

Rolnummers 6805, 6807 en 6808
Arrest nr. 44/2019 van 14 maart 2019

A R R E S T

In zake : de beroepen tot gehele of gedeeltelijke vernietiging van de wet van 17 mei 2017 tot wijziging van het Wetboek van strafvordering om de strijd tegen het terrorisme te bevorderen, ingesteld door de « Mutualité Saint-Michel » en anderen, door het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van Brussel en door de vzw « Vereniging van de O.C.M.W. Secretarissen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ».

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters F. Daoût en A. Alen, en de rechters L. Lavrysen, J.-P. Snappe, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, J. Moerman en M. Pâques, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter F. Daoût,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de beroepen en rechtspleging

a. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 2 januari 2018 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 3 januari 2018, is beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 2 van de wet van 17 mei 2017 tot wijziging van het Wetboek van strafvordering om de strijd tegen het terrorisme te bevorderen (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 3 juli 2017) door de « Mutualité Saint-Michel », de openbare centra voor maatschappelijk welzijn van Anderlecht, Oudergem, Sint-Agatha-Berchem, Chapelle-lez-Herlaimont, Evere, Vorst, Ganshoren, Sint-Jans-Molenbeek, Sint-Gillis, Sint-Joost-ten-Node, Schaarbeek, Borgworm en Sint-Lambrechts-Woluwe, de vzw « L'association de Défense des Allocataires Sociaux », de vzw « Association des psychologues praticiens d'orientation psychanalytique », de vzw « Fédération des Services Sociaux », de vzw « Ligue des Droits de l'Homme », de vzw « Association Syndicale des Magistrats », de vzw « Réseau wallon de lutte contre la pauvreté (RWLP) », de beroepsvereniging « Belgische Unie van Professionele Bemiddelaars (BUPB) » en de vzw « Union professionnelle Francophone des Assistants Sociaux », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J. Fierens, advocaat bij de balie te Brussel.

b. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 29 december 2017 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 3 januari 2018, heeft het openbaar centrum van maatschappelijk welzijn van Brussel, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J. Sohier, advocaat bij de balie te Brussel, beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 46bis/1, § 3, van het Wetboek van strafvordering, zoals ingevoegd bij artikel 2 van de voormelde wet van 17 mei 2017.

c. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 29 december 2017 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 3 januari 2018, heeft de vzw « Vereniging van de O.C.M.W. Secretarissen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J. Sohier, beroep tot vernietiging ingesteld van de voormelde wet van 17 mei 2017.

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 6805, 6807 en 6808 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

Memories zijn ingediend door :

- het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van Elsene, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J. Fierens (in de zaak nr. 6805);

- het Nationaal Verbond van Socialistische Mutualiteiten, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J. Fierens (in de zaak nr. 6805);

- de Waalse « FGTB », Interregionale van het ABVV, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J. Fierens (in de zaak nr. 6805);

- de vzw « Union des Villes et Communes de Wallonie », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J. Fierens (in de zaak nr. 6805);

- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Schaffner, advocaat bij de balie te Brussel (in alle zaken).

De verzoekende partijen hebben memories van antwoord ingediend.

De Ministerraad heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Bij beschikking van 19 december 2018 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers J.-P. Snappe en L. Lavrysen te hebben gehoord, beslist dat de zaken in staat van wijzen zijn, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 16 januari 2019 en de zaken in beraad zullen worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, zijn de zaken op 16 januari 2019 in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

A.1. De verzoekende en de tussenkomenende partijen verantwoord hun belang ofwel door hun hoedanigheid van instelling van sociale zekerheid die rechtstreeks bij de wet wordt beoogd, ofwel door de specificiteit van hun maatschappelijk doel dat door de bestreden wet zou worden geraakt.

A.2. De Ministerraad betwist noch het belang van de verzoekende partijen, noch dat van de tussenkomenende partijen.

Ten aanzien van het wettigheidsbeginsel in strafzaken

A.3.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 6805 leiden het tweede middel van hun verzoekschrift af uit de schending van de artikelen 12, eerste en tweede lid, en 14 van de Grondwet, van artikel 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en van artikel 15 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, en van het grondwettelijk beginsel van rechtszekerheid, voorzienbaarheid en toegankelijkheid van de norm.

A.3.2. In een eerste onderdeel betogen zij dat de « [door de procureur des Konings noodzakelijk geachte] administratieve inlichtingen », waarbij de niet-mededeling ervan wordt bestraft, niet duidelijk zijn bepaald, zodat de procureur des Konings om het even welke inlichting kan vorderen. Daarenboven maakt de bestreden wet het evenmin mogelijk te weten welke gegevens met betrekking tot medische hulp en dringende medische hulp « medische gegevens van persoonlijke aard » zijn die van het toepassingsgebied van de bestreden wet zijn uitgesloten. Wat betreft de plicht om een loutere « [dreiging] van een terroristisch misdrijf » aan te geven, vrezen de verzoekende partijen dat bepaalde godsdienstige overtuigingen, de wijze waarop men zich kleedt of de uiting van bepaalde meningen die geen misdrijf vormt, worden beoogd. In de praktijk zal het in elk geval onmogelijk zijn de elementen te bepalen die uit eigen beweging aan de procureur des Konings moeten worden bezorgd.

A.3.3. In een tweede onderdeel zijn de verzoekende partijen van mening dat de eventuele plegers van de misdrijven niet voldoende gepreciseerd zijn. De wet blijft immers vaag ten aanzien van de personen die ervoor verantwoordelijk zijn de gevorderde inlichtingen mede te delen.

In een derde onderdeel, tot slot, betogen zij dat het niet mogelijk zou zijn te bepalen welke « maatregel » wordt bedoeld in paragraaf 2 van het nieuwe artikel 46bis/1 van het Wetboek van strafvordering, terwijl het gaat om een element dat een strafrechtelijk misdrijf vormt.

A.4. De tussenkomenende partijen in de zaak nr. 6805 verwijzen naar de door de verzoekende partijen aangevoerde argumenten.

A.5. De verzoekende partijen in de zaken nrs. 6807 en 6808 leiden het eerste middel van hun verzoekschriften af uit de schending van de artikelen 12 en 14 van de Grondwet, van artikel 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, van de algemene beginselen van wettigheid in strafzaken en van rechtszekerheid, en van het algemeen beginsel van evenredigheid, in zoverre de bestreden wet nalaat de strafbaarstellingen die zij instelt, precies te bepalen. Concreet legt de wet de mededeling op van « administratieve inlichtingen » en van « informaties die ernstige aanwijzingen kunnen uitmaken van een terroristisch misdrijf », zonder evenwel die begrippen te definiëren. Zelfs wanneer de wetgever daarom werd verzocht door de afdeling wetgeving van de Raad van State, heeft hij ze evenmin uitgelegd. Daaruit volgt een totale rechtsonzekerheid. De maatschappelijk werkers kunnen de aard van de strafrechtelijk bestrafte feiten niet concreet evalueren en hun gedrag dientengevolge aanpassen.

Insgelijks is de schending van de beginselen van wettigheid in strafzaken en van rechtszekerheid onevenredig ten opzichte van de door de wetgever nagestreefde doelstelling.

Tot slot was het beroepsgeheim van de personeelsleden van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (hierna : de OCMW's) reeds vóór de aanneming van de bestreden wet niet absoluut, met name om de verwezenlijking van een ernstig en dreigend gevaar te vermijden, zodat de bestreden bepalingen geenszins noodzakelijk zijn om de nagestreefde doelstelling te bereiken.

