegevensverwerking duidelijk te omschrijven.

Zoals de afdeling Wetgeving in haar advies 78.105/2/V voorgesteld heeft, zou het dispositief kunnen voortbouwen op de bijzondere bepalingen voorzien in artikel 44/1 van de wet

³ De rechten bedoeld in de artikelen 13, 14, 15 en 18 van de AVG (recht op informatie, recht op toegang en recht op beperking van de verwerking) kunnen, volgens de commentaar op de bepaling, worden uitgesteld maar niet worden beperkt of uitgesloten.

⁴ Advies 78.105/2/V van 8 september 2025 over een voorontwerp van wet ‘tot wijziging van de wet van 22 april 2019 tot kwaliteitsvolle praktijkvoering in de gezondheidszorg’, *Parl.St.* Kamer 2025-26, nr. 56-1379/1, 74-101.

⁵ Overeenkomstig het beginsel van minimale gegevensverwerking, vervat in artikel 5, lid 1, c), van de AVG, moeten de te verwerken persoonsgegevens toereikend zijn, ter zake dienend en beperkt tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt.

van 5 augustus 1992 ‘op het politieambt’ en op de bijzondere waarborgen die krachtens de artikelen 58 tot 61 van het Sociaal Strafwetboek vereist zijn, onder meer door in extra waarborgen te voorzien met betrekking tot de gegevensverwerking, met name voor de vertrouwelijkheid van die gegevens.

4.1.2. De steller van het voorontwerp wordt er tevens op gewezen dat, indien het dispositief leidt tot een hergebruik van de persoonsgegevens, zoals kan worden afgeleid uit het ontworpen artikel 11, § 3 (artikel 14 van het voorontwerp), het voor zich spreekt dat dat hergebruik enkel toelaatbaar is in het geval waarin de autoriteiten belast met het toezicht op de naleving van andere wetgevingen zelf ertoe werden gemachtigd persoonsgegevens te verwerken, en binnen de door die wetgevingen gestelde grenzen. Om de controle op de verrichte gegevensverwerkingen mogelijk te maken, zou er een schriftelijk bewijsstuk of een schriftelijke bevestiging moeten bestaan dat die gegevens zijn overgezonden.⁶

4.2. Wat ten tweede de verwerking van persoonsgegevens betreft die het gevolg is van het bijhouden van het register, zoals beoogd in het ontworpen artikel 10, § 3 (artikel 13 van het voorontwerp), dient ook hier te worden opgemerkt dat het voorontwerp leemtes vertoont die moeten worden opgevuld.

In verband met de categorieën van verwerkte gegevens vermeldt het ontworpen artikel 10, § 3, eerste lid, niet om welke soort gegevens het gaat. Volgens de commentaar op de bepaling houdt de anonimiteit in dat de volledige identiteit van de ambtenaren verborgen wordt gehouden. Men dient echter in het dispositief zelf duidelijk aan te geven welke categorieën van gegevens in het daartoe voorziene vertrouwelijk register zullen worden bewaard.

Wat betreft de categorieën van personen die toegang kunnen hebben tot het register, die in het ontworpen artikel 10, § 3, vierde lid, worden vermeld, is aan de gemachtigde gevraagd of niet tevens dient te worden bepaald dat ook het vonnisgerecht (in geval van een strafrechtelijke procedure) of de beroepsinstantie (in geval van een administratieve geldboete) toegang heeft tot de volledige identiteit van de ambtenaren die een code hebben gekregen, bijvoorbeeld ingeval de door de ambtenaar gedane vaststellingen voor het vonnisgerecht of de beroepsinstantie worden betwist, zodat dat rechtscollege die controles moet uitvoeren. De gemachtigde heeft het volgende geantwoord:

“Dit kan worden toegevoegd aan de bepaling in het vierde lid.”

Het dispositief moet worden herzien op de manier die de gemachtigde voorstelt.

Uit de formulering van paragraaf 6 lijkt voorts te kunnen worden opgemaakt dat de bewaartermijn van de gegevens die daarin wordt bepaald enkel betrekking heeft op gegevens die in het kader van de onderzoeks- en opsporingsmaatregelen verzameld zijn, en niet op de gegevens die opgenomen zijn in het register.

Het dispositief moet ook op dat punt worden aangevuld.

⁶ Zie in die zin advies 78.105/2/V, opmerking 5 over artikel X+9.

II. Opsporings- en onderzoeksbevoegdheden toegekend aan ambtenaren: afstemming op de bepalingen van het Wetboek van Strafvordering en eerbiediging van de grondrechten, waaronder het evenredigheidsbeginsel

5.1. Om inbreuken op de beperkende maatregelen van de Europese Unie te kunnen opsporen en vaststellen, verleent het voorontwerp aan de ambtenaren die door de Koning zijn aangewezen, bijzonder ruime bevoegdheden die de perken van het gemene recht te buiten gaan.

Zo verleent het ontworpen artikel 9, § 1 (artikel 12 van het voorontwerp) volgende prerogatieven aan de ambtenaren die door de Koning zijn aangewezen:

1° zich zonder voorafgaande gerechtelijke toelating alle informatie en elk document doen verstrekken in gelijk welke vorm;

2° alle nuttige vaststellingen doen, alle onderzoeken, controles en opsporingen uitvoeren en alle informatie verzamelen die zij noodzakelijk achten om zich ervan te vergewissen dat de beperkende maatregelen daadwerkelijk worden nageleefd;

3° zonder voorafgaande gerechtelijke toelating inspecties verrichten en ter plaatse kennisnemen en een kopie maken van alle informatie, elk document, elk gegevensbestand en elke registratie, alsook toegang hebben tot elk informaticasysteem, om na te gaan of de beperkende maatregelen worden nageleefd en om een termijn te bepalen waarbinnen die gegevens moeten worden verstrekt;

4° zonder voorafgaande gerechtelijke toelating, tijdens de gewone openings- of werkuren, tijdens het productieproces of op het ogenblik dat de producten of diensten worden aangeboden, of indien er aanwijzingen zijn dat het productieproces gaande is of de producten of diensten worden aangeboden, zich toegang verschaffen of laten verschaffen tot alle niet-bewoonde plaatsen, alsook tot alle vervoersmiddelen, waarvan ze kunnen eisen dat de vervoerder ze tot stilstand brengt;

5° elke persoon ondervragen over elk feit waarvan de kennis volgens de inschatting van die ambtenaren nuttig is om inbreuken op de beperkende maatregelen op te sporen of vast te stellen;

6° pakken, kisten, tonnen en alle andere soorten verpakkingen doorzoeken (openen en er de inhoud van onderzoeken);

7° financiële stromen opsporen en financiële informatie over een persoon vorderen bij de financiële instellingen.

Het voorontwerp bepaalt ook dat de door de Koning aangewezen ambtenaren onder meer de bijstand kunnen vorderen van politieambtenaren van de lokale en federale politie om te garanderen dat de beperkende maatregelen worden uitgevoerd of gecontroleerd, of om de aard en de omstandigheden van een omzeiling of inbreuk te beoordelen (ontworpen artikel 9, § 1, tweede lid).

Het ontworpen artikel 9, §§ 2 tot 7 (artikel 12 van het voorontwerp) verleent op zijn beurt aan de door de Koning aangewezen ambtenaren de bevoegdheid om de volgende maatregelen te nemen, die eveneens de perken van het gemene recht te buiten gaan:

1° tegen afgifte van een ontvangstbewijs en mits ten minste een schriftelijke vaststelling wordt gedaan, beslag leggen op een reeks goederen waaronder die welke het voorwerp van de inbreuk uitmaken of die mogelijk zijn gebruikt voor het plegen van de inbreuk op of het omzeilen van de beperkende maatregelen;

2° een gerechtelijk bewaarder van de in beslag genomen of verzegelde goederen aanstellen;

3° eender welk lokaal verzegelen wanneer dat nodig is om het bewijs te leveren van een omzeiling van of een inbreuk op de beperkende maatregelen, of wanneer het gevaar bestaat dat een omzeiling of een inbreuk in het lokaal wordt voortgezet of dat er nieuwe inbreuken op of omzeilingen van de beperkende maatregelen plaatsvinden.

5.2. De afdeling Wetgeving stelt vast dat die opsporings- en onderzoeksbevoegdheden aanleiding geven tot soms aanzienlijke inmengingen in grondrechten, zoals het recht op de eerbiediging van het privéleven, het recht op de onschendbaarheid van de woning, het eigendomsrecht en het recht op een eerlijk proces.

De meeste van die bevoegdheden doen denken aan onderzoeks- en opsporingsbevoegdheden waarin het Wetboek van Strafvordering (hierna: “Sv.”) voorziet. Dat is bijvoorbeeld het geval met de bevoegdheid die het voorontwerp aan de door de Koning aangewezen ambtenaren verleent om zich toegang te laten verschaffen tot niet-bewoonde plaatsen (ontworpen artikel 9, § 1, 4°), wat overeenstemt met een huiszoeking die wordt geleid door een onderzoeksrechter of een door hem gemachtigde officier van gerechtelijke politie (artikelen 87 en 89*bis* Sv.). Een ander voorbeeld is de bevoegdheid van de door de Koning aangewezen ambtenaren om kennis te nemen en een kopie te maken van alle informatie in eender welk gegevensbestand of informaticasysteem (ontworpen artikel 9, § 1, 3°), wat doet denken aan de bevoegdheid van de procureur des Konings of van een officier van gerechtelijke politie om een zoeking te doen in een in beslag genomen informaticasysteem indien de gebruiker ervan daar voorafgaandelijk schriftelijk toestemming voor geeft (artikel 39*bis*, § 2, Sv.), of aan de toegang tot dergelijke informaticasystemen op bevel van de onderzoeksrechter of een door hem gemachtigde hulpofficier van gerechtelijke politie (artikel 88*quater* Sv.).

In verband met die bevoegdheden moet worden vastgesteld dat het Sv. voorziet in een aantal waarborgen (het voorafgaande optreden van een onderzoeksrechter, de uitvoering van de machtiging door een politieambtenaar met de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie, de voorafgaande toestemming van de betrokken persoon, enz.) om een tegenwicht te vormen tegen de aanzienlijke inmenging in grondrechten waartoe de uitoefening van die bevoegdheden leidt.

5.3. Het ontworpen artikel 6, tweede lid, (artikel 9 van het voorontwerp) regelt de samenhang tussen de bepalingen van het voorontwerp en die van het Sv. Het luidt als volgt:

“Behoudens de in deze wet vermelde andersluidende voorschriften zijn de bepalingen van het Wetboek van Strafvordering van toepassing op de opsporing, de vaststelling en vervolging van de omzeiling of inbreuken bedoeld in dit hoofdstuk.”

Daaruit blijkt dat de steller de bepalingen van het voorontwerp wil laten primeren op de bepalingen van het Sv. wanneer ze van die laatste afwijken op het vlak van opsporing, vaststelling en vervolging van inbreuken op de beperkende maatregelen. In dat opzicht moet het voorontwerp ten opzichte van het Sv. dus als een *lex specialis* worden beschouwd.

Rekening houdend met de specifieke aard van de inbreuken die worden vervolgd – die voortvloeit uit de omzetting van een richtlijn die zich op het terrein begeeft van een welomschreven domein van het recht van de Europese Unie – is het denkbaar dat een bijzondere procedure wordt ingevoerd voor de opsporing en de vaststelling van die inbreuken. Wanneer die procedure afwijkt van het in het Sv. verankerde gemeen strafprocesrecht, mag ze echter niet tot gevolg hebben dat de waarborgen waarin dat wetboek voorziet, zodanig worden beperkt dat disproportioneel wordt geraakt aan de grondrechten van de personen jegens wie de onderzoeks- en opsporingsmaatregelen worden genomen die binnen dat afwijkende kader in het vooruitzicht worden gesteld, en mag ze in het bijzonder niet leiden tot een beperking van de jurisdictionele waarborgen waarover die personen moeten kunnen beschikken. Dat een persoon jegens wie een opsporings- of onderzoeksmaatregel wordt genomen, meer of minder bescherming geniet naargelang die maatregel op basis van het voorontwerp dan wel op basis van het Sv. wordt genomen, zou een discriminatie zijn in de zin van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet indien dat verschil niet objectief en redelijk zou kunnen worden verantwoord.

5.4. Over de opsporings- en onderzoeksbevoegdheden die in het ontworpen artikel 9, §§ 1 tot 3, worden opgesomd, merkt de afdeling Wetgeving in het algemeen op dat het voorontwerp meerdere fundamentele waarborgen achterwege laat die nochtans wel in het Sv. worden voorzien voor soortgelijke onderzoeksbevoegdheden uitgeoefend door de procureur des Konings, de politiediensten of de onderzoeksrechter.

Meer bepaald worden de prerogatieven van de ambtenaren die door de Koning worden aangewezen, in het ontworpen artikel 9 zeer ruim omschreven, waardoor men ze ook ruim kan interpreteren, maar het dispositief voorziet niet in enige voorafgaande controle door een onafhankelijke magistraat, zoals de onderzoeksrechter, op de uitoefening van die bevoegdheden door de ambtenaren aangewezen door de Koning. *A fortiori* gaat aan de uitoefening van de opsporings- en onderzoeksbevoegdheden evenmin een schriftelijke motivering van een magistraat vooraf. Het dispositief voorziet ook niet in een vorm van controle achteraf, nadat die bevoegdheden zijn uitgevoerd. Zo ook schrijft het niet voor dat de betrokken persoon, bij ontstentenis van een voorafgaand optreden van een magistraat, vooraf toestemming geeft alvorens de in het ontworpen artikel 9 omschreven bevoegdheden kunnen worden uitgeoefend. Het stelt evenmin dat het recht om de maatregelen te nemen die het meest ingrijpen in het recht op eerbiediging van het privéleven, voorbehouden is aan ambtenaren die de hoedanigheid hebben van officier van gerechtelijke politie, hulpofficier van de procureur des Konings.

Bij ontstentenis van dergelijke waarborgen kan het dispositief grote problemen doen rijzen op het vlak van de eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel, afhankelijk van de maatregelen die worden overwogen.

Het dispositief voorziet wel in een aantal waarborgen, bijvoorbeeld in het ontworpen artikel 7, § 3, dat het toezicht regelt van de procureur-generaal of in voorkomend geval van de federale procureur op de ambtenaren belast met de opsporing en de vaststelling, onverminderd het feit dat die ambtenaren ondergeschikt zijn aan hun meerderen in de administratie.

Op de vraag wat precies wordt bedoeld met dat begrip “toezicht”, welke bevoegdheden de procureur heeft die met dat toezicht belast is en waarin dat toezicht in voorkomend geval verschilt van de bevoegdheden waarover de procureur reeds in het algemeen beschikt met betrekking tot de officieren van gerechtelijke politie, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Dit betekent dat er een toezicht is op de wijze waarop deze ambtenaren opsporingen en vaststellingen doen. Dit is een toezicht op bijvoorbeeld de gehanteerde methodes. Zo zal de procureur-generaal kunnen ingrijpen als hij vaststelt als er bijvoorbeeld bijzondere opsporingsmethodes worden aangewend en deze niet zijn toegestaan door een uitdrukkelijke machtiging of wettelijke bepaling.

Deze bepaling heeft als doel de uitoefening van de toegekende bevoegdheden onder voldoende toezicht te plaatsen zonder op voorhand deze te eng te beperken. De procureur kan zijn volle bevoegdheid aanwenden om tussen te komen in de wijze waarop de aangeduide ambtenaren hun bevoegdheden van opsporing en vaststelling uitvoeren. Hij kan ook richtlijnen geven. Verder kan de procureur bijvoorbeeld vragen dat de ambtenaren onderzoek doen in een bepaald dossier of naar aanleiding van bepaalde feiten. De officier van gerechtelijke politie staat onder het direct gezag en leiding van de procureur krachtens het Wetboek van Strafvordering. Dit is niet het geval voor de aangeduide ambtenaren. De bepaling in paragraaf 3 wil verzekeren dat er op zijn minst een toezicht kan worden uitgeoefend op de ambtenaren die bevoegd zijn om inbreuken en omzeilingen op de beperkende maatregelen maar die niet de hoedanigheid hebben van officier van de gerechtelijke politie. De procureur heeft niet de directe leiding bij de taken van de betrokken ambtenaren. Dit blijft hun hiërarchische meerdere binnen de betrokken administratie. De wet van 5 augustus 1992 op het politieambt is ook niet van toepassing voor de betrokken ambtenaren.”

Hoewel het toezicht op de ambtenaren die niet de hoedanigheid hebben van officier van gerechtelijke politie, voorzien in het ontworpen artikel 7, § 3, een waarborg vormt ten aanzien van de personen jegens wie onderzoeks- en opsporingsmaatregelen worden genomen, kan dat ontoereikend blijken in gevallen waarin die maatregelen aanzienlijk ingrijpen in het recht op eerbiediging van het privéleven.

5.5. Tot slot maakt de afdeling Wetgeving een zeker voorbehoud met betrekking tot de opsporings- en onderzoeksbevoegdheden bedoeld in het ontworpen artikel 9, die de perken van het gemene recht te buiten gaan. Die punten van voorbehoud worden meer in detail uiteengezet in de bijzondere opmerkingen.

III. Afstemming van de opsporings- en onderzoeksbevoegdheden van ambtenaren op de prerogatieven van de gerechtelijke overheden

6. Een aantal bepalingen van het voorontwerp strekt ertoe de prerogatieven inzake opsporing en vaststelling van inbreuken, alsook de prerogatieven inzake sancties die in het kader van het voorontwerp worden bepaald, af te stemmen op de prerogatieven die aan de gerechtelijke overheden worden toegekend.

In die zin gelden de machtigingen die worden verleend aan de door de Koning aangewezen ambtenaren, luidens het ontworpen artikel 7, §§ 1 en 2, “[o]nverminderd andere wettelijke bepalingen, de bevoegdheden van de politieambtenaren van de lokale en federale politie, van de officieren van de gerechtelijke politie, en van andere autoriteiten en diensten en onder voorbehoud van de prerogatieven die hen zijn toegekend door of krachtens andere wettelijke bepalingen”.

Paragraaf 7 van dezelfde bepaling schrijft voor dat, wanneer de overheden die bij het voorontwerp worden aangewezen, omzeilingen of inbreuken vaststellen waarop strafrechtelijke straffen staan, zij de procureur des Konings daarvan tijdig in kennis stellen. Omgekeerd moet het openbaar ministerie iedere strafrechtelijke vordering die is ingesteld op grond van een in het ontworpen artikel 16 bedoeld misdrijf, alsook elke beslissing tot seponering, ter kennis brengen van de aangewezen ambtenaren.

Het ontworpen artikel 11, § 1, machtigt de ambtenaren ertoe alle diensten van de Staat, met inbegrip van de parketten en de griffies van alle rechtscolleges, te verzoeken alle informatie en documenten te verzamelen die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van hun taken. Die diensten zijn verplicht die documenten en informatie te bezorgen. De ontworpen bepaling stelt evenwel dat informatie en documenten met betrekking tot een opsporingsonderzoek of een gerechtelijk onderzoek niet kunnen worden meegedeeld zonder de uitdrukkelijke toestemming van de procureur-generaal of van de federale procureur.

Het ontworpen artikel 13, § 2, waarbij artikel 15 van richtlijn (EU) 2024/1226 wordt omgezet,⁷ wijst de federale overheidsdienst Buitenlandse Zaken aan als overheid die de coördinatie en de samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten regelt. Luidens paragraaf 2 geldt die aanwijzing echter onverminderd onder meer de bevoegdheden die specifiek aan de minister van Justitie en aan de procureurs-generaal zijn toegekend op grond van artikel 151 van de Grondwet en van de artikelen 143*bis*, 143*quater* en 146*bis* van het Gerechtelijk Wetboek.

Wat de vervolgingen betreft, bepalen het tweede en het derde lid van het ontworpen artikel 15, § 1, dat strafvervolging de toepassing van een administratieve geldboete uitsluit wanneer die vervolging wordt afgesloten met een vrijspraak, een minnelijke schikking of een bemiddeling in strafzaken.

In het kader van de sanctieprocedure moeten alle overheidsdiensten, met inbegrip van de parketten, de griffies van de hoven en rechtbanken en de politie, ingaan op het verzoek van

⁷ Richtlijn (EU) 2024/1226 van het Europees Parlement en de Raad van 24 april 2024 ‘betreffende de definitie van strafrechtelijke delicten en van sancties voor de schending van beperkende maatregelen van de Unie en tot wijziging van Richtlijn (EU) 2018/1673’.

de bevoegde ambtenaren om alle inlichtingen te verstrekken en kopieën te bezorgen van alle informatiedragers, behalve als die documenten en inlichtingen betrekking hebben op een opsporingsonderzoek of een gerechtelijk onderzoek. Volgens het ontworpen artikel 15, § 3, tweede lid, is in dat laatste geval de uitdrukkelijke toestemming van de procureur-generaal of van de federale procureur vereist. Het vierde lid van dezelfde paragraaf bepaalt bovendien dat de inlichtingen die zijn verkregen tijdens de uitvoering van de taken opgelegd door het openbaar ministerie of de onderzoeksrechter, enkel mogen worden meegedeeld met de uitdrukkelijke toestemming van respectievelijk het openbaar ministerie of de onderzoeksrechter.

Wanneer een bijzondere procedure, zoals die welke bij het voorontwerp wordt ingevoerd, bevoegdheden inzake onderzoek, opsporing en vervolging van inbreuken toekent aan ambtenaren van de administratie, moeten de gerechtelijke overheden, en in het bijzonder het openbaar ministerie, prioritair de controle over de strafrechtelijke vervolgingen behouden, gelet op de onafhankelijkheid die hun door artikel 151, § 1, van de Grondwet wordt gewaarborgd.⁸

Om er rekening mee te houden dat naar feiten die door de ambtenaren aan onderzoeks- en opsporingsmaatregelen onderworpen zijn, mogelijk ook een opsporingsonderzoek of een gerechtelijk onderzoek wordt gevoerd, dient het voorontwerp die prioriteit en de daaruit voortvloeiende gerechtelijke prerogatieven te handhaven. Het moet daarom bepalingen bevatten die garanderen dat het openbaar ministerie zich tegen die onderzoeksmaatregelen kan verzetten, hetzij om redenen die verband houden met het geheim van het opsporingsonderzoek of van het gerechtelijk onderzoek, hetzij om de doeltreffendheid van die onderzoeken te waarborgen.

Op een vraag daarover heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Er is geen enkele restrictie van de bevoegdheden van het parket of de onderzoeksrechter. Integendeel, het is de bedoeling dat de aangeduide autoriteiten omzeilingen en inbreuken kunnen vaststellen en opsporen binnen hun specifiek domein (bijvoorbeeld: de aangeduide autoriteit voor het opsporen en vaststellen van inbreuken op de verplichting om fondsen te bevriezen). Vervolgens worden deze vaststellingen overgemaakt aan het parket/onderzoeksrechter. Het is niet de bedoeling dat deze autoriteiten een vervolging kunnen uitvoeren. Het opgestelde proces-verbaal zal aan het openbaar ministerie overgemaakt worden, die vervolgens kan beslissen om een verregaander strafonderzoek in te stellen met het oog op de uitoefening van de strafvordering.

De bedoeling is dat er op dezelfde wijze inbreuken kunnen worden vastgesteld als dat nu door de economische inspectie reeds wordt gedaan in andere domeinen. Het parket en de onderzoeksrechter blijven volledig bevoegd om zelfstandig en op eigen initiatief opsporingen en vaststellingen te doen. De bevoegdheid tot vervolging blijft volledig bij het parket en de onderzoeksrechter/procureur.”

Het voorliggende dispositief bevat veel artikelen die ervoor zorgen dat de prerogatieven die in het kader van het voorontwerp aan de ambtenaren worden toegekend goed afgestemd zijn op de prioriteit die aan de gerechtelijke overheden moet worden verleend.

⁸ Zie in die zin advies 72.195/2 van 12 december 2022 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 15 januari 2024 ‘betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen’, *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3152/1, 117-151, algemene opmerking VI.

Niettemin verdient het aanbeveling in het dispositief nader te stellen dat, afgezien van de enige taak van de ambtenaren die erin bestaat de procureur des Konings op de hoogte te brengen van inbreuken of omzeilingen die ze zouden hebben vastgesteld, de procureur des Konings of de onderzoeksrechter zich kan verzetten tegen de voortzetting van de door de ambtenaren genomen onderzoeks- of opsporingsmaatregelen, ingeval een opsporingsonderzoek of een gerechtelijk onderzoek aan de gang is of binnenkort zal worden ingesteld.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 9

Ontworpen artikel 6 van de wet van 13 mei 2003

7. In het ontworpen artikel 6, eerste lid, 1°, 2° en 4°, dient in de formulering “gedefinieerd in artikel 1/1, 1° en 2°” de verwijzing naar 1° weggelaten te worden, gelet op de definitie van de beperkende maatregelen in het ontworpen artikel 1/1, 2°.

Artikelen 10 en 13

Ontworpen artikelen 7 en 10 van de wet van 13 mei 2003

8.1. Een aantal bepalingen van het voorontwerp legt het beginsel vast van de pseudonimisering of anonimisering van de ambtenaren die ertoe worden gemachtigd op te treden in het kader van de opsporing en de vaststelling van inbreuken op of omzeilingen van de beperkende maatregelen.⁹ Er wordt namelijk bepaald dat hun identiteit en andere persoonsgegevens niet worden vermeld in hun aanwijzing, en niet worden gepubliceerd of op andere wijze worden bekendgemaakt. Ook wordt bepaald dat hun verslagen of schriftelijke vaststellingen hun gepseudonimiseerde identiteit bevatten, alsook de hoedanigheid waarin ze optreden en de bevoegde autoriteit waaronder ze ressorteren.¹⁰

De identiteit en de code van de ambtenaren moeten worden opgetekend in een vertrouwelijk register en bewaard binnen de verantwoordelijke autoriteit. Enkel de leidinggevende ambtenaar van de betrokken autoriteit, de procureur des Konings of de onderzoeksrechter, in het kader van een gerechtelijk onderzoek, kan kennisnemen van de volledige identiteit van de ambtenaren aan wie een code is toegekend.

Overeenkomstig het ontworpen artikel 10, § 4, eerste lid, mogen de processen-verbaal, opgesteld door de betrokken overheden of krachtens andere wettelijke bepalingen door andere overheden, geen enkel element vermelden dat de veiligheid en de anonimiteit van de onder code handelende ambtenaren in het gedrang kan brengen.

⁹ Zie het ontworpen artikel 7, §§ 1, 2 en 4, van de wet van 13 mei 2003 (artikel 10 van het voorontwerp).

¹⁰ Zie het ontworpen artikel 7, § 6, eerste lid, 2° (artikel 10 van het voorontwerp) en het ontworpen artikel 9, § 4, 3° (artikel 12 van het voorontwerp).

Het ontworpen artikel 10, § 5, voorziet in een strafrechtelijke sanctie ten aanzien van de persoon die de afgeschermden identiteit van de ambtenaren heeft bekendgemaakt of zich onrechtmatig toegang heeft verschaft tot het register.

8.2. In de artikelsgewijze commentaar wordt het beginsel van de anonimiteit van de ambtenaren als volgt verantwoord:

“Gelet op de bijzondere aard en [het] belang van de beperkende maatregelen en de daaraan gekoppelde risico's die de betrokken ambtenaren lopen bij hun onderzoek, mag dit verslag enkel de [gepseudonimiseerde] identiteit bevatten van de betrokken ambtenaren. De ervaring van de voorbije jaren toont reeds aan dat de ambtenaren betrokken bij de toepassing en controle van de naleving van de beperkende maatregelen persoonlijk en direct en zowel fysiek als verbaal worden bedreigd door personen of hun vertegenwoordigers gevisieerd door deze beperkende maatregelen. Het is daarom noodzakelijk dat de identiteit alsook andere persoonsgegevens van deze ambtenaren niet ter kennis komen van de betrokken personen of entiteiten waarbij het onderzoek is gevoerd. De [pseudonimisering] van deze identiteit en andere persoonsgegevens gebeurt door de bevoegde autoriteit(en) waartoe deze ambtenaren behoren, met toepassing van de gegevensbeschermingsverordening. Het is ook noodzakelijk dat deze identiteit en persoonsgegevens niet kunnen worden ingezien in het kader van het recht op inzage in het [strafdossier] op grond van hoofdstuk III*bis* (artikelen 21*bis*, 21*ter*, 21*quater*, 21*quinqüies*) van het Wetboek van Strafvordering).