A.6.1. In verband met de passieve informatieplicht preciseert de Ministerraad allereerst dat de door de wetgever nagestreefde doelstelling niet dubbelzinnig is; zij is duidelijk beperkt tot de strijd tegen het terrorisme. De vordering van de procureur des Konings moet bijgevolg passen in het kader van het opsporen van terroristische misdrijven. Evenzo moet de procureur des Konings de inlichtingen die hij vordert nauwkeurig beschrijven en de vorm bepalen waarin die hem moeten worden medegedeeld.

De Ministerraad betoogt vervolgens dat de afdeling wetgeving van de Raad van State de wetgever alleen heeft verzocht het begrip « gevorderde inlichtingen » te verduidelijken. Dat betekent op zich niet dat dat begrip het wettigheidsbeginsel in strafzaken schendt. Hoe dan ook, die bewoordingen zijn niet vaag en bestaan sinds elf jaar in de Belgische wetgeving. Daarenboven zijn zij tijdens de parlementaire voorbereiding en zelfs in een ministeriële omzendbrief verduidelijkt, en het is toegestaan rekening te houden met een dergelijke omzendbrief, aangezien men zelfs rekening mag houden met de interpretatie die door de rechtscolleges aan een voorwaarde van een misdrijf wordt gegeven.

De specifieke strafbaarstelling die erin bestaat te weigeren de gevorderde inlichtingen mede te delen is perfect duidelijk. De socialezekerheidsinstellingen kunnen zich niet vergissen over de vraag of de voorwaarden voor een strafrechtelijk misdrijf al dan niet vervuld zijn, aangezien de procureur des Konings de gevorderde inlichtingen nauwkeurig moet beschrijven.

De Ministerraad wijst voorts erop dat de term « maatregel », hoewel niet expliciet gedefinieerd in de bestreden wet, verwijst naar de door de procureur des Konings geformuleerde vordering van inlichtingen.

Ten aanzien van de personen die verantwoordelijk zijn voor de mededeling van de gevorderde inlichtingen is er geen enkele dubbelzinnigheid. Het is de socialezekerheidsinstelling waarop de passieve informatieplicht berust. Het zijn dus de personen die de instelling vertegenwoordigen die ertoe gehouden zijn te antwoorden op de vorderingen van de procureur des Konings, hetgeen in de omzendbrief wordt bevestigd.

A.6.2. Met betrekking tot de actieve informatieplicht betoogt de Ministerraad vervolgens dat men zich geen zorgen dient te maken over de inachtneming van het wettigheidsbeginsel in strafzaken ten opzichte van een specifieke strafrechtelijke sanctie, aangezien het niet in acht nemen van de actieve informatieplicht niet met een

dergelijke sanctie gepaard gaat. Het onderzoek blijft alleen relevant met betrekking tot de weerslag van paragraaf 3 van het nieuwe artikel 46bis/1 van het Wetboek van strafvordering op de strafbaarstelling waarin is voorzien in artikel 458 van het Strafwetboek.

De Ministerraad preciseert vervolgens dat de personen op wie de actieve informatieplicht betrekking heeft in staat zijn te bepalen welke informatie moet worden medegedeeld. Over het begrip « terroristisch misdrijf » bestaat geen discussie aangezien in de bestreden bepaling naar het Strafwetboek wordt verwezen. De voorbereiding van en de poging tot een terroristisch misdrijf passen in het kader van de actieve informatieplicht, hetgeen tijdens de parlementaire voorbereiding en in de ministeriële omzendbrief is bevestigd. Insgelijks zijn tijdens de parlementaire voorbereiding de door de afdeling wetgeving van de Raad van State gevraagde verduidelijkingen aangebracht en is de oorspronkelijke tekst van de bestreden bepaling gewijzigd. Sindsdien is het duidelijk dat het erom gaat het personeel van de socialezekerheidsinstellingen de verplichting op te leggen niet alle inlichtingen bekend te maken die een terroristisch misdrijf kunnen voorkomen, maar wel de informatie te verstrekken met betrekking tot een gepleegd terroristisch misdrijf. Die informatieplicht heeft ook betrekking op de poging tot een terroristisch misdrijf en op de dreiging met een terroristisch misdrijf.

De Ministerraad besluit daaruit dat de wettekst het mogelijk maakt de voorzienbaarheid van de strafbaarstelling te verzekeren.

Tot slot vereist de theorie van de noodtoestand dat aan strikte voorwaarden is voldaan, waarbij het voor de houder van het beroepsgeheim niet noodzakelijk evident is om die te begrijpen. In elk geval belet het bestaan van die theorie de wetgever niet een wet aan te nemen waarin de gevallen worden bepaald waarin het beroepsgeheim kan worden opgeheven, met name indien hij van mening is dat artikel 29 van het Wetboek van strafvordering niet voldoende is om terroristische misdrijven te bestrijden.

A.7. Wat het eerste onderdeel betreft, antwoorden de verzoekende partijen in de zaak nr. 6805 dat het feit dat de procureur des Konings de inlichtingen die hij vordert nauwkeurig moet beschrijven, geen enkele aanwijzing geeft over de aard van de gevorderde inlichtingen, noch over de grenzen van de bevoegdheden van de procureur des Konings.

Daarenboven is het niet aanvaardbaar dat rechtsonderhorigen, die met strafrechtelijke sancties worden bedreigd, de parlementaire voorbereiding of ministeriële omzendbrieven moeten bestuderen om de verboden gedragingen te kennen.

Het feit dat de term « bestuurlijke inlichtingen » in een andere wetsbepaling (artikel 138ter van het Gerechtelijk Wetboek) voorkomt, doet geen afbreuk aan het vage karakter van de bestreden norm, temeer omdat in die bepaling de weigering om die inlichtingen te verstrekken niet strafrechtelijk wordt bestraft.

Volgens de verzoekende partijen is het voorts onjuist dat het begrip « administratieve inlichtingen » tijdens de parlementaire voorbereiding zou zijn gepreciseerd. De door de indienster van het wetsvoorstel als voorbeeld aangehaalde inlichtingen vertonen geen enkele band met terroristische misdrijven of met ernstige aanwijzingen van een terroristisch misdrijf. Hoe dan ook gaat het om informatie waarover de politie in elk geval beschikt. Bijgevolg is de norm van geen enkel nut, ofwel bestaat de bedoeling van de wetgever erin nauwkeurigere inlichtingen te verkrijgen dan hetgeen tijdens de parlementaire voorbereiding is gezegd.

Wat het tweede onderdeel betreft, antwoorden de verzoekende partijen dat de eventuele plegers van de misdrijven niet uitsluitend de personen zijn die de socialezekerheidsinstelling vertegenwoordigen. De bewoordingen van de bestreden bepalingen zijn immers vager, zodat personen die de instelling niet vertegenwoordigen, ook kunnen worden beoogd. In de door de Ministerraad aangevoerde omzendbrief vergist men zich trouwens wat betreft de persoon die de OCMW's kan vertegenwoordigen.

Wat het derde onderdeel betreft, ten slotte, herhalen de verzoekende partijen dat de Ministerraad geen ministeriële omzendbrief kan aanvoeren om de bewoordingen van de bestreden bepaling te interpreteren, zoals het begrip « maatregel » dat is beoogd in paragraaf 2 van artikel 46bis/1 van het Wetboek van strafvordering.