(...)

[E]r [is] een reëel veiligheidsrisico voor de ambtenaren van deze autoriteiten. Deze anonimiteit houdt in dat de volledige identiteit verborgen wordt gehouden met inbegrip van de visuele en auditieve afscherming.”

In de commentaar op artikel 13 van het voorontwerp wordt voorts nader gesteld dat “[d]e principes van het Wetboek van Strafvordering, zoals de regels inzake de getuige, (...) ook onverminderd van toepassing [blijven]”.

8.3. Over de anonimisering van ambtenaren van de administratie die inbreuken moeten vervolgen en vaststellen, heeft de afdeling Wetgeving onlangs het volgende opgemerkt in advies 79.027/2:

“I. Verenigbaarheid van het voorontwerp met het recht op een eerlijk proces

1. De vraag rijst of het voorontwerp verenigbaar is met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, waarin het recht op een eerlijk proces verankerd is, in zoverre het aan de administrateur van de Administratie opsporing de bevoegdheid verleent ambtenaren van de administratie een code toe te kennen wanneer hij meent dat hun identiteit moet worden afgeschermd in het kader van de uitvoering van de opdrachten en interventies waarmee ze bij wet worden belast, en in zoverre het bepaalt dat de ambtenaren in alle stadia van de procedure anoniem blijven.

2.1. Wat de anonimiteit van de getuigen betreft, heeft de afdeling Wetgeving in advies 30.522/2 van 6 november 2000 het volgende opgemerkt over het voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 8 april 2002 ‘betreffende de anonimiteit van de getuigen’ waarbij onder meer de artikelen 75*bis*, 75*ter* en 86*bis* in het Wetboek van strafvordering zijn ingevoegd:

‘I. De rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens

1. Heel het ontwerp is afgestemd op de essentiële taak die toebedeeld is aan de onderzoeksrechter, inzonderheid wanneer het gaat om het toekennen van volledige anonimiteit aan een getuige.¹¹

Door aldus aan de onderzoeksrechter de voornaamste taak toe te vertrouwen bij de toepassing van een regeling voor getuigenbescherming, wil het ontwerp tegemoetkomen aan de zeer strikte eisen van de rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens.

Hierbij worden de lidstaten van de Raad van Europa immers strenge voorwaarden opgelegd met betrekking tot het gebruik van anonieme getuigenissen in de loop van gerechtelijke procedures, en dit om de rechten van verdediging te vrijwaren.

Zo bijvoorbeeld is het Hof van oordeel dat het werken met anonieme getuigen in het kader van een voorafgaand strafonderzoek niet onverenigbaar is met de bepalingen van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, maar eist het wel dat de verdediging de mogelijkheid heeft de geloofwaardigheid en de betrouwbaarheid van die getuigenissen aan te vechten.

Uit de betrokken rechtspraak kunnen een aantal fundamentele waarborgen worden afgeleid.¹² Zo bijvoorbeeld moet een anonieme getuige ondervraagd worden door een onpartijdige en onafhankelijke gerechtelijke instantie.

2. In sommige opzichten wordt in de memorie van toelichting van het wetsontwerp de rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens niet voldoende genuanceerd weergegeven, wat aanleiding kan geven tot verkeerde conclusies.

(...)

2.2. In advies 59.226/1/2/3 over het voorontwerp dat geleid heeft tot de vierde potpourriwet heeft de afdeling Wetgeving het volgende opgemerkt over het feit dat de processen-verbaal, opgesteld door om het even welke politie- of opsporingsdienst, geen enkel element bevatten dat de veiligheid en de anonimiteit van de onder code handelende leden van de politiediensten in het gedrang kan brengen:

‘Aangezien die processen-verbaal als bewijselement kunnen dienen, rijst de vraag of geen bijzondere waarborgen dienen te worden ingebouwd ter vrijwaring van de rechten van de verdediging.¹³ In dit verband dient te worden gewezen op het bijzondere belang dat het Grondwettelijk Hof heeft gehecht aan een afdoende controle door een onafhankelijke

¹¹ Voetnoot 1 van het geciteerde advies: Voetnoot 1 van het geciteerde advies: Wat dat betreft, staat in de memorie van toelichting:

“In het wetsontwerp wordt er bewust voor gekozen de beoordeling of de getuige die wenst anoniem te blijven inderdaad recht heeft op dit beschermingsstatuut, uitsluitend aan de onderzoeksrechter toe te vertrouwen en dit in de eerste plaats om organisatorische redenen. (...)” (punt 5.2.1)

“Het is tevens de onderzoeksrechter die de betrouwbaarheid en geloofwaardigheid van de getuige dient te onderzoeken en de eigenlijke ondervraging uitvoert. (...)” (punt 5.2.1)

“De onderzoeksrechter kan een anoniem getuigenverhoor afnemen, hetzij in het kader van het vooronderzoek waarmee hij belast is, hetzij gedurende de rechtspleging ten gronde. In dit laatste geval zou een onderzoeksrechter ten bijzondere titel door de rechtbank worden belast met het verhoor van de anonieme getuige betreffende zijn betrouwbaarheid en oprechtheid, teneinde hierover vervolgens verslag uit te brengen aan de rechtbank. (...)” (punt 5.2.1)

“De onderzoeksrechter moet zelf kennis kunnen nemen van de volledige identiteit van de getuige, van zijn relatie met de procespartijen en van zijn motivatie tot het afleggen van getuigenissen.” (punt 5.2.2.)

¹² Voetnoot 2 van het geciteerde advies: Voetnoot 1 van het geciteerde advies: Zie onder meer het arrest *Doorson tegen Nederland*, 26 maart 1996, *Rec. C.E.D.H.*, 1996, II, 446.

¹³ Voetnoot 9 van het geciteerde advies: Voetnoot 4 van het geciteerde advies: Zo zou de vraag kunnen rijzen naar de bevoegdheid van de steller van het proces-verbaal of naar de geloofwaardigheid van bepaalde vaststellingen.

en onpartijdige rechter op onderzoeksmethoden die van het [gemene recht] afwijken of die kunnen raken aan grondrechten.¹⁴

In hetzelfde advies heeft de afdeling Wetgeving het volgende opgemerkt met betrekking tot de maatregel luidens welke, in afwijking van de artikelen 75 en 75ter van het Wetboek van Strafvordering, leden van de politiediensten die als getuigen worden gehoord enkel hun hoedanigheid en de hun toegekende code mogen opgeven:

‘Gevraagd naar de verhouding tussen het ontworpen artikel 112novies van het Wetboek van Strafvordering en de bestaande artikelen 86bis en volgende ervan, en welke garanties bestaan met betrekking tot de rechten van de verdediging, mede gelet op de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens ter zake,¹⁵ wanneer toepassing zou worden gemaakt van het eerstgenoemde artikel, antwoordde de gemachtigde wat volgt:

‘Sauf mention contraire, le nouveau chapitre en projet ne déroge pas au Code d’instruction criminelle. Les principes contenus dans l’article 86quinquies s’appliquent donc en l’espèce.

S’agissant de garantir l’anonymat des policiers agissant sous code, il est évident que tout comme dans les témoignages anonymes, les droits de la défense peuvent être mis à mal. Le présent projet ne vise pas à s’éloigner des exigences posées par la jurisprudence européenne réaffirmée dans la problématique relative aux dépositions de témoins absents (arrêt Al-Khawaja et Tahery c. Royaume-Uni). Le principe sous-jacent reste que, dans un procès pénal, la défense doit avoir une possibilité réelle de contester les allégations dont il fait l’objet, ce qui n’est pas exclu dans le présent projet.’

en

‘(...) Les principes contenus dans les articles 86bis et suivants relatifs aux témoignages anonymes s’appliquent donc en l’espèce. Il convient de remarquer que l’application de l’art. 86ter, alinéa 3, n’est pas incompatible avec l’article 112novies. L’exposé des motifs précise d’ailleurs que la protection dont bénéficie le policier intervenant sous code est d’une part celle qui est prévue par l’article 86bis du CICr, et d’autre part celle qui consiste à lui assurer une protection physique/visuelle notamment lors d’un témoignage.’

Die verduidelijkingen worden het best in de memorie van toelichting opgenomen. In het ontworpen artikel 112novies van het Wetboek van Strafvordering zou bovendien tot uiting moeten komen dat dit artikel moet worden gelezen in samenhang met de artikelen 86bis tot 86quinquies van dat wetboek. Tot slot rijst de vraag of de laatste twee vermelde artikelen niet beter op elkaar dienen te worden afgestemd: zo wordt thans in artikel 86quinquies van het Wetboek van Strafvordering enkel gewag gemaakt van ‘getuigenverklaringen die ingevolge de toepassing van de artikelen 86bis en 86ter worden verkregen’.

3. De algemene wet inzake douane en accijnzen kent aan de ambtenaren van de administratie van de douane en accijnzen belangrijke prerogatieven toe op het vlak van

¹⁴ Voetnoot 10 van het geciteerde advies: Voetnoot 5 van het geciteerde advies: Zie GwH 21 december 2004, nr. 202/2004, B.5.7.4, B.27.6 en B.27.9 tot B.29; GwH 19 juli 2007, nr. 105/2007, B.11.1 en B.12.1; GwH 26 juli 2007, nr. 107/2007, B.7.1 en B.8.1; GwH 30 september 2009, nr. 150/2009, B.12.

¹⁵ Voetnoot 11 van het geciteerde advies: Voetnoot 6 van het geciteerde advies: Zie o.m. EHRM 20 november 1989, *Kostovski v. Nederland*; EHRM 19 december 1990, *Delta v. Frankrijk*; EHRM 15 juni 1992, *Ludi v. Zwitserland*; EHRM 20 september 1993, *Saïdi v. Frankrijk*; EHRM 26 maart 1996, *Doorson v. Nederland*; EHRM 23 april 1997, *Van Mechelen v. Nederland*; EHRM 27 september 1990, *Windisch v. Oostenrijk*; EHRM 28 februari 2006, *Krasniki v. Tsjechië*; EHRM 15 december 2011, *Al-Khawaja en Tahery v. Verenigd Koninkrijk*.

onderzoeken (artikelen 267 tot 278 van de wet). Dezen beschikken daarvoor over ruime bevoegdheden om misdrijven op te sporen. Daartoe krijgen sommigen van hen, krachtens de wet van 22 april 2003 'houdende toekenning van de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie aan bepaalde ambtenaren van de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen', met name de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie, hulpofficier van de procureur des Konings en van de arbeidsauditeur. Onder dezelfde voorwaarden als die welke het Wetboek van Strafvordering vermeldt, mogen ze in die hoedanigheid bijzondere opsporingsmethoden toepassen die bestaan uit observatie en informantenwerking, alsook uit uitgestelde tussenkomst behorende tot de andere onderzoeksmethoden (artikel 4 van de wet van 22 april 2003).

Onlangs heeft het Grondwettelijk Hof daar in arrest nr. 39/2021 van 4 maart 2021 nogmaals op gewezen:¹⁶

'[De bepalingen van de algemene wet inzake douane en accijnzen] maken deel uit van het douanestrafrecht, dat behoort tot het bijzonder strafrecht en waarmee de wetgever, via een eigen systeem voor strafrechtelijke opsporing en vervolging, de omvang en de frequentie van de fraude wil bestrijden in een bijzonder technische en vaak grensoverschrijdende materie die mede grotendeels door een uitgebreide Europese regelgeving wordt beheerst.

Een dergelijke legitieme doelstelling ontslaat de wetgever evenwel niet van de verplichting de grondrechten van de betrokken personen te eerbiedigen.'

4.1. Gelet op de belangrijke opdrachten waarmee de ambtenaren van de Administratie van de douane en accijnzen belast zijn, is het denkbaar dat maatregelen worden genomen om hen te beschermen wanneer ze in de uitoefening van die opdrachten geconfronteerd worden met ernstige bedreigingen.

Maar dan nog moeten die maatregelen redelijkerwijs verantwoord kunnen worden en mogen ze het recht op een eerlijk proces, en in het bijzonder de rechten van de verdediging van personen naar wie die ambtenaren onderzoek doen, niet onevenredig aantasten.¹⁷

4.2. (...) Voorts wordt de beoordelingsbevoegdheid die aan de administrateur wordt verleend voor situaties waarin een ambtenaar dient te worden beschermd door een code die zijn identiteit afschermt, niet voldoende afgebakend, zodat niet valt uit te sluiten dat die maatregel wordt toegepast in een situatie waarin het niet nodig is de rechten van de verdediging van de betrokken personen op die manier te beperken (II).

(...)

6. (...)

(...) het ontworpen artikel 331 [verleent] een ruime beoordelingsbevoegdheid (...) aan de administrateur Opsporing, in het bijzonder de beoordelingsbevoegdheid om te beslissen of het al dan niet opportuun is de identiteit te beschermen van een ambtenaar van de Administratie opsporing van de Algemene administratie van de douane en accijnzen van de federale overheidsdienst Financiën. De aanwijzing van de gemachtigde dat men daar alleen in de ernstigste gevallen een beroep op mag doen, ontbreekt echter in het

¹⁶ Voetnoot 12 van het geciteerde advies: Punt B.9.3 van het arrest.

¹⁷ Voetnoot 13 van het geciteerde advies: Het Grondwettelijk Hof heeft immers meermaals gewezen op het volgende: "De inmenging in de rechten van de verdediging kan echter enkel worden verantwoord indien zij strikt evenredig is met het belang van de te bereiken doelstellingen en indien zij wordt gecompenseerd door een procedure die een onafhankelijke en onpartijdige rechter in staat stelt de wettigheid van de procedure te onderzoeken (EHRM 22 juli 2003 en 27 oktober 2004, *Edwards en Lewis t. Verenigd Koninkrijk*).” Zie onder meer GwH 3 juli 2008, nr. 98/2008, B.7; 30 september 2009, nr. 150/2009, B.11.1.

voorliggende dispositief, dat bijzonder vaag blijft omtrent de omstandigheden waarin de administrateur de identiteit van de betrokken ambtenaar kan verhullen. Het voorontwerp regelt ook de anonimisering van die ambtenaren in alle stadia van de procedure. Zo mag in geen enkel proces-verbaal opgesteld door de politie, de douane of iedere andere onderzoeksdienst enig element vermeld worden dat die anonimiteit in het gedrang kan brengen, en belast het voorontwerp de procureur des Konings of de onderzoeksrechter er bovendien mee de nodige maatregelen te treffen om die anonimiteit te beschermen, zowel in de aldus opgestelde processen-verbaal als in de ingewonnen getuigenissen.