A.8. De verzoekende partijen in de zaken nrs. 6807 en 6808 antwoorden dat de Ministerraad de draagwijdte van het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State minimaliseert. Daarenboven verduidelijkt het feit dat het begrip « administratieve inlichtingen » sinds elf jaar in de Belgische wetgeving bestaat, dat begrip niet. Indien daarenboven een omzendbrief nodig is om de feiten te preciseren die een

strafrechtelijk misdrijf uitmaken, is dat het bewijs dat die niet duidelijk zijn. Daarbij komt dat een omzendbrief niet dezelfde bindende kracht heeft als een wet, waardoor de rechtsonzekerheid wordt versterkt.

Het is voorts ten onrechte dat de Ministerraad beweert dat men zich geen zorgen zou moeten maken over de inachtneming van het wettigheidsbeginsel in strafzaken ten opzichte van een specifieke sanctie, aangezien die strafbaarstelling gelijk dient te lopen met de sanctie waarmee artikel 458 van het Strafwetboek gepaard gaat.

Het begrip « informaties die ernstige aanwijzingen kunnen uitmaken van een terroristisch misdrijf » is noch in de omzendbrief gepreciseerd, noch tijdens de parlementaire debatten. Ten aanzien van het begrip « terroristisch misdrijf » is de Ministerraad tegenstrijdig. Nu eens vallen de voorbereiding van en de poging tot een terroristisch misdrijf binnen het kader van de actieve informatieplicht, dan weer zijn zij ervan uitgesloten. Ten aanzien van het begrip « informaties die ernstige aanwijzingen kunnen uitmaken van een terroristisch misdrijf » is het onaanvaardbaar het gewicht van een strafbaarstelling te doen wegen op de eigen overtuiging van een persoon. De maatschappelijk werkers kunnen dus noch de aard van de strafrechtelijk bestrafte feiten concreet evalueren noch hun gedrag dientengevolge aanpassen.

De verzoekende partijen betogen voorts dat de bestreden bepalingen niet kunnen verduidelijken in welke gevallen de theorie van de noodtoestand moet worden toegepast. Hooguit breiden zij die theorie uit, in zoverre een ernstig en dreigend gevaar restrictiever is dan louter ernstige aanwijzingen van een terroristisch misdrijf.

Tot slot volgt uit een omzendbrief van het college van procureurs-generaal dat, hoewel elke afzonderlijke schending van het beroepsgeheim niet significant kan lijken, hetzelfde niet geldt voor de som van al die schendingen.

A.9.1. In verband met het begrip « [door de procureur des Konings noodzakelijk geachte] administratieve inlichtingen » repliceert de Ministerraad dat het wettigheidsbeginsel in strafzaken niet vereist dat alleen de tekst van de wet als referentie dient om de draagwijdte ervan te kunnen begrijpen. Het is dus mogelijk rekening te houden met een omzendbrief, waaruit niet blijkt dat de wettekst niet duidelijk is.

De Ministerraad preciseert dat hij het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State niet minimaliseert maar is van mening dat hij er later op heeft geantwoord in de parlementaire voorbereiding. Daarenboven valt de definitie van de termen aan de procureur des Konings medegedeelde « administratieve inlichtingen » onder de passieve en niet onder de actieve informatieplicht. Men dient zich derhalve niet af te vragen of zij « ernstige aanwijzingen van een terroristisch misdrijf » uitmaken. In tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partijen beweren, overlappen de administratieve inlichtingen waarover de socialezekerheidsinstellingen beschikken gezinszins diegene waarover de politie beschikt.

Door te verwijzen naar het begrip « nodige bestuurlijke inlichtingen » in artikel 138^{ter} van het Gerechtelijk Wetboek, ten slotte, heeft de Ministerraad enkel de aandacht willen vestigen op het feit dat die termen in het Belgisch recht niet onuitgegeven zijn en dat de toepassing ervan nog nooit problemen heeft opgeleverd.

Op het argument dat de wet het niet mogelijk zou maken de aard van de gevorderde inlichtingen, noch de grenzen van de bevoegdheid van de procureur des Konings te begrijpen, antwoordt de Ministerraad dat het feit dat de procureur des Konings ertoe gehouden is de inlichtingen die hij vordert nauwkeurig te beschrijven en de vorm waarin die informatie moet worden medegedeeld te bepalen, verzekert dat het wettigheidsbeginsel in acht wordt genomen. Alleen indien de gevorderde inlichtingen klaarblijkelijk niet passen in het kader van het begrip « noodzakelijke administratieve inlichtingen » dient de aangezochte persoon aan te geven dat het wettelijke begrip niet in acht is genomen.

A.9.2. In verband met het begrip « ernstige aanwijzingen van een terroristisch misdrijf » repliceert de Ministerraad dat er geen enkele tegenspraak is tussen zijn memorie en de parlementaire voorbereiding. De verzoekende partijen zijn het die de aangifte van informatie die een terroristisch misdrijf kan voorkomen, die bij de bestreden wet niet wordt vereist, en de poging tot en/of de voorbereidende handelingen van terroristische misdrijven, die in het Strafwetboek bepaalde misdrijven zijn, met elkaar verwarren. Dienaangaande is het voorts onjuist dat de maatschappelijk werkers in het duister zouden tasten wanneer zij worden geconfronteerd met een geradicaliseerde persoon. Hoewel radicalisering geen terroristisch misdrijf is, zullen ernstige aanwijzingen van een terroristisch misdrijf moeten worden aangegeven.

De Ministerraad besluit daaruit dat de middelen in verband met de schending van het wettigheidsbeginsel in strafzaken niet gegrond zijn.

Ten aanzien van het recht op eerbiediging van het privéleven (eerste middel, eerste onderdeel, in de zaak nr. 6805, tweede middel in de zaak nr. 6807 en in de zaak nr. 6808)

A.10.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 6805 leiden het eerste middel van hun verzoekschrift af uit de schending van artikel 22 van de Grondwet, van artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, van artikel 17 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, van artikel 16 van het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind, van artikel 22 van het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 10, 11 en eventueel 191 van de Grondwet en artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

A.10.2. In een eerste onderdeel betogen zij dat de afwijkingen van het door het beroepsgeheim gewaarborgde recht op bescherming van het privéleven onevenredig zijn.

De procureur des Konings is immers ertoe gemachtigd om het even welke inlichting te vorderen, behalve de medische gegevens van persoonlijke aard, aangezien de termen « noodzakelijke administratieve inlichtingen » niet bij de wet zijn gepreciseerd. De houder van het beroepsgeheim heeft bovendien niet de minste waarborg dat die inlichtingen daadwerkelijk gevorderd worden in het kader van het opsporen van terroristische misdrijven. In tegenstelling tot de regeling vervat in artikel 458*bis* van het Strafwetboek, is bij de bestreden wet niet langer een beoordelingsbevoegdheid voorbehouden aan de houder van het beroepsgeheim, noch een mogelijkheid tot toetsing ten aanzien van de wettigheid en de opportuniteit van de vordering. Aldus wordt de rol van de leden van de socialezekerheidsinstellingen en van de OCMW's teruggebracht tot die van hulppersoneel voor het toezicht op de burgers en het opleggen van sancties voor strafbare feiten.

De verzoekende partijen zijn voorts van mening dat het niet redelijk is de geheimhoudingsplicht te beperken om sociale fraude te bestrijden, zonder situaties van fraude te onderscheiden van terroristische bedreigingen of handelingen.

Zij preciseren dat de bestreden wet in bepaalde gevallen het beroepsleven van de houders van het beroepsgeheim diepgaand wijzigt en zelfs onmogelijk maakt.

Tot slot beschermen de reeds bestaande uitzonderingen op het beroepsgeheim, waaronder de theorie van de noodtoestand, de samenleving reeds afdoende gelet op het risico van terroristische misdrijven. De bestreden wet is derhalve niet noodzakelijk om de nationale veiligheid of de openbare veiligheid te garanderen.

A.11. De vier tussenkomende partijen maken de argumentatie die door de verzoekende partijen in de zaak nr. 6805 is uiteengezet tot de hunne.

A.12. De verzoekende partijen in de zaken nrs. 6807 en 6808 leiden het tweede middel van hun verzoekschriften af uit de schending van artikel 22 van de Grondwet, van artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en van het algemeen evenredigheidsbeginsel.

Zij doen gelden dat de termen « administratieve inlichtingen » en « informatie die ernstige aanwijzingen kunnen uitmaken van een terroristisch misdrijf » elementaire nauwkeurigheid missen, zodat de maatschappelijk werkers niet kunnen begrijpen welke informatie moet worden medegedeeld, op het gevaar af persoonlijk aansprakelijk te worden. Een dergelijke rechtsonzekerheid schendt de wettigheidsvereiste van de inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven, zoals ook de afdeling wetgeving van de Raad van State heeft opgemerkt. De grenzen van de inmenging, en bijgevolg de evenredigheid ervan, zijn dus moeilijk te identificeren. Tot slot zijn de bestreden bepalingen geenszins noodzakelijk, omdat reeds vóór de aanneming van de bestreden wet het beroepsgeheim van de personeelsleden van de OCMW's niet absoluut was.

A.13. De Ministerraad betoogt allereerst, met betrekking tot de wettigheidsvereiste van de inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven, dat de passieve en de actieve informatieplicht in voldoende nauwkeurige termen geformuleerd zijn, zoals werd aangetoond voor het wettigheidsbeginsel in strafzaken. Bovendien is het, met betrekking tot de passieve informatieplicht, onjuist te beweren dat de houder van het beroepsgeheim niet de minste waarborg, noch de minste controle heeft in verband met de vordering van de procureur des Konings. Die vordering past in het kader van een onderzoek met het oog op het opsporen van terroristische misdrijven. Het schriftelijke en gedetailleerde karakter van de vordering maakt ook de controle

ervan mogelijk. De Ministerraad verwijst op dat punt naar het arrest van het Hof nr. 202/2004 van 21 december 2004.

Vervolgens is de nagestreefde doelstelling ontegenzeggelijk legitiem en beperkt tot de strijd tegen het terrorisme. De bestreden wetgeving beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte en is noodzakelijk om de nagestreefde doelstelling te bereiken.

Tot slot is de inmenging in het recht op het privéleven evenredig. De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft gemeend dat zulks het geval is voor de passieve informatieplicht. Voor de actieve informatieplicht maakt zij melding van eventuele andere wegen die zouden kunnen worden gevolgd. Tijdens de parlementaire voorbereiding heeft de wetgever bijgevolg verduidelijkingen aangebracht. Hij heeft dus een evenwicht gezocht tussen het vertrouwen dat personen stellen in sociale instellingen en hun personeelsleden, enerzijds, en de strijd tegen het terrorisme, anderzijds. De Ministerraad verwijst voorts naar het voormelde arrest nr. 202/2004 om te betogen dat de bestreden wet beantwoordt aan een dwingende behoefte die erin bestaat het mogelijk te maken cruciale informatie te verkrijgen in het kader van het opsporen van een van de zwaarste misdrijven waarin het Strafwetboek voorziet.

A.14. De verzoekende partijen in de zaak nr. 6805 antwoorden dat zij het belang van de strijd tegen het terrorisme niet betwisten. De vraag is veeleer of die strijd verantwoordt dat de opdrachten die aan de socialezekerheidsinstellingen zijn toegewezen, verdwijnen.

Daarenboven herinneren zij eraan dat de bestaande uitzonderingen op het beroepsgeheim de samenleving afdoende beschermen gelet op het risico van terroristische misdrijven. De bestreden bepalingen zijn overbodig en onevenredig. In plaats van de voorwaarden voor de toepassing van de theorie van de noodtoestand te verduidelijken, zorgt de bestreden wet bovendien, door het vage karakter ervan, veeleer voor een zekere verwarring.

A.15. De verzoekende partijen in de zaken nrs. 6807 en 6808 antwoorden dat het bij de bestreden wet in werking gestelde systeem niets concreets bijdraagt aan de strijd tegen het terrorisme. Het dreigt veeleer een omgekeerd effect voort te brengen : doordat het systeem belet dat er een vertrouwensband ontstaat tussen de begunstigers van de diensten van de OCMW's en de maatschappelijk werkers, is het waarschijnlijk dat de socialezekerheidsinstellingen in de toekomst niet de minste informatie meer zullen ontvangen over de wil om een terroristisch misdrijf te plegen of over het bestaan van een dergelijk misdrijf.

Bovendien kon de voorkeur worden gegeven aan andere, minder afbreuk doende maatregelen, zoals de theorie van de noodtoestand.

Daarenboven is de privé-informatie die kan worden doorgegeven, niet bepaald en maken zij niet het voorwerp uit van enige bijzondere beperking die een kader zou vormen voor de inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven. Aangezien het toepassingsgebied van de maatregel uitermate ruim is, wordt het evenredigheidsbeginsel niet in acht genomen.

De verzoekende partijen zijn voorts van mening dat de aanneming van de bestreden wet niet kan worden verantwoord door de weigering van sommige socialezekerheidsinstellingen om aan de procureur des Konings informatie mede te delen, zonder dat die beweringen worden gestaafd. In elk geval kan men die instellingen niet verwijten dat zij het beroepsgeheim dat hun door de wetgever wordt opgelegd, in acht nemen.

Tot slot is de verwijzing naar het arrest nr. 202/2004 niet relevant. In dat arrest ging het om een systeem voor het inwinnen en analyseren van heel precieze informatie, hetgeen niet het geval is voor het bij de bestreden wet ingestelde systeem.

A.16. De Ministerraad repliceert dat de wetgever rechtmatig een actieve en een passieve informatieplicht vermocht in te stellen, ondanks de noodtoestand en artikel 29 van het Wetboek van strafvordering. Hij wijst voorts erop dat het paradoxaal is te betogen dat de bestreden wet overbodig is in zoverre de noodtoestand het mogelijk zou maken dezelfde doelstellingen te bereiken en tegelijkertijd die wet te verwijten dat zij de vertrouwensband tussen de maatschappelijk werker en zijn gesprekspartner verbreekt. De Ministerraad besluit dat het middel niet gegrond is.

Ten aanzien van het beginsel van gelijke behandeling en niet-discriminatie

A.17.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 6805 leiden een tweede onderdeel van hun eerste middel af uit de schending van artikel 22 van de Grondwet, van artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, van artikel 17 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, van artikel 16 van het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind, van artikel 22 van het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 10, 11 en eventueel 191 van de Grondwet en artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Zij betogen dat de socialezekerheidsinstellingen of de personen die er functies uitoefenen, worden gediscrimineerd.