Om te voorkomen dat er een code aan een ambtenaar wordt toegekend in een situatie waarin die maatregel, die de rechten van de verdediging aantast, niet nodig is, moet het dispositief dan ook aanvullend de criteria opsommen aan de hand waarvan men kan bepalen welke ambtenaren in aanmerking komen voor anonimisering,¹⁸ rekening houdend met de ernst van de inbreuken waarnaar ze onderzoek moeten doen of in voorkomend geval met de bijzondere hoedanigheid waarmee ze bekleed zijn op grond van de aard van hun opdrachten, zoals dat het geval is krachtens de wet van 22 april 2003.”

8.4. *In casu* geldt de anonimiteit voor alle ambtenaren die in het kader van het voorontwerp door de Koning worden aangewezen. Gelet op de hierboven in herinnering gebrachte beginselen inzake de rechten van verdediging, moet het dispositief worden herzien zodat het in voorkomend geval een onderscheid maakt tussen enerzijds ambtenaren die achter die anonimiteit moeten kunnen schuilen, en anderzijds ambtenaren voor wie dat niet het geval is omdat ze niet aan dezelfde gevaren worden blootgesteld.

Indien men de anonimiteit echter systematisch voor alle ambtenaren wenst te handhaven, moet men in de commentaar omstandiger aantonen dat die maatregel, die de rechten van verdediging beperkt, nodig is ten aanzien van de ernst van de vervolgde inbreuken.

Artikel 10

Ontworpen artikel 7 van de wet van 13 mei 2003

9. Het ontworpen artikel 7, § 4, eerste lid, bepaalt dat de identiteit en de andere persoonsgegevens van de ambtenaren die de inbreuken moeten opsporen, niet worden gepubliceerd of bekendgemaakt.

Aan de gemachtigde is gevraagd hoe een vervolgde persoon er dan zeker van kan zijn dat de ambtenaar inderdaad een officier van gerechtelijke politie is, en of voor die ambtenaren bijvoorbeeld geen specifieke badge zonder vermelding van de identiteit (maar met in voorkomend geval vermelding van het gepseudonimiseerde stamnummer) moet worden voorzien zodat de rechtzoekende zich ervan kan vergewissen of de ambtenaar de hoedanigheid heeft die deze beweert te hebben. De gemachtigde heeft het volgende geantwoord:

“Een badge/legitimatiekaart is verplicht voor deze ambtenaren alsook de ambtenaren die niet de hoedanigheid hebben van officier van gerechtelijke politie. Op deze badge zullen een aantal minimale gegevens dienen te worden vermeld. Zie als voorbeeld het Koninklijk besluit van 14 februari 2026 betreffende de legitimatiekaart van de

¹⁸ Voetnoot 15 van het geciteerde advies: Zie in dat verband de hierboven toegelichte criteria die van toepassing zijn op de ambtenaren van de politiediensten.

ambtenaren van de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen die de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie bezitten.

Op deze legitimatiekaart zal de [gepseudonimiseerde] identiteit worden opgenomen.”

De steller van het voorontwerp moet erop toezien dat die precisering op zijn minst in de artikelsgewijze commentaar wordt opgenomen.

10. Luidens het ontworpen artikel 7, § 5, kan de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, bijkomende specifieke bevoegdheden toekennen aan de aangewezen ambtenaren.

Zodoende bouwt de voorliggende bepaling voort op artikel XV.10 van het Wetboek van economisch recht, dat het volgende bepaalt:

“De Koning kan, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, aan de in artikel XV.2 bedoelde ambtenaren bijkomende specifieke bevoegdheden toekennen om inbreuken op te sporen en vast te stellen, naast de bevoegdheden waarover zij op grond van de bepalingen van dit hoofdstuk en van hoofdstuk 2 beschikken. Dit koninklijk besluit moet binnen de 18 maanden na zijn inwerkingtreding worden bekrachtigd bij wet.”

Anders dan artikel XV.10 van het Wetboek van economisch recht vereist het voorliggende artikel 7, § 5, echter geen wettelijke bekrachtiging.

De commentaar op de bepaling bevat de volgende uitleg:

“Gelet op de specifieke aard van de beperkende maatregelen en de snelheid waarmee zij regelmatig worden aangepast of nieuwe maatregelen worden ingevoerd, is het snel kunnen toekennen van nieuwe of aangepaste specifieke bevoegdheden aan deze ambtenaren essentieel om snel en flexibel te kunnen overgaan tot de correcte toepassing van de Europese verordeningen inzake beperkende maatregelen en aldus omzeilingen en inbreuken op te sporen en vast te stellen.”

Aan de gemachtigde is gevraagd wat de draagwijdte van die machtiging is en of die machtiging niet strikter dient te worden afgebakend door in voorkomend geval te voorzien in een wettelijke bekrachtiging in de nabije toekomst, naar het voorbeeld van wat artikel XV.10 bepaalt. De gemachtigde heeft het volgende geantwoord:

“Het toekennen van bijkomende bevoegdheden kan noodzakelijk zijn in de context van de beperkende maatregelen. De situatie evolueert soms zeer snel op het terrein en de geviseerde personen en entiteiten ontwikkelen meer en meer inventieve en gesofisticeerde methodes om de beperkende maatregelen te ontwijken. De gevallen waarin deze bevoegdheden kunnen worden toegekend zijn aldus niet exact af te bakenen of nu reeds gekend.

Deze toelichting kan desgevallend worden opgenomen in de memorie van toelichting. Een bekrachtiging door de wetgever kan desgevallend worden toegevoegd.”

Het dispositief moet worden aangevuld met de criteria waarmee het optreden van de Koning beter kan worden afgebakend in het licht van de toelichtingen die in de commentaar en

door de gemachtigde worden verstrekt. Het moet bepalen dat een wettelijke bekrachtiging nodig is, en binnen welke termijn.

11. Het ontworpen artikel 7, § 6, bevat geen enkele regel voor de kennisgeving van het proces-verbaal opgesteld door de ambtenaren die door de Koning zijn aangewezen, in tegenstelling tot artikel XV.2, § 2, van het Wetboek van economisch recht, dat als voorbeeld voor de ontworpen bepaling heeft gediend.

Aan de gemachtigde is gevraagd of dat een bewuste weglating is, of de steller van het voorontwerp aan de processen-verbaal bewijskracht wil verlenen voor onbeperkte duur tot het bewijs van het tegendeel, en meer in het algemeen hoe de rechten van verdediging van de vervolgte personen gewaarborgd worden wanneer een dergelijke kennisgeving niet plaatsvindt. De gemachtigde heeft het volgende geantwoord:

“De reden waarom een proces-verbaal niet meteen medegedeeld wordt aan de betrokkene, is omdat een evenwicht dient gezocht te worden tussen enerzijds het geheim van het onderzoek en anderzijds de rechten van verdediging.

Het opgestelde proces-verbaal zal aan het OM overgemaakt worden, die kan beslissen om een verregaander strafonderzoek in te stellen met het oog op de uitoefening van de strafvordering. Op dat ogenblik is het niet opportuun om de reeds gemaakte vaststellingen reeds kenbaar te maken aan de betrokkene. De verdere strafprocedure voorziet voldoende waarborgen inzake de rechten van verdediging zoals de onontvankelijkheid van de strafvordering indien te veel tijd is verlopen waardoor (tegen)bewijzen niet meer kunnen verzameld en voorgelegd worden. Wanneer het openbaar ministerie de strafvordering niet wil uitoefenen, kan de bevoegde autoriteit een administratieve boete opleggen. In het kader van het opleggen van de administratieve boete, kan/zal het opgestelde pv eveneens medegedeeld worden zodat de betrokkene met volledige kennis van zaken zijn verdediging kan organiseren inclusief het eventuele tegenbewijs. Kortom het proces-verbaal zal weldegelijk medegedeeld worden aan de betrokkene zodat hij het eventuele tegenbewijs kan leveren in het kader van zijn rechten van verdediging; dit tijdstip is echter afhankelijk van het feit of de strafvordering al dan niet zal uitgeoefend worden door het OM en of nog verdere strafrechtelijke onderzoeksdaten noodzakelijk zijn.”

Er kan aanvaard worden dat kort na de vaststelling van een inbreuk op een beperkende maatregel geen kennis wordt gegeven van het proces-verbaal wanneer mogelijk een strafrechtelijke procedure wordt opgestart en wanneer die kennisgeving het geheim van de opsporingen en het onderzoek in het gedrang zou kunnen brengen. Buiten dat geval dient men de procedure tot het opleggen van een administratieve sanctie te voorzien van een regeling voor kennisgeving van de processen-verbaal, zodat de betrokkene de gemaakte vaststellingen tijdig kan betwisten en zodat op die manier de rechten van verdediging gewaarborgd worden.

12. Het ontworpen artikel 7, § 7, bepaalt dat de in artikel 6, eerste lid, 1°, bedoelde bevoegde autoriteiten die inbreuken op de beperkende maatregelen hebben vastgesteld, de procureur des Konings daarvan tijdig in kennis stellen.

Omgekeerd bepaalt het ontworpen artikel 7, § 8, dat andere overheidsdiensten en instellingen die een inbreuk op de beperkende maatregelen vaststellen, de in artikel 6, eerste lid, 1°, bedoelde bevoegde autoriteiten daarvan zo spoedig mogelijk op de hoogte brengen.

Op de vraag of dat klaarblijkelijk verschil tussen die twee termijnen gewoon een kwestie van terminologie is, dan wel of er een feitelijk verschil is tussen de termijnen waarbinnen de verschillende autoriteiten kennis moeten geven van de vastgestelde inbreuken, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Dit is geen materieel verschil. De terminologie kan op elkaar worden afgestemd. Zowel in paragraaf 7 als in paragraaf 8 kan er geschreven worden ‘zo spoedig mogelijk’ ‘dans les plus brefs délais’.”

Het dispositief moet worden herzien zodat die twee termijnen met gelijklopende bewoordingen worden aangeduid.

13. Artikel 29, § 1, eerste lid, Sv. bepaalt het volgende:

“Iedere gestelde overheid, ieder openbaar officier of ambtenaar en, voor de sector van de gezinsbijslag, iedere meewerkende instelling in de zin van de wet van 11 april 1995 tot invoering van het handvest van de sociaal verzekerde die in de uitoefening van zijn ambt kennis krijgt van een misdaad of van een wanbedrijf, is verplicht daarvan dadelijk bericht te geven aan de procureur des Konings bij de rechtbank binnen wier rechtsgebied die misdaad of dat wanbedrijf is gepleegd of de verdachte zou kunnen worden gevonden, en aan die magistraat alle desbetreffende inlichtingen, processen-verbaal en akten te doen toekomen.”

Het ontworpen artikel 7, § 8, bepaalt dan weer dat een overheidsdienst die kennis heeft van een inbreuk op de beperkende maatregelen, daarvan niet de procureur des Konings maar wel de bevoegde autoriteit in de zin van artikel 6, eerste lid, 1°, op de hoogte brengt.

In de commentaar op het artikel staat dat “[d]ergelijke vaststellingen (...) aldus ook bijkomend rechtstreeks overgemaakt [kunnen] worden aan deze gerechtelijke overheden”.

In tegenstelling tot wat de commentaar te verstaan geeft, geeft artikel 29, § 1, Sv. de betrokken autoriteiten niet gewoon de mogelijkheid, maar verplicht het hen de procureur des Konings in te lichten.

Op de vraag of het de bedoeling is af te wijken van artikel 29, § 1, Sv., dan wel of die meldingsplicht voor de autoriteit die aangewezen is bij het ontworpen artikel 6, eerste lid, 1°, boven op de verplichting komt die in artikel 29, § 1, Sv. is beschreven, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Dit kan worden gecorrigeerd. Uiteraard is het niet de bedoeling dat artikel 29, § 1, van het Wetboek van Strafvordering niet wordt toegepast. In paragraaf 8 kan worden toegevoegd in het begin van de zin: ‘Onverminderd de toepassing van artikel 29, § 1, van het Wetboek van Strafvordering...’. Bijkomend kan in de memorie van toelichting worden toegevoegd dat deze verplichting complementair is aan de verplichting in artikel 29, § 1, van het Wetboek van Strafvordering.”

Het dispositief en de commentaar moeten in die zin aangevuld worden.

Artikel 11

Ontworpen artikel 8 van de wet van 13 mei 2003

14. In de Franse tekst van de ontworpen paragraaf 2 dienen de verwijzingen naar “paragraaf 1” van artikel 6 geschrapt te worden aangezien dat artikel niet in paragrafen is onderverdeeld. Men dient de vermelding “§ 1^{er}” te vervangen door de woorden “alinéa 1^{er}”.

Artikel 12

Ontworpen artikel 9 van de wet van 13 mei 2003

A. Bevoegdheid om alle informatie te verkrijgen en er kopieën van te maken (ontworpen artikel 9, § 1, 1° tot 3°)

15.1. De ontworpen paragraaf 1, 1°, verleent de ambtenaren het recht om zich alle informatie en elk document te doen verstrekken in gelijk welke vorm.

De ontworpen paragraaf 1, 2°, bepaalt dat de ambtenaren ook alle nuttige vaststellingen mogen doen, alle onderzoeken, controles en opsporingen mogen uitvoeren en alle informatie mogen verzamelen die zij noodzakelijk achten voor een daadwerkelijke naleving van de beperkende maatregelen.

De ontworpen paragraaf 1, 3°, machtigt de ambtenaren er voorts toe om ter plaatse inspecties te verrichten, ter plaatse kennis te nemen en een kopie te maken van alle informatie, elk document, elk gegevensbestand en elke registratie, alsook om toegang te hebben tot elk informaticasysteem, zodat ze kunnen nagaan of de beperkende maatregelen worden nageleefd.¹⁹

In de commentaar staat dat de bepaling geïnspireerd is op artikel XV.3 van het Wetboek van economisch recht, dat in vergelijkbare machtigingen en voorwaarden voorziet als de voorliggende bepaling.