In zoverre de bestreden wet ertoe strekt sociale fraude te bestrijden, is zij discriminerend omdat de gebruikte middelen, die impliceren dat de grondrechten worden opgeofferd van de personen die tot het beroepsgeheim zijn gehouden en van diegenen die het voordeel ervan genieten, onevenredig zijn. Aldus worden de begunstigen van de sociale zekerheid gediscrimineerd ten opzichte van diegenen die niet van de sociale zekerheid afhangen.

In zoverre de wet ertoe strekt terrorisme te bestrijden, is zij discriminerend ten aanzien van de socialezekerheidsinstellingen in de ruime zin ten opzichte van de andere houders van het beroepsgeheim. De beroepsbeoefenaars die de economische, sociale en culturele rechten toepassen, zijn echter niet minder belangrijk dan diegenen die de burgerrechten en de politieke rechten waarborgen, zoals de advocaten en de journalisten.

A.17.2. In een derde onderdeel van het eerste middel betogen dezelfde verzoekende partijen dat de OCMW's een specifieke discriminatie ondergaan, in zoverre de aan de procureur des Konings voorbehouden mogelijkheid om van om het even welke persoon die bij het OCMW werkt te vorderen dat hij hem administratieve inlichtingen in verband met elke activiteit van het OCMW bezorgt, onevenredig is. Evenzo worden de OCMW's gediscrimineerd ten opzichte van andere sociale actoren die soortgelijke opdrachten uitoefenen, zoals de schuldbemiddelaars of de diensten voor juridische adviesverlening.

A.18. De verzoekende partijen in de zaken nrs. 6807 en 6808 leiden een vierde middel af uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, alsook van het algemeen evenredigheidsbeginsel, in zoverre, zoals in een eerste onderdeel wordt uiteengezet, enkel de socialezekerheidsinstellingen van het beroepsgeheim moeten afwijken. Andere beroepsbeoefenaars, zoals de advocaten en de gerechtsdeurwaarders, oefenen echter dezelfde opdrachten uit als die laatsten, zoals schuldbemiddeling, terwijl zij wel aan het beroepsgeheim zijn onderworpen. Niets verantwoordt een dergelijk verschil in behandeling.

In een tweede onderdeel doen de verzoekende partijen gelden dat geen enkele verantwoording is uiteengezet ten aanzien van het verschil in behandeling tussen, enerzijds, de gebruikers van de sociale diensten van wie de aan de vertrouwenspersonen bezorgde persoonlijke informatie kan worden medegedeeld en, anderzijds, de gebruikers van wie bepaalde persoonlijke informatie, zoals de medische gegevens, van elke mededeling is uitgesloten.

A.19. De tussenkomende partijen in de zaak nr. 6805 verwijzen naar de argumenten die door de verzoekende partijen zijn uiteengezet.

A.20. De Ministerraad betoogt dat het middel feitelijke grondslag mist in zoverre het, vanuit het oogpunt van de sociale fraude, een vermeende discriminatie beoogt tussen de begunstigen van de sociale zekerheid en diegenen die niet ervan afhangen.

Wat betreft de vermeende discriminatie tussen de socialezekerheidsinstellingen en de andere houders van het beroepsgeheim, preciseert hij dat de wetgever het niet opportuun heeft geacht het toepassingsgebied van de bestreden wet uit te breiden tot alle personen die aan het beroepsgeheim zijn onderworpen, teneinde een te complex en te traag parlementair debat te vermijden, rekening houdend met de doelstelling het terrorisme te bestrijden en met de noodzaak om op korte termijn te handelen. Daarenboven heeft het Hof, in zijn arrest nr. 127/2013 van 26 september 2013, geoordeeld dat de advocaat zich in een situatie bevindt die wezenlijk verschilt van die van de andere houders van het beroepsgeheim. Aldus verantwoordt de complexiteit van de verschillende statuten van de aan het beroepsgeheim onderworpen personen waarom de wetgever het toepassingsgebied van de bestreden wet heeft beperkt.

Wat de uitsluiting van de medische gegevens van de mededelingsplicht betreft, merkt de Ministerraad op dat zij voor alle categorieën van personen geldt, zodat er geen enkele discriminatie is.

De Ministerraad betoogt vervolgens dat de verzoekende partijen in de zaak nr. 6805 de actieve en de passieve informatieplicht met elkaar verwarren. Het is onjuist te beweren dat de procureur des Konings aan om het even welk personeelslid van de socialezekerheidsinstellingen zou kunnen vragen om hem de betrokken informatie te verstrekken. De vordering moet aan de instelling zelf worden gericht. De grief mist derhalve feitelijke en juridische grondslag, aangezien de aan de procureur des Konings verleende bevoegdheid niet onevenredig is.

A.21. De verzoekende partijen in de zaak nr. 6805 antwoorden dat de door de wetgever nagestreefde doelen dubbelzinnig zijn; het is evenwel evident dat het eerste doel erin bestond de toekenning van de sociale prestaties te controleren. Het in vraag stellen van het beroepsgeheim van diegenen die de grondrechten van de bevolking waarborgen, is vervolgens niet iets wat kan worden afgehandeld in een snel debat. Aangezien de principes van alle door het beroepsgeheim gebonden personen dezelfde zijn, is het bovendien niet verantwoord het debat tot de socialezekerheidsinstellingen te beperken. In werkelijkheid is de Ministerraad niet in staat de beperking van het persoonlijk toepassingsgebied van de bestreden bepalingen te verantwoorden.

Wat het argument met betrekking tot de specifieke discriminatie van de OCMW's betreft, tot slot, stellen de verzoekende partijen vast dat de Ministerraad daarop niet heeft geantwoord.

A.22. De verzoekende partijen in de zaken nrs. 6807 en 6808 antwoorden dat het gebrek aan tijd en de niet aangetoonde noodzaak om de bestreden wet aan te nemen het niet mogelijk maken de discriminatie te verantwoorden. Evenzo is de complexiteit van de statuten van de verschillende personen die aan het beroepsgeheim onderworpen zijn geen relevant argument, in zoverre die personen allen, en op dezelfde wijze, onderworpen zijn aan de inachtneming van artikel 458 van het Strafwetboek. De Ministerraad voert dus geen enkele geldige verantwoording aan. Hetzelfde geldt voor het verschil in behandeling dat het gevolg is van de in de wet bepaalde uitzondering met betrekking tot de mededeling van medische gegevens van persoonlijke aard.

A.23. De Ministerraad verwijst op dat punt naar zijn memorie en besluit dat het middel niet gegrond is.

Ten aanzien van de standstill-verplichting

A.24. De verzoekende partijen in de zaak nr. 6805 leiden een middel, het derde van hun verzoekschrift, af uit de schending van artikel 23 van de Grondwet, van artikel 9 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, van de artikelen 12 tot 17 van het herziene Europees Sociaal Handvest, van artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind en van artikel 28 van het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, in samenhang gelezen met de artikelen 10, 11 en eventueel 191 van de Grondwet.

Zij betogen dat het fenomeen dat geen beroep wordt gedaan op de rechten van de sociale zekerheid en de sociale bijstand, door de bestreden wet nog zal toenemen. Dat fenomeen bestaat erin dat de gerechtigden op de prestaties van de sociale zekerheid en van de sociale bijstand weigeren hun rechten te doen gelden, terwijl de voorwaarden om de bijstand te verkrijgen vervuld zijn, alleen om de negatieve gevolgen te vermijden die het verkrijgen van die prestaties voor hun privéleven zou kunnen hebben. Die personen weten immers dat zij na de inwerkingtreding van de bestreden wet niet langer zullen worden beschermd door het geheim waartoe de maatschappelijk werkers zijn gehouden, aangezien die verplicht zijn aan de procureur des Konings alle administratieve inlichtingen te bezorgen waarover zij beschikken, zelfs indien zij geen enkele band met terroristische misdrijven vertonen.

Het gaat daarbij om een significante achteruitgang in de rechten op sociale bijstand die niet kan worden verantwoord door redenen van algemeen belang.

A.25. De tussenkomenende partijen in de zaak nr. 6805 verwijzen naar de argumenten die door de verzoekende partijen zijn uiteengezet.

A.26. De verzoekende partijen in de zaken nrs. 6807 en 6808 leiden het derde middel van hun verzoekschrift af uit de schending van artikel 23 van de Grondwet, van artikel 9 van het Internationaal Verdrag

inzake economische, sociale en culturele rechten, van de artikelen 12 en volgende van het herziene Europees Sociaal Handvest, al dan niet gecombineerd met de *standstill*-verplichting.

Zij wijzen erop dat de *standstill*-verplichting wordt geschonden doordat ingevolge de rechtsonzekerheid die voortvloeit uit de bestreden bepaling, afbreuk wordt gedaan aan het recht op sociale zekerheid.

A.27. De Ministerraad merkt allereerst op dat de afdeling wetgeving van de Raad van State niets heeft gezegd over een eventuele schending van artikel 23 van de Grondwet.

Vervolgens is niet aangetoond dat de bestreden wet een aanzienlijke toename van het fenomeen van het niet opnemen van rechten met zich zou meebrengen. Het beperkte toepassingsgebied van de wet kan overigens de vertrouwensband tussen de begunstigen van de sociale bijstand en het personeel van de socialezekerheidsinstellingen niet in gevaar brengen. Zelfs in de veronderstelling dat een kleine categorie van rechthebbenden ervan zou uitgaan dat de bestreden wet de vertrouwensband met de socialezekerheidsinstellingen in gevaar brengt, inzonderheid omdat die personen aan die instellingen elementen wensten toe te vertrouwen die ernstige aanwijzingen van terroristische misdrijven kunnen uitmaken, zou de vermindering van het niveau van bescherming van het recht op sociale zekerheid in dat geval worden verantwoord door een reden van algemeen belang, namelijk de nationale veiligheid.

Er is dus noch achteruitgang, noch *a fortiori* een significante achteruitgang, van het recht op sociale zekerheid.

A.28. De verzoekende partijen in de zaak nr. 6805 antwoorden dat de strijd tegen het terrorisme niet het enige doel is dat door de wetgever wordt nagestreefd. De verdediging tegen het terrorisme verantwoordt in elk geval niet dat een mogelijke vertrouwensband tussen de gebruiker en de socialezekerheidsinstellingen algemeen in vraag wordt gesteld. Aangezien het recht op sociale zekerheid en het recht op sociale bijstand van openbare orde zijn en in hun wezen geraakt zijn, is de achteruitgang in de effectiviteit van die rechten, significant. Tot slot waarschuwen de verzoekende partijen het Hof dat de wetgever het socialezekerheidssysteem geleidelijk ontmantelt. Zij betogen ook dat de bestreden bepalingen het uitvoeren van hun opdrachten onmogelijk maken.

A.29. De verzoekende partijen in de zaken nrs. 6807 en 6808 antwoorden dat, in zoverre elke informatie het strikte kader van het beroepsgeheim kan overstijgen, een wijziging van de voor het maatschappelijk werk noodzakelijke vertrouwensband tot gevolg zou kunnen hebben dat sommige gebruikers niet langer een beroep doen op bijstand.

A.30. De Ministerraad verwijst op dat punt naar zijn memorie en besluit dat het middel niet gegrond is.

- B -

Ten aanzien van de omvang van de beroepen

B.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 6805 vorderen de vernietiging van artikel 2 van de wet van 17 mei 2017 « tot wijziging van het Wetboek van strafvordering om de strijd tegen het terrorisme te bevorderen » (hierna : de wet van 17 mei 2017). Die bepaling voegt in het eerste boek, hoofdstuk IV, afdeling II, van het Wetboek van strafvordering een artikel 46bis/1 in.

De verzoekende partijen in de zaak nr. 6807 vorderen de vernietiging van artikel 46bis/1, § 3, van het Wetboek van strafvordering.

De verzoekende partijen in de zaak nr. 6808 vorderen de vernietiging van de wet van 17 mei 2017.

Ten aanzien van de bestreden bepaling en de context ervan

B.2. Artikel 46bis/1 van het Wetboek van strafvordering, zoals het is ingevoegd bij de wet van 17 mei 2017, bepaalt :

« § 1. Bij het opsporen van terroristische misdrijven als bedoeld in boek II, Titel *Iter* van het Strafwetboek, kan de procureur des Konings bij een met redenen omklede en schriftelijke beslissing, de noodzakelijke administratieve inlichtingen vorderen bij alle instellingen van sociale zekerheid als bedoeld in artikel 2, eerste lid, 2°, van de wet van 15 januari 1990 houdende oprichting en organisatie van een Kruispuntbank van de sociale zekerheid en artikel 2, eerste lid, 2°, van de wet van 11 april 1995 tot invoering van het ‘ handvest ’ van de sociaal verzekerde.

In zijn beslissing beschrijft de procureur des Konings nauwkeurig de inlichtingen die hij vordert en bepaalt hij de vorm waarin deze hem worden medegedeeld.

§ 2. Met toepassing van de uitzondering bedoeld in artikel 458 van het Strafwetboek en in afwijking van andersluidende bepalingen, delen de in paragraaf 1, eerste lid, bedoelde instellingen van sociale zekerheid de aldaar bedoelde inlichtingen onverwijld mee.

Iedere persoon die uit hoofde van zijn bediening kennis krijgt van de maatregel of daaraan zijn medewerking verleent, is tot geheimhouding verplicht. Iedere schending van het geheim wordt gestraft overeenkomstig artikel 458 van het Strafwetboek.

Iedere persoon die weigert de inlichtingen mee te delen, wordt gestraft met een geldboete van zesentwintig euro tot tienduizend euro.

§ 3. Met toepassing van de uitzondering bedoeld in artikel 458 van het Strafwetboek en in afwijking van andersluidende bepalingen, doen de personeelsleden van de in paragraaf 1, eerste lid, bedoelde instellingen van sociale zekerheid die uit hoofde van hun beroep kennis krijgen van één of meerdere informaties die ernstige aanwijzingen kunnen uitmaken van een terroristisch misdrijf bedoeld in boek II, titel *Iter*, van het Strafwetboek, aangifte overeenkomstig artikel 29.

Uitgesloten van de in het eerste lid bedoelde informaties zijn de medische gegevens van persoonlijke aard, bedoeld in artikel 2, eerste lid, 6°, van de wet van 11 april 1995 tot invoering van het ‘ handvest ’ van de sociaal verzekerde ».