Meer in het bijzonder over artikel XV.3, 5°, van dat Wetboek heeft de afdeling Wetgeving onder meer het volgende opgemerkt in advies 52.800/1:

“Overeenkomstig het eerste lid van het ontworpen artikel XV.3, 5°, hebben de met de opsporing en vaststelling van inbreuken belaste ambtenaren de bevoegdheid om gratis afschrift te nemen van de in dat lid opgesomde onderscheiden informatiedragers. Naar luid van het tweede lid van dezelfde ontworpen bepaling hebben zij het recht om zich de op de in dat lid bedoelde geïnformatiseerde dragers geplaatste gegevens in een leesbare en verstaanbare vorm te doen voorleggen, in de door hen gewenste vorm, tegen afgifte van een ontvangstbewijs.

Er moet daarbij evenwel worden gewaarborgd dat de toepassing van die bepalingen geen onevenredige gevolgen heeft voor de bezitters van die informatiedragers. Daartoe

¹⁹ Zie over de toegang tot informaticasystemen: opmerking 18.

zouden in het ontwerp grenzen en beperkingen moeten worden opgenomen met betrekking tot de genoemde bevoegdheden van de ambtenaren.(...)”²⁰

De afdeling Wetgeving heeft bovendien lering getrokken uit arrest nr. 113/2023 van het Grondwettelijk Hof en heeft het volgende opgemerkt over de onderzoeksbevoegdheden verleend aan de inspecteurs bedoeld in artikel 49 van de wet van 22 april 2019 ‘inzake de kwaliteitsvolle praktijkvoering in de gezondheidszorg’:

“3.3.2. Het doel van de onderzoeksbevoegdheden die artikel 52, § 1, 3° tot 5°, aan de inspecteurs toekent, bestaat in het toezicht op de wetgeving en de controle die hun bij artikel 45 van de wet van 22 april 2019 worden toevertrouwd. Die onderzoeksbevoegdheden dragen dus bij tot een doelstelling inzake volksgezondheid (met name het behoud van een kwalitatief gezondheidszorgsysteem) en inzake gezondheidsbescherming. Het gaat hier om een legitiem doel dat beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte.

3.3.3. De bevoegdheden die zodoende aan de inspecteurs worden toegekend, zijn nodig opdat dezen een diepgaand en deugdelijk onderzoek kunnen voeren en de feiten die tot dat onderzoek aanleiding hebben gegeven, kunnen nagaan en staven. Zoals reeds is opgemerkt, stelt het ontworpen artikel 52, § 4, voorts het volgende:

‘Bij de uitoefening van de in dit artikel bedoelde bevoegdheden dienen de inspecteurs ervoor te zorgen dat de middelen die zij aanwenden passend en noodzakelijk zijn voor het toezicht op de naleving van de wetten en uitvoeringsbesluiten waarvoor zij belast zijn met het toezicht op de naleving ervan.’

Bovendien kunnen de inspecteurs, overeenkomstig het ontworpen artikel 51, een dossier enkel op instructie van de bevoegde kamer of op eigen initiatief onderzoeken ‘wanneer ze kennis hebben van aanwijzingen dat er vermoedelijk sprake is van een tekortkoming zoals bedoeld in artikel 45, tweede lid’.

Dat zijn, samen met het kader dat met het oog op de verwerking van persoonsgegevens moet worden gecreëerd (zie algemene opmerking), extra waarborgen voor de evenredigheid van het toegekende huisvisitatierecht. Los daarvan zou die evenredigheid passender worden bewaarheid als men zou stellen dat die bevoegdheden, en op zijn minst de bevoegdheden bedoeld in het ontworpen artikel 52, § 1, 5°, op instructie van de bevoegde kamer enkel ten uitvoer kunnen worden gelegd indien er aanwijzingen bestaan van een vermoedelijke schending van de wetten waarop de inspecteurs toezicht moeten uitoefenen.”²¹

Op de vraag hoe de steller van het voorontwerp van wet ervoor zal zorgen dat er geen onevenredige gevolgen verbonden zijn aan de opsporings- en onderzoeksbevoegdheden die *in casu* aan de ambtenaren worden verleend, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Deze bevoegdheid is in de paragraaf reeds afgebakend: ‘om na te gaan of de beperkende maatregelen worden nageleefd’. De doelstelling dient dus steeds te zijn dat deze informatie en documenten pertinente informatie of gegevens moeten bevatten om desgevallend omzeilingen en inbreuken op de beperkende maatregelen te kunnen vaststellen. Deze pertinentie moet worden kunnen aangetoond door de betrokken ambtenaar

²⁰ Advies 52.800/1 van 6 maart 2013 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 20 november 2013 ‘houdende invoeging van boek XV, “Rechtshandhaving” in het Wetboek van economisch recht’, *Parl.St.* Kamer, 2012-20, nr. 55-2837/1, 75-98.

²¹ Advies 78.105/2/V.

of bevoegde autoriteit die deze informatie en documenten opvraagt of toegang hiertoe vraagt. Het finaliteits- en proportionaliteitsbeginsel moet steeds in acht worden genomen.

Het is bovendien belangrijk te weten dat de beperkende maatregelen opgelegd worden door verordeningen van de Europese Unie. Deze verordeningen bepalen uitdrukkelijk dat alle natuurlijke personen, rechtspersonen, entiteiten en lichamen verplicht zijn om aan de bevoegde autoriteiten onmiddellijk alle informatie te verstrekken die de uitvoering van die verordeningen kan vergemakkelijken zoals informatie over tegoeden en economische middelen, alsook de verplichting om medewerking te verlenen aan de bevoegde autoriteiten bij de verificatie van deze informatie.

Wanneer de bevoegde autoriteit en daaruit volgend de bevoegde ambtenaar in een onderzoek vermoedt of aanwijzingen heeft dat bepaalde informatie niet correct is of dat er mogelijke inbreuken plaatsvinden, dan moet de betrokkene reeds op grond van de Europese verordeningen zijn volle medewerking verlenen en de nodige informatie verstrekken.

Deze afbakening kan desgevallend worden opgenomen in de Memorie van toelichting.”

Zoals de gemachtigde benadrukt heeft, worden de bevoegdheden aan de ambtenaren verleend in het kader van de tenuitvoerlegging van een Europese regelgeving houdende harmonisering van de nationale regels in verband met het opsporen en sanctioneren van omzeilingen van en inbreuken op de beperkende maatregelen van de Europese Unie. Uit zijn antwoord volgt ook dat de verkregen documenten en inlichtingen relevant moeten zijn voor de opsporing en de vaststelling van de inbreuken op de beperkende maatregelen.

Het is immers alleen in dat kader dat de opsporings- en onderzoeksbevoegdheden uitgeoefend mogen worden. In dat verband bepaalt het ontworpen artikel 8, § 1, inderdaad dat ambtenaren de bevoegdheden waarover ze beschikken alleen mogen uitoefenen “ter identificatie, opsporing en vaststelling van omzeiling van en inbreuken op de bepalingen van deze wet, van zijn uitvoeringsbesluiten en van de beperkende maatregelen, of van andere verplichtingen opgelegd door de Europese verordeningen beperkende maatregelen”.

Opdat de bevoegdheden die aan de ambtenaren verleend worden, niet onevenredig afbreuk zouden doen aan de rechten van de personen jegens wie de onderzoeksmaatregelen worden genomen, kan echter niet worden aanvaard dat, zoals uit het dispositief blijkt, die bevoegdheden uitgeoefend worden wanneer de ambtenaren ze hooguit “noodzakelijk achten voor het verzekeren van een daadwerkelijke naleving van de beperkende maatregelen” (ontworpen artikel 9, § 1, 2°) en “om na te gaan of de beperkende maatregelen worden nageleefd” (ontworpen artikel 9, § 1^{er}, 3°).

Er moeten veeleer precieze en ernstige aanwijzingen bestaan dat omzeilingen of inbreuken plaatsvinden of hebben plaatsgevonden.

Dat vereiste moet blijken uit het dispositief.

15.2. Men dient er zich eveneens van te vergewissen dat de in het voorontwerp bedoelde onderzoeks- en opsporingsmaatregelen niet gelijkstaan aan onderzoeksmethodes in de zin van boek I Sv., die vereisen dat de procureur des Konings of de onderzoeksrechter bijzondere machtigingen verleent. Indien dat toch het geval is, moeten de ontworpen bepalingen afgestemd

worden op die van het Wetboek, in het bijzonder wanneer de maatregel een machtiging van de onderzoeksrechter vereist.²²

15.3. Ten slotte spreekt het voor zich dat de bepaling slechts toelaatbaar is wanneer ze het mogelijk maakt dat het beroepsgeheim van de betrokkenen wordt geëerbiedigd. Dat slaat niet alleen op beoefenaars van een vrij beroep, zoals bepaald in het ontworpen artikel 12, maar ook op andere beroepsbeoefenaars.

16. Zoals reeds is uiteengezet in algemene opmerking II, wordt er nogmaals op gewezen dat de procureur-generaal of de federale procureur altijd bij machte moet zijn toezicht te houden op de uitvoering van die maatregelen door de ambtenaren.

Als het beoogde dispositief herzien wordt in de zin van de opmerking, is het onder die voorwaarden toelaatbaar.

Deze opmerking geldt voor alle onderzoeksbevoegdheden bedoeld in het ontworpen artikel 9.

17. In verband met het ontworpen artikel 9, § 1, 2°, is aan de gemachtigde gevraagd of de bevoegdheid om nuttige vaststellingen te doen, betekent dat de ambtenaren het recht hebben om foto's, geluidsopnames of video-opnames te maken. De gemachtigde heeft het volgende geantwoord:

“Dit kunnen ook foto's of video's zijn. De vorm van de informatie dient pertinent te zijn voor de opsporing en de vaststelling van mogelijke inbreuken. Het kan dus nodig zijn dat er foto's of beelden worden genomen van bijvoorbeeld de goederen die een inbreuk vormen op bijvoorbeeld het verbod om goederen van type X in of uit te voeren. De principes van proportionaliteit en finaliteit moeten steeds in acht worden genomen. Het is evenwel niet de bedoeling dat deze bepaling zou kunnen toelaten dat er bijzondere opsporingsmethodes worden gebruikt. Deze kunnen enkel op grond van een wettelijke bepaling en de toepasselijke regelgeving daaromtrent. Het ontwerp voorziet geen enkele toelating om bijzondere opsporingsmethoden aan te wenden. Dergelijke methoden zouden desgevallend ook enkel kunnen worden toegepast door de ambtenaren die de hoedanig van officier van de gerechtelijke politie hebben. In dat geval zal er in hun aanduiding van hoedanigheid van officier van de gerechtelijke politie specifiek aangegeven moeten worden of zij dergelijke methodes zouden kunnen gebruiken.”

Het verdient aanbeveling die uitleg op zijn minst in de commentaar op te nemen, en er te vermelden dat het maken van foto's, geluidsopnames en video-opnames uitgesloten is buiten het gemene recht inzake de strafrechtelijke procedure.

B. Huiszoekingsbevoegdheid – plaatsopnemingen – informaticasystemen (ontworpen artikel 9, § 1, 3° en 4°)

18. Het ontworpen artikel 9, § 1, 3°, bepaalt dat, wanneer de geïnformatiseerde dragers toegankelijk zijn via een informaticasysteem of via enig ander elektronisch apparaat, de

²² Zie bijvoorbeeld de artikelen 39*bis*, 46*bis*, 46*ter*, 89*ter*, 90*ter* tot 90*decies* Sv.

ambtenaren het recht hebben zich de gegevens die op die informatiedragers staan, in een leesbare en verstaanbare vorm te doen voorleggen, in de door hen gevraagde vorm en tegen afgifte van een ontvangstbewijs.

De afdeling Wetgeving heeft in advies 78.105/2/V op het volgende gewezen:

“Uit arrest nr. 174/2018 van 6 december 2018 vloeit het volgende voort:

‘B.14.1. Rekening houdend met de aanzienlijke ontwikkeling van de netwerken die toegankelijk zijn vanaf informaticasystemen en met het intensieve gebruik ervan door de overgrote meerderheid van de burgers, zowel om er documenten en gegevens op te slaan die tot hun privéleven behoren, met inbegrip van heel persoonlijke zaken, als om met elkaar te communiceren, kan thans ervan worden uitgegaan dat een onderzoeksmaatregel die het mogelijk maakt toegang te hebben tot alle gegevens en communicatie die zich op de netwerken bevinden die verbonden zijn met een informaticasysteem dat aan een individu toebehoort, een inmenging vormt in zijn recht op eerbiediging van het privéleven die op zijn minst vergelijkbaar is met de inmengingen die worden veroorzaakt, enerzijds, door een huiszoeking in een woonplaats of een private plaats en, anderzijds, door het onderscheppen van zijn telefoongesprekken of zijn briefwisseling.

B.14.2. Krachtens de artikelen 87 en 88 van het Wetboek van Strafvordering behoren de huiszoekingen tot de bevoegdheid van de onderzoeksrechter. Krachtens artikel 88*sexies* van hetzelfde Wetboek kan, buiten het geval van ontdekking op heterdaad, alleen de onderzoeksrechter kennisnemen van de inhoud van aan een postoperator toevertrouwde, onderschepte en door de procureur des Konings met toepassing van artikel 46*ter* van hetzelfde Wetboek in beslag genomen post. Krachtens artikel 90*ter* van hetzelfde Wetboek is de onderzoeksrechter bevoegd om ‘niet voor het publiek toegankelijke communicatie of gegevens van een informaticasysteem of een deel ervan met technische hulpmiddelen [te] onderscheppen, er kennis van [te] nemen, [te] doorzoeken en [op te nemen] of de zoeking in een informaticasysteem of een deel ervan [uit te breiden]’.

(...)

B.14.4. Opsporingshandelingen mogen in beginsel geen schending van individuele rechten en vrijheden inhouden, zodat de onderzoeksmaatregelen uitgevoerd tijdens het strafrechtelijk onderzoek die dergelijke aantastingen inhouden, enkel in het kader van een gerechtelijk onderzoek kunnen worden uitgevoerd. Op zijn minst mogen de handelingen beoogd in artikel 28*septies* van het Wetboek van Strafvordering, waarin het zogeheten ‘mini-onderzoek’ wordt geregeld, enkel worden uitgevoerd met de toestemming en onder de controle van een onderzoeksrechter, zelfs indien voor de zaak geen gerechtelijk onderzoek wordt ingesteld.’