Aan de oorsprong van die wet ligt een wetsvoorstel (*Parl. St.*, Kamer, 2015-2016, DOC 54-2050/001) dat, net zoals een wetsvoorstel tot invoeging van een artikel 458ter in het Strafwetboek, teneinde het beroepsgeheim op te heffen bij kennis van informatie waaruit blijkt dat het gevaar voor terroristische misdrijven groot is (*Parl. St.*, Kamer, 2015-2016, DOC 54-1914/001), is samengevoegd met een wetsvoorstel tot wijziging van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn om de strijd tegen terroristische misdrijven te bevorderen (*Parl. St.*, Kamer, 2015-2016, DOC 54-1687/001).

B.3. Uit de toelichting bij het wetsvoorstel blijkt dat de door de wetgever nagestreefde doelstelling erin bestond een betere informatiedoorstroming te verzekeren tussen de socialezekerheidsinstellingen en de gerechtelijke autoriteiten teneinde het terrorisme doeltreffend te bestrijden :

« Het wettelijk arsenaal dat de overheid ter beschikking heeft om het terrorisme te bestrijden blijkt soms niet adequaat genoeg te zijn. [...]

[...]

De bestrijding van het terrorisme vergt ook een goede informatiedoorstroming. Na de dubbele aanslag in België is duidelijk geworden dat bepaalde gegevens afkomstig uit verschillende databanken belangrijke indicaties kunnen zijn, eens ze worden samengebracht. Dit blijkt ook van belang in het kader van de strijd tegen radicalisering. Sommige databanken behoren toe [aan] instellingen van sociale zekerheid. Het is van cruciaal belang dat de administratieve inlichtingen in handen van de instellingen van sociale zekerheid hun weg kunnen vinden naar de gerechtelijke autoriteiten. [...] » (*Parl. St.*, Kamer, 2015-2016, DOC 54-2050/001, p. 3).

Voordat artikel 46bis/1 van het Wetboek van strafvordering werd aangenomen werd de informatiedoorstroming in het kader van de strijd tegen het terrorisme belemmerd door het beroepsgeheim waartoe sommige personen die werkzaam zijn binnen de socialezekerheidsinstellingen, inzonderheid bij de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (hierna : OCMW's), gehouden zijn.

Zo blijkt uit de toelichting bij het wetsvoorstel :

« Men stelt immers vast dat er verschillende praktijken bestaan voor wat betreft de informatie-uitwisseling tussen de verschillende instellingen, alsook dat de problematiek van het beroepsgeheim op het niveau van de instellingen op verschillende manieren

geïnterpreteerd wordt. De Brusselse procureur-generaal bijvoorbeeld hekelde in zijn mercuriale van 2015 dat sommige Brusselse OCMW's pertinent weigeren om de relevante informatie mede te delen aan de politie of het gerecht. Hiervoor verschuilen zij zich achter het beroepsgeheim en dit terwijl de informatie waarover instellingen van sociale zekerheid beschikken, zowel de administratieve als de ruimere inlichtingen verkregen bij cliënten, een bijzondere schat aan informatie kan zijn in lopende terreuronderzoeken. De sociale instellingen beschikken niet enkel over gegevens zoals de gekende adressen, de domicilieadressen, gegevens met betrekking tot uitkeringen, e.d.m., maar hun personeelsleden kunnen ook beschikken over unieke informatie, door de bijzondere aard van de relatie met hun cliënten. Het is van het grootste belang dat dit geheel aan informatie zijn weg moet kunnen vinden tot bij de gerechtelijke autoriteiten » (*ibid.*, pp. 3-4).

Uit de bespreking in de commissie blijkt :

« Niettegenstaande er reeds een ruim wettelijk arsenaal ter beschikking staat om de strijd tegen het terrorisme te voeren, blijven er toch nog lacunes bestaan.

De Brusselse procureur-generaal heeft er reeds herhaaldelijk op gewezen dat het gerecht nog steeds regelmatig botst op het beroepsgeheim dat vooral het OCMW van Brussel inroept in gevallen waarin dit niet gerechtvaardigd is.

Mevrouw [...] erkent dat het beroepsgeheim essentieel is voor de werking van de sociale instellingen en bevestigt dat het geenszins haar bedoeling is [dat] uit te hollen in het bijzonder bij de OCMW's waar het noodzakelijk is om een goede band uit te bouwen tussen de cliënten en de maatschappelijk assistenten. Het is echter nooit de bedoeling geweest van de wetgever dat het beroepsgeheim absoluut zou zijn. Het dient duidelijk te zijn dat het niet kan worden ingeroepen wanneer er sprake is van een terroristisch misdrijf.

Het wetsvoorstel DOC 54 2050/001 houdt in dat wanneer de procureur des Konings een vraag om administratieve inlichtingen stelt aan sociale instellingen, zij verplicht zijn om die vraag te beantwoorden en de administratieve gegevens over te maken.

Aan deze verplichting wordt geen strafsancie gekoppeld. Het is niet de bedoeling de maatschappelijk assistent strafrechtelijk verantwoordelijk te stellen in het zeldzame geval dat hij een of andere situatie verkeerd zou hebben ingeschat. Essentieel is dat de verplichting in hoofde van het OCMW geldt » (*Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-2050/006, pp. 9-10).

B.4.1. Een houder van het beroepsgeheim moet in principe elke vertrouwelijke mededeling die is verkregen in de omstandigheden vermeld in artikel 458 van het Strafwetboek, geheimhouden. Dat artikel bepaalt :

« Geneesheren, heilkundigen, officieren van gezondheid, apothekers, vroedvrouwen en alle andere personen die uit hoofde van hun staat of beroep kennis dragen van geheimen die hun zijn toevertrouwd, en deze bekendmaken buiten het geval dat zij geroepen worden om in rechte of voor een parlementaire onderzoekscommissie getuigenis af te leggen en buiten het geval dat de wet, het decreet of de ordonnantie hen verplicht of toelaat die geheimen bekend

te maken, worden gestraft met gevangenisstraf van een jaar tot drie jaar en een geldboete van honderd euro tot duizend euro of met een van die straffen alleen ».

De geheimhoudingsplicht, die door de wetgever aan de houder van het beroepsgeheim is opgelegd, heeft hoofdzakelijk tot doel het fundamentele recht op eerbiediging van het privéleven te beschermen van diegene die iemand in vertrouwen neemt, soms over iets heel persoonlijks. Daarenboven is de inachtneming van het beroepsgeheim de *conditio sine qua non* voor het instellen van een vertrouwensband tussen de houder van het geheim en de persoon die iemand in vertrouwen neemt. Alleen die vertrouwensband maakt het voor de houder van het beroepsgeheim mogelijk de persoon die hem in vertrouwen neemt op dienstige wijze bijstand te verlenen.

B.4.2.1. Het beroepsgeheim van de personen die werkzaam zijn bij de OCMW's is specifiek geregeld bij de artikelen 36 en 50 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn.

In de versie ervan die van toepassing is in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en in de Duitstalige Gemeenschap, bepaalt artikel 36, tweede lid, van de voormelde organieke wet :

« De leden van de raad, alsmede alle andere personen, die krachtens de wet de vergaderingen van de raad, het vast bureau en de bijzondere comités bijwonen, zijn tot geheimhouding verplicht ».

In de versie ervan die van toepassing is in het Waalse Gewest, bepaalt artikel 36, derde lid, van dezelfde organieke wet :

« De leden van de raad, en van het beheerscomité van het ziekenhuis alsmede alle andere personen, die krachtens de wet de vergaderingen van de raad, het vast bureau, de bijzondere comités en het beheerscomité van het ziekenhuis bijwonen, zijn tot geheimhouding verplicht ».