Een onderzoeksmaatregel die toegang geeft tot alle gegevens en communicatie die zich bevinden op de netwerken die verbonden zijn met een informaticasysteem dat aan een individu toebehoort, of die inzage geeft in zijn e-mails, vormt een bijzonder ernstige inmenging in zijn recht op eerbiediging van het privéleven en kan enkel worden toegestaan door een onderzoeksrechter.”

In dit geval dringt dezelfde conclusie zich op. Het dispositief moet worden herzien zodat het voorziet in de voorafgaande toestemming van de onderzoeksrechter.

19. Luidens het ontworpen artikel 9, § 1, 4°, kunnen de ambtenaren die inbreuken op de beperkende maatregelen moeten opsporen en vaststellen, zich op welbepaalde tijdstippen toegang verschaffen of laten verschaffen tot welbepaalde plaatsen, tenzij het bewoonde lokalen betreft.

Ook hier wordt gewezen op wat de afdeling Wetgeving in advies 78.105/2/V heeft opgemerkt over de huiszoekingsbevoegdheid:

“Artikel 15 van de Grondwet luidt:

‘De woning is onschendbaar; geen huiszoeking kan plaatshebben dan in de gevallen die de wet bepaalt en in de vorm die zij voorschrijft.’

Artikel 22 van de Grondwet waarborgt het recht op eerbiediging van het privé- en gezinsleven.

Artikel 8, lid 1, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden beschermt eveneens het recht op respect voor het privéleven, het familie- en gezinsleven, de woning en de correspondentie.

Die bepalingen (artikelen 15 en 22 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens) vereisen dat elke overheidsinmenging in het recht op respect van het privéleven en de woning wordt voorgeschreven in een voldoende precieze wettelijke bepaling, beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte en evenredig is met de daarin nagestreefde wettige doelstelling.²³

Bovendien bevatten artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten waarborgen onder meer voor een eerlijk proces bij het vaststellen van burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een ingestelde strafvervolgung.

1.4. De bescherming van het privéleven en van de woning, die gewaarborgd wordt bij die bepalingen, kan inzonderheid betrekking hebben op lokalen waar beroepsactiviteiten en commerciële activiteiten uitgeoefend worden (lokalen die niet ‘bewoond’ zijn, zoals het geformuleerd wordt in de ontworpen bepaling).²⁴

Het Grondwettelijk Hof herinnert in dat verband aan ‘de ruime draagwijdte van het begrip ‘woning’²⁵’:

‘Hoewel de onschendbaarheid van de woning, die eveneens wordt gewaarborgd door artikel 15 van de Grondwet, geïnterpreteerd in het licht van artikel 8, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, de diverse plaatsen beschermt die een persoon bewoont om er zijn verblijf of zijn werkelijke verblijfplaats te vestigen, is die evenwel niet beperkt tot de plaatsen die voor privédoeleinden worden bewoond: het begrip ‘woning’ moet immers in de ruime zin worden geïnterpreteerd en beoogt eveneens de ruimtes waar beroeps- en handelsactiviteiten worden uitgeoefend (zie arresten van het EHRM, 16 december 1992, *Niemietz t. Duitsland*, ECLI:CE:ECHR:1992:1216JUD001371088; 25 februari 1993, *Funke t. Frankrijk*, ECLI:CE:ECHR:1993:0225JUD001082884, *Crémieux t. Frankrijk*,

²³ Voetnoot 5 van het geciteerde advies: GwH 20 juli 2023, nr. 113/2023, B.35.6.

²⁴ Voetnoot 6 van het geciteerde advies: In vergelijkbare zin, zie advies 44.947/VR/V-44.948/VR/V-44.949/VR/V van 19 augustus 2008 over voorontwerpen die respectievelijk geleid hebben tot het decreet van het Vlaams Gewest van 19 december 2008 ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de preventie en het beheer van verpakingsafval’, *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 1944/1, 71-99, de ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 19 december 2008 ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 tussen het Vlaamse Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het Waalse Gewest betreffende de preventie en het beheer van verpakingsafval’, *Parl.St.* Br.Parl. 2008-09, nr. A-526/1, 74-90, en het decreet van het Waalse Gewest van 5 december 2008 ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de preventie en het beheer van verpakingsafval’, *Parl.St.* W.Parl. 2008-09, nr. 876/1, 57-58.

²⁵ Voetnoot 7 van het geciteerde advies: GwH 20 juli 2023, nr. 113/2023, B.36.2.

ECLI:CE:ECHR:1993:0225JUD001147185, en *Miailhe t. Frankrijk*,
 ECLI:CE:ECHR:1993:1129JUD001266187; 15 juli 2003, *Ernst e.a. t. België*,
 ECLI:CE:ECHR:2003:0715JUD003340096).²⁶

Het Grondwettelijk Hof geeft evenwel aan dat de inmenging van de wetgever ‘groter [kan] zijn wanneer het gaat om beroeps- of handelsactiviteiten of om de ruimtes waar die activiteiten worden uitgeoefend (EHRM, 14 maart 2013, *Bernh Larsen Holding AS e.a. t. Noorwegen*, (...) § 104; 16 december 1992, *Niemietz t. Duitsland*, (...) § 31).’²⁷

Wanneer het derhalve gaat om de toegang tot bedrijfslokalen en niet om de toegang tot een particuliere woning, is ‘een voorafgaande rechterlijke machtiging voor een fiscale visitatie onder deze omstandigheden niet (...) vereist’²⁸ (zie in dezelfde zin: EHRM, 14 maart 2013, *Bernh Larsen Holding AS e.a. t. Noorwegen*, § 172²⁹).³⁰

De intrusie in de woning dient evenwel te worden afgebakend met bepaalde waarborgen en mag geen ‘algemeen, onvoorwaardelijk en onbeperkt recht van vrije toegang tot de beroepslokalen’ inhouden.³¹ Wat een intrusie in de ‘woning’ van ondernemingen betreft die *a posteriori* gerechtelijk gecontroleerd wordt maar waarvoor voorafgaandelijk geen gerechtelijke toelating gegeven is, heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in arrest *Colas Est e.a. v. Frankrijk* het volgende geoordeeld:

‘À l’époque des faits [...], l’administration compétente disposa de pouvoirs très larges qui, en application de l’ordonnance de 1945, lui permirent d’apprécier seule l’opportunité, le nombre, la durée et l’ampleur des opérations litigieuses. De surcroît, les opérations litigieuses s’effectuèrent sans mandat préalable du juge judiciaire et hors la présence d’un officier de police judiciaire ([...]). Dans ces circonstances, à supposer que le droit d’ingérence puisse aller plus loin pour les locaux commerciaux d’une personne morale (voir, *mutatis mutandis*, arrêt *Niemietz* précité, p. 34, § 31), la Cour considère, eu égard aux modalités décrites plus haut, que les opérations litigieuses menées dans le domaine de la concurrence ne sauraient passer comme étroitement proportionnées aux buts légitimes recherchés (arrêts *Funke*, *Crémieux et Miailhe* (no 1), respectivement p. 25, § 57, p. 63, § 40, et p. 90, § 38).’³²

²⁶ Voetnoot 8 van het geciteerde advies: GwH 20 juli 2023, nr. 113/2023, B.35.5. Zie ook GwH 19 december 2007, nr. 154/2007, B.77.2; GwH 12 oktober 2017, nr. 116/2017, B.5.1.

²⁷ Voetnoot 9 van het geciteerde advies: GwH 20 juli 2023, nr. 113/2023, B.35.5; GwH 12 oktober 2017, nr. 116/2017, B.5.1.

²⁸ Voetnoot 10 van het geciteerde advies: Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens houdt, in zijn analyse, rekening met een reeks waarborgen die de visitatie van beroepslokalen omkaderen.

²⁹ Voetnoot 11 van het geciteerde advies: Die paragraaf luidt:

“Gelet op wat voorafgaat en hoewel *in casu* geen voorafgaande verplichte gerechtelijke toelating vereist was (cf. *Funke v. Frankrijk*, 25 februari 1993, § 57, reeks A nr. 256-A; *Crémieux v. Frankrijk*, 25 februari 1993, § 40, reeks A nr. 256-B; en *Miailhe*, voornoemd, § 38), is het Hof van mening dat de inmenging in het recht van de verzoekende vennootschappen op respect van hun correspondentie en van hun woning, vervat in de betwiste paragraaf 4-10 (1), onderworpen was aan belangrijke beperkingen en vergezeld ging van doeltreffende en adequate waarborgen tegen misbruik (zie, *mutatis mutandis*, *Klass e.a. v. Duitsland*, 6 september 1978, § 50, reeks A nr. 28; *Leander*, § 60; en *Z*, § 103).” (Vrije vertaling).

³⁰ Voetnoot 12 van het geciteerde advies: GwH 12 oktober 2017, nr. 116/2017, B.13.3. Zie ook advies 64.000/4 van 24 september 2018 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 6 maart 2019 ‘betreffende de Brusselse Codex Fiscale Procedure’, *Parl.St.* Br.parl. 2018-19, nr. A-756/1, 86-94.

³¹ Voetnoot 13 van het geciteerde advies: GwH 12 oktober 2017, nr. 116/2017, B.12; GwH 27 juni 2019, nr. 104/2019, B.8.

³² Voetnoot 14 van het geciteerde advies: EHRM 16 april 2002, *Entreprises Colas Est e.a. v. Frankrijk*, § 49.

Bij arrest nr. 116/2017 van 12 oktober 2017 heeft het Grondwettelijk Hof geoordeeld ‘rekening houdend met wat in het bijzonder is vermeld in B.10.2³³ en B.11.3³⁴’, dat de fiscale visitatie in kwestie voldeed aan de vereiste van voorzienbaarheid bedoeld in artikel 8, lid 2, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Het Hof hield er rekening mee dat de bepalingen in kwestie de bevoegde personeelsleden er niet toe machtigden inzage te eisen in de boeken en documenten in kwestie als de belastingplichtige zich daartegen verzette, en evenmin zich met dwang toegang te verschaffen tot de beroepslokalen indien de belastingplichtige zich daartegen verzette.

Evenzo heeft het Grondwettelijk Hof, bij arrest nr. 113/2023 van 20 juli 2023, geoordeeld dat de bepaling op grond waarvan gebouwen bestemd voor erediensten, met uitzondering van een privéwoning, ‘zonder voorafgaande aankondiging’ en zonder voorafgaande gerechtelijke toelating mogen worden betreden, aanvaardbaar was omdat zij ‘het bijgevolg en *a fortiori* de bevoegde personeelsleden niet mogelijk [maakt] om zich met geweld of dwang toegang te verschaffen tot de gebouwen die bestemd zijn voor de uitoefening van de eredienst, tot de ruimtes en de infrastructuur die het bestuur van de eredienst gebruikt of die de lokale geloofsgemeenschap gebruikt tijdens de wachtperiode, indien de betrokkenen hun medewerking niet hebben verleend. De bevoegde personeelsleden kunnen evenmin de personen bestraffen die de toegang tot die gebouwen en ruimtes zouden weigeren, maar enkel daarvan melding maken in hun advies omtrent de toekenning van de erkenning’.³⁵ Het Grondwettelijk Hof benadrukt dat het aldus verleende recht de woning te betreden ‘geen huiszoeking [vormt] beslist in het kader van een gerechtelijk onderzoek, noch zelfs een huisvisitatie, daar [zij] niet het voorwerp uitmaakt van enige voorafgaande machtiging van een onderzoeksrechter’.³⁶

De afdeling Wetgeving heeft eveneens herhaaldelijk de geldigheid erkend van bepalingen waarbij een recht ingesteld wordt om een niet publiek toegankelijke plaats te betreden in het kader van de uitoefening van bestuurlijke politie, om reden dat zij het gebruik van geweld of dwang niet toestonden en uitgevoerd moesten worden met instemming van de betrokken personen.³⁷

³³ Voetnoot 15 van het geciteerde advies: B.10.2. De in het geding zijnde bepalingen leggen de belastingplichtige of zijn gemachtigde de verplichting op om vrije toegang te verlenen tot de beroepslokalen en aldus hun medewerking te verlenen aan de fiscale visitatie. Ze staan de bevoegde ambtenaren evenwel niet toe zich met dwang de toegang tot de beroepslokalen te verschaffen wanneer de verplichte medewerking niet wordt verleend. Mocht de wetgever een dergelijke afdwingbaarheid van de toegang tot de beroepslokalen, zonder de instemming van de belastingplichtige hebben beoogd, dan had hij daarin uitdrukkelijk moeten voorzien en de voorwaarden daartoe moeten omschrijven, wat niet het geval is.

³⁴ Voetnoot 16 van het geciteerde advies: B.11.3. De bevoegde ambtenaren beschikken aldus, teneinde de verschuldigde belasting te kunnen bepalen, over ruime onderzoeksbevoegdheden en hebben het recht om tijdens de visitatie na te gaan welke boeken en stukken of bescheiden zich in de lokalen bevinden en ze te onderzoeken, zonder voorafgaandelijk om de voorlegging ervan te moeten verzoeken. Een zinvolle interpretatie van de verplichting tot medewerking vereist dat de belastingadministratie niet afhankelijk is van de keuze van de belastingplichtige om te bepalen in welke documenten hij inzage verleent en dat de belastingplichtige zijn medewerking dient te verlenen om bijvoorbeeld gesloten kasten of kluizen te openen. De in het geding zijnde bepalingen laten de bevoegde ambtenaren evenwel niet toe om de inzage van de bedoelde boeken en stukken of bescheiden eigenmachtig af te dwingen indien de belastingplichtige zich daartegen verzet.

Mocht de wetgever een dergelijke afdwingbaarheid hebben beoogd, dan had hij daarin uitdrukkelijk moeten voorzien en de voorwaarden daartoe nauwkeurig moeten omschrijven, wat niet het geval is.

³⁵ Voetnoot 17 van het geciteerde advies: GwH 20 juli 2023, nr. 113/2023, B.36.3.

³⁶ Voetnoot 18 van het geciteerde advies: GwH 20 juli 2023, nr. 113/2023, B.36.3.

³⁷ Voetnoot 19 van het geciteerde advies: Zie bijvoorbeeld advies 70.306/2 van 23 november 2021 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 23 februari 2022 ‘tot tenuitvoerlegging van Verordening (EU) 2020/1503 van het Europees Parlement en de Raad van 7 oktober 2020 betreffende Europese crowdfundingdienstverleners voor bedrijven en tot wijziging van Verordening (EU) 2017/1129 en Richtlijn (EU) 2019/1937, en tot omzetting van

1.5. *In casu* is het ontworpen artikel 52, § 1, 2°, een wetgevende bepaling. Daarbij wordt een noodzakelijke sociale doelstelling nagestreefd, namelijk het toezicht bedoeld in artikel 45 van de wet van 22 april 2019. Het is zaak, daarmee, de volksgezondheid en het recht op gezondheid te garanderen en een kwalitatief systeem van gezondheidszorgen te vrijwaren.

1.6. De toegestane inmenging moet evenwel evenredig zijn met het aldus nagestreefte legitieme doeleinde.

Op een vraag in dat verband heeft de gemachtigde aangegeven dat wat de niet bewoonde plaatsen betreft, het de bedoeling was inspiratie te putten uit de wet van 25 maart 1964 ‘op de geneesmiddelen voor menselijk gebruik’³⁸ en aan de inspecteurs de bevoegdheid te verlenen ‘de pénétrer et de procéder à des fouilles entre 5h du matin et 9h du soir sans avertissement préalable, en tous lieux où des soins de santé sont dispensés, ou autres lieux soumis à leur contrôle, même si ceux-ci ne sont pas accessibles au public et, de manière plus générale, en tous lieux où ils peuvent avoir un motif raisonnable de supposer que des infractions sont commises aux dispositions des législations dont ils exercent la surveillance’.

Op een vraag in verband met het mogelijke gebruik van dwang heeft de gemachtigde uitgelegd dat ‘en cas d’opposition, les inspecteurs peuvent requérir l’aide de la force publique, tel que prévu au 6°’.

Bij de ontworpen bepaling wordt dus niet alleen voorzien in een eenvoudig recht om de beoogde beroepslokalen te betreden maar eveneens in een recht op ‘huiszoeking’.

Een huiszoeking vormt een bijzonder ernstige inmenging in het recht op eerbiediging van de woning (in ruime zin) van de betrokken personen aangezien zij het mogelijk maakt om met geweld of dwang lokalen te betreden als de betrokkenen niet meewerken en de lokalen in kwestie te doorzoeken. Een dergelijke maatregel maakt, in Belgisch recht, deel uit van de opdrachten van de officieren van gerechtelijke politie, met machtiging van een onderzoeksrechter (artikel 89 en 89bis van het Wetboek van Strafvordering), of van de opdrachten van de procureur des Konings (artikel 36 van het Wetboek van Strafvordering – heterdaad), waardoor een hele reeks waarborgen geboden kunnen worden ten behoeve van de betrokken personen.³⁹

Het Grondwettelijk Hof merkt in arrest nr. 148/2017 op:

‘B.22.4. Vanwege de ernst van de erdoor teweeggebrachte inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven en de onschendbaarheid van de woning, kan de huiszoeking, in de huidige stand van de regelgeving inzake de strafrechtspleging, enkel

Richtlijn (EU) 2021/338 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2021 tot wijziging van Richtlijn 2014/65/EU wat betreft informatievereisten, productgovernance en positielimieten, en Richtlijnen 2013/36/EU en (EU) 2019/878 wat betreft de toepassing daarvan op beleggingsondernemingen, om bij te dragen aan het herstel van de COVID-19-crisis’, *Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 55-2400/1, 84-98, en advies 76.272/2 van 24 juni 2024 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 25 maart 2025 ‘betreffende digitale operationele weerbaarheid voor de financiële sector en houdende diverse bepalingen’, *Parl.St.* Kamer 2024-25, nr. 56-569/1, 87-95.

³⁸ Voetnoot 20 van het geciteerde advies: In advies 36.080/1/2/3/4 van 12 november 2003 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de programmawet van 22 december 2003 en de wet van 22 december 2003 ‘houdende diverse bepalingen’, heeft de afdeling Wetgeving de aandacht van de steller van het voorontwerp gevestigd op het belang om te voorzien in bijzondere waarborgen met betrekking tot het betreden van plaatsen die, hoewel ze niet overeenstemmen met het begrip “woning” in strikte zin, waarborgen genieten krachtens artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, *Parl.St.* Kamer, 2003-04, nr. 51-473/1, 444-492. Zie eveneens advies 52.711/3 van 8 februari 2013 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 19 maart 2014 ‘met betrekking tot de aanwijzing en de bevoegdheden van de personeelsleden van het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle belast met de nucleaire inspecties’, *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 53-2941/1, 27-36.

³⁹ Voetnoot 21 van het geciteerde advies: GwH 8 juni 2023, nr. 91/2023, inzonderheid B.13.4.

worden toegelaten in het kader van een gerechtelijk onderzoek, waarbij de belanghebbenden beschikken over een georganiseerd recht om toegang tot het dossier en bijkomende onderzoekshandelingen te vragen en waarbij is voorzien in een toezicht door de kamer van inbeschuldigingstelling op de regelmatigheid van de procedure.

Door de huiszoeking, in de huidige stand van de regelgeving inzake de strafrechtspleging, onder het toepassingsgebied van het mini-onderzoek te brengen, zonder te voorzien in bijkomende waarborgen ter bescherming van de rechten van verdediging, doet de bestreden bepaling op discriminerende wijze afbreuk aan het recht op eerbiediging van het privéleven en aan het recht op de onschendbaarheid van de woning.⁴⁰

Door het feit dat een onderzoeksrechter voorafgaandelijk toelating moet geven voor de huiszoeking kan bovendien het toezicht op de inmenging *a priori* en *a posteriori* versterkt worden aangezien de onderzoeksrechter het verleende huiszoekingsbevel moet motiveren, wat garandeert dat de persoon van wie de woning doorzocht wordt, een effectief toezicht kan houden.⁴¹ Het Grondwettelijk Hof heeft in de arresten nrs. 90/2023 en 91/2023 van 8 juni 2023 met betrekking tot het verschil in behandeling dat bestaat tussen, enerzijds, de personen die ervan verdacht worden een inbreuk gepleegd te hebben en bij wie een huiszoeking uitgevoerd wordt bevolen door een onderzoeksrechter en, anderzijds, de personen bij wie een huisvisitatie gehouden wordt door een vaststellende ambtenaar in het kader van het toezicht en de controle op en de opsporing en de vaststelling van inbreuken, het volgende in herinnering gebracht:

‘[B.13.1.] Uit het voorgaande vloeit voort dat het Hof de grondwettigheid van de regeling van het vroegere artikel D.145 van het Milieuwetboek slechts had aanvaard op voorwaarde dat de in B.12.4^[42] en B.12.5^[43] van het arrest nr. 60/2021 vermelde

⁴⁰ Voetnoot 22 van het geciteerde advies: GwH, 21 december 2017, nr. 148/2017, B.22.4.

⁴¹ Voetnoot 23 van het geciteerde advies: Cass. 11 januari 2006, *JLMB*, 2006, 590 en nota van JACOBS A. “Les mentions du mandat de perquisition comme protection des droits de la défense”. EHRM 9 december 2004, *Van Rossem v. België*, *RDPC*, 2005, 898 en nota van JACOBS A. “Perquisitions et droits de la défense: une remise en question des pratiques par la Cour européenne des droits de l’Homme?”

⁴² Voetnoot 24 van het geciteerde advies: Die overweging luidt:

“B.12.4. Bij artikel D.140 van het Milieuwetboek wordt vastgesteld dat enkel de personeelsleden van het DNB die de eed hebben afgelegd voor de rechtbank van eerste aanleg de bevoegdheden van gerechtelijke politie mogen uitoefenen. Bijgevolg mogen enkel die beëdigde personeelsleden krachtens het in het geding zijnde artikel D.145, tweede lid, van het Milieuwetboek een woonplaats binnentreden met de voorafgaande toestemming van de onderzoeksrechter. Uit de in B.3 aangehaalde parlementaire voorbereiding blijkt dat de personeelsleden van het DNB, bij het binnentreden van een woonplaats, rekening moeten houden met het evenredigheidsbeginsel en binnen de strikte uitoefening van hun opdracht moeten handelen. Voorts zijn de onderzoeksmiddelen die zij bij het uitoefenen van die bevoegdheid kunnen aanwenden, limitatief vastgesteld en afgebakend bij artikel D.146 van het Milieuwetboek.

Weliswaar kunnen de personeelsleden krachtens artikel D.140 van het Milieuwetboek het optreden van de openbare macht vorderen in de uitoefening van hun opdracht en leggen de in het geding zijnde bepalingen de eigenaar of bewoner de verplichting op om aan de gemachtigde personeelsleden vrije toegang tot zijn woning te verlenen en gesloten kasten of kluizen te openen, en aldus zijn medewerking te verlenen. Artikel D.154, 2°, van het Milieuwetboek voorziet immers in strafbepalingen voor ‘degene die zich verzet of de opdrachten van de personeelsleden belemmert’, wat ‘een inbreuk van de tweede categorie’ vormt. Een dergelijke inbreuk wordt krachtens artikel D.151, § 1, derde lid, gestraft met een gevangenisstraf van 8 dagen tot 3 jaar en een geldboete van minstens 100 euro en maximum 1.000.000 euro, of met één van beide sancties alleen. Zoals de Waalse Regering opmerkt, laten de in het geding zijnde bepalingen evenwel niet toe dat de bevoegde personeelsleden zich met geweld of dwang toegang tot een woning verschaffen wanneer de verplichte medewerking niet wordt verleend, noch dat zij de inzage van documenten of het openen van gesloten kasten of kluizen afdwingen indien de eigenaar of bewoner zich daartegen verzet. Indien de omstandigheden zulks vereisen, komt het de bevoegde personeelsleden toe de feiten aan te geven bij de procureur des Konings die de maatregelen zal nemen die noodzakelijk zijn om de strafvordering in werking te stellen en die, indien daar reden toe is, de zaak bij de onderzoeksrechter aanhangig zal maken teneinde een gerechtelijke huiszoeking te laten uitvoeren.”

⁴³ Voetnoot 25 van het geciteerde advies: Die overweging luidt:

“B.12.5. Behoudens uitzondering mag een opsporing ten huize of een huiszoeking niet plaatsvinden tussen 21 uur en 5 uur ‘s morgens (artikel 1 van de wet van 7 juni 1969 ‘tot vaststelling van de tijd gedurende welke geen opsporing ten

waarborgen in acht worden genomen, waaronder de waarborg dat de bepalingen van het Milieuwetboek niet toelaten dat de bevoegde personeelsleden zich met geweld of dwang toegang tot een woning verschaffen wanneer de verplichte medewerking niet wordt verleend, noch dat zij de inzage van documenten of het openen van gesloten kasten of kluizen afdwingen indien de eigenaar of bewoner zich daartegen verzet, en dat, indien de omstandigheden zulks vereisen, het de bevoegde personeelsleden toekomt de feiten aan te geven bij de procureur des Konings, die de maatregelen zal nemen die noodzakelijk zijn om de strafvordering in werking te stellen en die, indien daar reden toe is, de zaak bij de onderzoeksrechter aanhangig zal maken teneinde een gerechtelijke huiszoeking te laten uitvoeren (B.12.4, *in fine*).

(...)

B.13.4. Uit de voormelde rechtspraak blijkt dat de huiszoeking, vanwege de ernst van de erdoor teweeggebrachte inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven en van de onschendbaarheid van de woning, in de stand van de wetgeving inzake de strafrechtspleging, enkel kan worden toegelaten in het kader van een gerechtelijk onderzoek met betrekking tot een of meerdere strafrechtelijke misdrijven, waarbij dat onderzoek wordt omringd met verschillende waarborgen, waaronder het toezicht op de regelmatigheid van de procedure, dat onder de onderzoeksgerechten ressorteert.

Hoewel huisvisitaties kunnen worden toegestaan door de onderzoeksrechter, hetzij wegens het vermoeden van een inbreuk, hetzij met het oog op de uitvoering van een dwangmaatregel, wordt de bestaanbaarheid van dergelijke maatregelen met het recht op eerbiediging van de woning en van het privéleven en met het recht op een eerlijk proces evenwel gekoppeld aan de voorwaarde dat dergelijke huisvisitaties geen inmenging met zich mee mogen brengen die even ernstig is als die welke wordt veroorzaakt door een huiszoeking die in de context van een gerechtelijk onderzoek wordt verricht.

(...)

B.14.2. Uit de voormelde parlementaire voorbereiding blijkt dat de decreetgever, door een derde lid toe te voegen aan de artikelen D.161 en D.171 van het Milieuwetboek⁴⁴, het interpretatievoorbehoud dat door het Hof in zijn voormelde arrest nr. 60/2021 is geformuleerd, zijn werking heeft willen ontnemen door aan de vaststellende beambte de bevoegdheid toe te kennen om het optreden van de openbare macht te vorderen om de toegang tot de woning af te dwingen, in geval van weigering maar ook bij afwezigheid van de persoon, en door, zo nodig, toe te staan dat er een beroep wordt gedaan op de diensten van een slotenmaker. Zodoende heeft de decreetgever aan de vaststellende beampten bevoegdheden verleend tot inmenging in de woonplaats die dermate ernstig zijn dat zij het kader van een huisvisitatie te buiten gaan, hetgeen, om de in B.13.1 in herinnering gebrachte redenen, het recht op eerbiediging van de woning en van het privéleven, alsook het recht op een eerlijk proces schendt.⁴⁵

huize, huiszoeking of vrijheidsbeneming mag worden verricht'). Artikel D.145, tweede lid, van het Milieuwetboek vormt geen uitzondering op dat beginsel. In tegenstelling tot hetgeen is bepaald in het eerste lid van het voormelde artikel D.145, dat de personeelsleden van het DNB ertoe machtigt plaatsen die geen woning uitmaken, op 'elk ogenblik' binnen te treden, preciseert het tweede lid van artikel D.145 van het Milieuwetboek niet op welk ogenblik het is toegestaan de woning binnen te treden, maar onderwerpt het dat onderzoeksmiddel aan de toestemming van een onderzoeksrechter, zodat het binnentreden niet kan plaatsvinden tussen 21 uur en 5 uur 's morgens.'

⁴⁴ Voetnoot 26 van het geciteerde advies: Het doel van deze toevoeging bestaat er immers in de beambte te machtigen het optreden van de openbare macht te vorderen om de toegang tot de woning af te dwingen wanneer de betrokken persoon zich verzet tegen de tenuitvoerlegging van de voorafgaande machtiging van de rechter.

⁴⁵ Voetnoot 27 van het geciteerde advies: GwH 8 juni 2023, nrs. 90/2023 en 91/2023.

In casu wordt bij het verlenen van een huiszoekingsbevoegdheid aan inspecteurs in het kader van al hun toezichtopdrachten, terwijl die bevoegdheid uitgeoefend kan worden zonder enige voorafgaandelijke toelating door de rechter maar, in voorkomend geval, met de hulp van de openbare macht, aan die inspecteurs een niet toelaatbare inmengingsbevoegdheid verleend. Het ontworpen artikel 52, § 1, 6°, van de wet van 22 april 2019 moet dus fundamenteel herzien worden.

1.7. In zoverre het voorontwerp gewijzigd zou worden door niet meer te voorzien in de mogelijkheid om de bijstand van de openbare macht te vorderen tijdens een huisvisitatie of een huiszoeking, waarbij voor de betrokken personen aldus het recht behouden blijft om zich daartegen te verzetten, blijven andere waarborgen desalniettemin noodzakelijk om de evenredigheid van de maatregel te garanderen.

Het ontworpen artikel 52, § 4, luidt als volgt:

‘Bij de uitoefening van de in dit artikel bedoelde bevoegdheden dienen de inspecteurs ervoor te zorgen dat de middelen die zij aanwenden passend en noodzakelijk zijn voor het toezicht op de naleving van de wetten en uitvoeringsbesluiten waarvoor zij belast zijn met het toezicht op de naleving ervan.’

De aldus aan de inspecteurs verleende beoordelingsbevoegdheid met betrekking tot de wenselijkheid van een huisvisitatie of huiszoeking blijft desalniettemin ruim. Om de evenredigheid van de inmenging te garanderen,⁴⁶ zou het voorhanden zijn van een redelijke grond voor het vermoeden dat inbreuken begaan zijn op de bepalingen van wetgevingen waar de inspecteurs toezicht op houden, bovendien, in ieder geval verplicht moeten zijn en niet alleen voor het betreden van ‘andere plaatsen’. Bovendien wordt er in de voormelde rechtspraak van uitgegaan dat het bestaan van een controle *a posteriori* op het uitgeoefende huisvisitatierecht een onlosmakelijk element vormt van de naleving van het evenredigheidsbeginsel onderliggend aan de inmenging in het recht op respect van het privéleven van de personen wier lokalen het voorwerp uitgemaakt hebben van een huisvisitatie of huiszoeking. Om die controle te faciliteren zou de beslissing om artikel 52, § 1, 2°, van de wet van 22 april 2019 in te roepen het voorwerp moeten uitmaken van een naar behoren gemotiveerd schrijven waarvan de minimale vermeldingen bepaald moeten worden in het voorontwerp.”⁴⁷

20. Dezelfde opmerking moet hier *mutatis mutandis* worden herhaald. Het voorontwerp voert een huiszoekingsbevoegdheid in, in zoverre het de ambtenaren ertoe machtigt zich toegang te verschaffen en/of te laten verschaffen tot plaatsen, of doorzoekingen te doen met bijstand van de openbare macht. Er wordt niet voorzien in enige controle *a priori* door de onderzoeksrechter, noch in enig jurisdictioneel toezicht *a posteriori*. Een huiszoekingsbevoegdheid kan echter enkel worden aanvaard mits de fundamentele procedurele en inhoudelijke waarborgen in acht worden genomen waarop de afdeling Wetgeving in advies 78.105/2/V heeft gewezen.

⁴⁶ Voetnoot 28 van het geciteerde advies: Zie in dat verband advies 74.789/4 van 18 januari 2024 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 6 mei 2024 ‘houdende wijziging van het Waalse Wetboek van Duurzaam Wonen en het decreet van 18 maart 2002 betreffende de Infrastructuur’; advies 68.144/4 van 16 november 2020 over een wetsvoorstel “tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen teneinde de uitvoering van de maatregelen tot verwijdering te garanderen”, *Parl.St.* Kamer 2019, nr. 55-0066/1, 3-10, en advies 40.352/1 van 15 juni 2006 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 6 juni 2010 ‘tot invoering van het Sociaal Strafwetboek’, *Parl.St.* Kamer 2006-07, nr. 55-3059/1, 484-532. Zie inzonderheid de in dat verband geciteerde rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

⁴⁷ Advies 78.105/2/V van 8 september 2025, opmerkingen 1.3 tot 1.7 over het ontworpen artikel 52, pp. 8-20.

In de artikelsgewijze commentaar staat weliswaar dat de voorliggende bepalingen voortbouwen op soortgelijke bepalingen van het Wetboek van economisch recht, maar de afdeling Wetgeving merkt op dat die laatstgenoemde bepalingen dateren van vóór de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof die in advies 78.105/2/V wordt aangehaald, en dat de voorliggende bepalingen dienen te worden onderzocht in het licht van de eisen en de huidige rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en van de afdeling Wetgeving.

De afdeling Wetgeving stelt *in casu* vast dat alle waarborgen die de huiszoekingsbevoegdheid moeten omringen, in de voorliggende bepaling ontbreken.

De bepaling is in haar huidige vorm niet aanvaardbaar en moet grondig worden herzien.

21. Volgens het ontworpen artikel 9, § 1, 4°, omvatten de daar vermelde plaatsen ook vervoersmiddelen, waarvan de ambtenaren kunnen eisen dat ze tot stilstand worden gebracht.

Het valt echter niet uit te sluiten dat een vervoersmiddel in bepaalde omstandigheden (bijvoorbeeld een mobilhome of een woonwagen) een woning vormt in de zin van artikel 15 van de Grondwet.⁴⁸ Zo'n vervoersmiddel geniet dan de onschendbaarheid van de woning die met name in artikel 15 van de Grondwet wordt vermeld.

Aan de gemachtigde is gevraagd hoe de steller van het voorontwerp rekening heeft gehouden met het feit dat een vervoersmiddel in bepaalde omstandigheden kan worden beschouwd als een woning die de in artikel 15 van de Grondwet bedoelde bescherming geniet,⁴⁹ en of het in dat geval de bedoeling is dat ambtenaren er zich zonder voorafgaande toestemming van de onderzoeksrechter toegang toe kunnen verschaffen, evenals wanneer het vervoersmiddel bewoond is. De gemachtigde heeft het volgende geantwoord:

“Het is niet de bedoeling dat dergelijke plaatsen worden betreden. Elke plaats die als een woonplaats kan worden beschouwd, is niet toegankelijk zonder voorafgaandelijke rechtelijke toestemming. Er is ook bewust voor gekozen om geen bepalingen op te nemen die zouden toelaten om een woonst of bewoonde lokalen te betreden. Indien iets dergelijk nodig zou zijn dan zal er uitdrukkelijke toestemming gevraagd moeten worden aan de onderzoeksrechter. Deze verduidelijking kan desgevallend worden opgenomen in de Memorie van toelichting.”

⁴⁸ Zie in dezelfde zin advies 67.134/1 van 7 mei 2020 over een voorontwerp van wet ‘tot wijziging van het Wetboek van economisch recht en van andere wetten voor wat de uitvoering van Verordening (EU) 2017/2394 van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2017 betreffende samenwerking tussen de nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 2006/2004 betreft’, opmerking 6 over artikel 4, 33.

⁴⁹ Zie in dezelfde zin advies 67.134/1:

“Vraag is verder of voldoende rekening is gehouden met de bescherming van voertuigen die als woning kunnen worden beschouwd. Onder bepaalde omstandigheden kan bijvoorbeeld een woonwagen of een mobilhome als een woning worden gekwalificeerd in de zin van zowel artikel 15 van de Grondwet, als in de zin van artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en artikel 17 van het Internationaal Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten. In de mate dat een lokaal volgens de spraakgebruikelijke betekenis verwijst naar een onderdeel van een gebouw, zou een dergelijk voertuig aan de bijzondere bescherming van de onderzoeksrechter ontsnappen. Vraag is of zulks de bedoeling is.”

De artikelsgewijze commentaar moet in die zin worden aangevuld.

C. Ondervragingen (ontworpen artikel 9, § 1, 5°)

22. Het spreekt voor zich dat de bevoegdheid waarin het ontworpen artikel 9, § 1, 5°, voorziet en die ertoe strekt iedere persoon te ondervragen over alles wat nuttig is om inbreuken op de beperkende maatregelen op te sporen of vast te stellen, moet worden uitgeoefend met inachtneming van de rechten van verdediging. Dat impliceert dat de persoon die wordt ondervraagd het recht heeft te zwijgen, zichzelf niet te beschuldigen en zich vanaf de eerste ondervraging te laten bijstaan door een advocaat.

D. Toezicht op financiële stromen

23. Op de vraag of het ontworpen artikel 9, § 1, 7°, het mogelijk maakt dat ambtenaren een soortgelijk toezicht op financiële stromen uitoefenen als dat waarin artikel 46^{quater}, § 3, 1°, Sv. voorziet, dan wel of de huiszoeking enkel voor voorbije transacties geldt, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Het gaat enkel om voorbije transacties, niet om de monitoring van lopende transacties. De bevoegde autoriteiten/ambtenaren voeren geen observaties uit of onderzoeken zoals in een strafrechtelijk onderzoek gebeuren of in een onderzoek door de gerechtelijke politie. Zij dienen wel de nodige bevoegdheid te hebben om indien nodig de vereiste informatie te kunnen opvragen indien zij dit nodig hebben om inbreuken en omzeilingen te kunnen vaststellen.

Zoals ook supra toegelicht: op grond van de Europese verordeningen zijn alle natuurlijke en rechtspersonen, entiteiten en lichamen verplicht om alle informatie mee te delen aan de bevoegde autoriteiten. De banken en de financiële instellingen doen krachtens deze Europese verordeningen een constante (=dagelijkse en per transactie) monitoring en controle op hun cliënten en op alle financiële transacties die zij uitvoeren of ontvangen. Indien zij inbreuken vaststellen of vermoedens hebben van omzeilingen dan dienen zij de bevoegde autoriteiten hiervan op de hoogte te stellen.”

Onder voorbehoud van wat reeds is uiteengezet in algemene opmerking II over de evenredigheid en de ontstentenis van gerechtelijke controle, moet die precisering worden opgenomen in de commentaar op het artikel.

E. Beslag en opheffing (ontworpen artikel 9, paragrafen 2 tot 7)

24. Op de vraag of in het ontworpen artikel 9, § 2, niet uitdrukkelijk moet worden bepaald dat het beslag onderworpen is aan de rechterlijke toetsing voorzien in artikel 28^{sexies} Sv. (met name met betrekking tot het beroep tegen de beslissing van de procureur des Konings voor de kamer van inbeschuldigingstelling), heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Er kan inderdaad worden toegevoegd dat het artikel 28^{sexies} van het Wetboek van toepassing is op dit beslag. Gelet dat er geen expliciete afwijking hierop is voorzien door het ontwerp, is artikel 28^{sexies} de facto van toepassing. Het zou dus voldoende moeten zijn

om dit in de Memorie van toelichting expliciet op te nemen, zoals ook aangegeven supra in het aangehaalde advies.”

Die precisering moet in het dispositief opgenomen worden.

25. In paragraaf 5 wordt bepaald dat het openbaar ministerie de verzegeling die het bevolen of bevestigd heeft, te allen tijde kan opheffen.

In paragraaf 6 wordt bepaald dat het beslag of de verzegeling van rechtswege wordt opgeheven door de rechtelijke beslissing die een einde maakt aan de vervolgingen, zodra het vonnis in kracht van gewijsde is gegaan.

De vraag rijst dan ook of de mogelijkheid die het openbaar ministerie krijgt om tot opheffing over te gaan, niet ook betrekking moet hebben op inbeslagnemingen.

Het dispositief moet in die zin herzien worden, tenzij er een gegronde reden voor dat verschil kan worden opgegeven.

Artikel 14

Ontworpen artikel 11 van de wet van 13 mei 2003

26. In het ontworpen artikel 11, § 4, moeten de woorden “De inbreuken op paragraaf 3 worden gestraft” vervangen worden door de woorden “Het niet-naleven van de verplichtingen bedoeld in paragraaf 3 wordt bestraft”.

Artikel 15

Ontworpen artikel 12 van de wet van 13 mei 2003

27. Zoals de gemachtigde beaamd heeft, moet, naast de onderzoeksmaatregel en de maatregel tot vaststelling, ook melding gemaakt worden van de opsporingshandeling.

Artikel 22

Ontworpen artikel 16 van de wet van 13 mei 2003

28. In de Franse tekst van het ontworpen artikel 16, § 1, 1°, vormen de woorden “ou de les dégager au profit de ceux-ci” geen correcte vertaling van de Nederlandse tekst.

29. In het ontworpen artikel 16, § 1, 9°, c), moeten de woorden “de Belgische rechtsmacht” vervangen worden door de woorden “de bevoegdheid van de Belgische Staat”.

30. Om te voorkomen dat het ontworpen artikel 16, § 3, tweede lid, interpretatiemoeilijkheden oplevert, moeten de woorden “Het tweede lid is niet van toepassing” weggelaten worden.

INWERKINGTREDING

31. Het voorliggende voorontwerp bevat geen enkele bepaling met betrekking tot de inwerkingtreding.

Uit de memorie van toelichting blijkt echter dat het de bedoeling was dat het voorontwerp op 8 april 2026 in werking zou treden, dat wil zeggen op de oorspronkelijk geplande datum van inwerkingtreding van het nieuwe Belgisch Strafwetboek. Op de dag waarop dit advies wordt gegeven, is die datum reeds verstreken.

De artikelen 252 en 253 van de wet van 30 maart 2026 'houdende harmonisatie van de geldende wetsbepalingen van Justitie met het Strafwetboek van 29 februari 2024 II' hebben de inwerkingtreding van de boeken 1 en 2 van het Strafwetboek echter uitgesteld tot 1 september 2026.

In zoverre het voorontwerp inbreuken vaststelt waarvan de strafmaat wordt bepaald onder verwijzing naar het nieuwe Strafwetboek, vereist de logica dat het voorontwerp op die datum van 1 september 2026 in werking treedt. De afdeling Wetgeving merkt echter op dat een dergelijke gang van zaken tot een verdere vertraging leidt in de omzetting van richtlijn (EU) 2024/1226, die uiterlijk op 20 mei 2025 voltooid moest zijn.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER FACCO

Patrick RONVAUX