Die bepalingen zijn op de personeelsleden van de OCMW's van toepassing gemaakt bij artikel 50 van dezelfde organieke wet.

B.4.2.2. In de Vlaamse Gemeenschap was, op het ogenblik van de aanneming van artikel 46bis/1 van het Wetboek van strafvordering, het beroepsgeheim binnen de OCMW's

geregeld bij het decreet van 19 december 2008 « betreffende de organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn ». Artikel 40, § 4, van dat decreet bepaalde aldus :

« De leden van de raad voor maatschappelijk welzijn, alsmede alle andere personen, die krachtens de wet of het decreet de besloten vergaderingen van de raad voor maatschappelijk welzijn, het vast bureau en de bijzondere comités bijwonen, zijn tot geheimhouding verplicht.

Dit artikel doet geen afbreuk aan de mogelijkheid van strafrechtelijke vervolging van de leden van de raad voor maatschappelijk welzijn, alsmede van alle andere personen, vermeld in het eerste lid, wegens schending van het beroepsgeheim, overeenkomstig artikel 458 van het Strafwetboek ».

Artikel 62, tweede lid, van het voormelde decreet van 19 december 2008 maakte artikel 40, § 4, van toepassing op de vergaderingen van het vast bureau en van de bijzondere comités.

Artikel 109, § 3, van hetzelfde decreet maakte artikel 40, § 4, van toepassing op de personeelsleden van de OCMW's.

B.5.1. Het beroepsgeheim is niet absoluut.

Buiten het geval dat hij geroepen wordt om in rechte of voor een parlementaire onderzoekscommissie getuigenis af te leggen, kan de houder van het beroepsgeheim bij uitzondering zich ontdoen van zijn geheimhoudingsplicht, door zich te beroepen op de noodtoestand.

Noodtoestand is de toestand waarin een persoon zich bevindt die, gelet op de respectieve waarde van de tegen elkaar indruisende plichten en gelet op het bestaan van een ernstig en dreigend gevaar voor anderen, redenen heeft om te oordelen dat hem ter vrijwaring van een hoger belang dat hij verplicht of gerechtigd is vóór alle andere belangen te beschermen, geen andere weg openstaat dan de hem ten laste gelegde feiten te plegen (o.a. Cass., 13 mei 1987, *Arr. Cass.*, 1986-1987, nr. 535; 28 april 1999, P.98.1596.F; 13 november 2001, P.00.0366.N; 24 januari 2007, P.06.1399.F).

B.5.2. Daarenboven stellen de artikelen 458*bis* en 458*ter* van het Strafwetboek in limitatief opgesomde gevallen een spreekrecht in.

B.5.3. Ingevolge het arrest van het Hof nr. 127/2013 van 26 september 2013 heeft de wetgever in het Strafwetboek een artikel 458^{quater} ingevoegd, dat bepaalt :

« De artikelen 458^{bis} en 458^{ter} zijn niet van toepassing op de advocaat voor wat betreft het mededelen van vertrouwelijke informatie van zijn cliënt wanneer die zijn cliënt mogelijk aan strafvervolging blootstelt ».

B.5.4. Krachtens artikel 29 van het Wetboek van strafvordering is aan de ambtenaren een verplichting tot aangifte opgelegd wanneer zij kennis krijgen van een misdaad of van een wanbedrijf.

Die verplichting tot aangifte is echter onderworpen aan de bij artikel 458 van het Strafwetboek ingestelde verplichting om het beroepsgeheim te bewaren (Cass., 29 mei 1986, *Arr. Cass.*, 1985-1986, nr. 609).

B.6. Bij het bestreden artikel 46^{bis}/1 van het Wetboek van strafvordering heeft de wetgever een nieuwe uitzondering ingevoerd op de bij artikel 458 van het Strafwetboek ingestelde verplichting om het beroepsgeheim te bewaren.

Eenzijds, heeft de wetgever, met de aanneming van de paragrafen 1 en 2 van artikel 46^{bis}/1 van het Wetboek van strafvordering, een passieve informatieplicht opgelegd aan de socialezekerheidsinstellingen, dat wil zeggen aan de instellingen « als bedoeld in artikel 2, eerste lid, 2^o, van de wet van 15 januari 1990 houdende oprichting en organisatie van een Kruispuntbank van de sociale zekerheid en artikel 2, eerste lid, 2^o, van de wet van 11 april 1995 tot invoering van het ‘ handvest ’ van de sociaal verzekerde ». De passieve informatieplicht impliceert dat die instellingen onverwijld de administratieve inlichtingen moeten mededelen die de procureur des Konings van hen vordert, wanneer hij van oordeel is dat die mededeling noodzakelijk is bij het opsporen van terroristische misdrijven als bedoeld in boek II, titel *I*ter, van het Strafwetboek. Het niet-mededelen van de door de procureur des Konings gevorderde inlichtingen wordt bestraft met een geldboete van zesentwintig euro tot tienduizend euro.

Anderzijds, wordt aan de personeelsleden van de socialezekerheidsinstellingen een actieve informatieplicht opgelegd (artikel 46^{bis}/1, § 3, van het Wetboek van strafvordering).

De personeelsleden die uit hoofde van hun beroep kennis krijgen « van één of meerdere informaties die ernstige aanwijzingen kunnen uitmaken van een terroristisch misdrijf bedoeld in boek II, titel *Iter*, van het Strafwetboek, [doen] aangifte overeenkomstig artikel 29 » van het Wetboek van strafvordering. De medische gegevens van persoonlijke aard « bedoeld in artikel 2, eerste lid, 6°, van de wet van 11 april 1995 tot invoering van het ‘ handvest ’ van de sociaal verzekerde » zijn uitdrukkelijk van die verplichting tot aangifte uitgesloten.

Ten gronde

Wat betreft de middelen afgeleid uit de schending van het wettigheidsbeginsel in strafzaken

B.7. De verzoekende partijen in de zaak nr. 6805 leiden een tweede middel af uit de schending van de artikelen 12, eerste en tweede lid, en 14 van de Grondwet, van artikel 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en van artikel 15 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, en van het « grondwettelijk beginsel van rechtszekerheid, voorzienbaarheid en toegankelijkheid van de norm ».

De verzoekende partijen in de zaken nrs. 6807 en 6808 leiden een eerste middel af uit de schending van de artikelen 12 en 14 van de Grondwet, van artikel 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, van de algemene beginselen van wettigheid in strafzaken en van rechtszekerheid, en van het algemeen evenredigheidsbeginsel.

Zij zijn van mening dat de termen « [door de procureur des Konings noodzakelijk geachte] administratieve inlichtingen », « informaties die ernstige aanwijzingen kunnen uitmaken van een terroristisch misdrijf », « medische gegevens van persoonlijke aard » en « maatregel » niet beantwoorden aan de vereiste van nauwkeurigheid die in de in het middel beoogde bepalingen en beginselen is opgelegd. Hetzelfde zou gelden voor de identificatie van de eventuele plegers van de misdrijven en van de personen die verantwoordelijk zijn voor het mededelen van de gevorderde inlichtingen. Bovendien zouden de schendingen van het strafrechtelijk wettigheidsbeginsel en van het rechtszekerheidsbeginsel niet noodzakelijk zijn en zouden zij onevenredig zijn met de nagestreefde doelstelling.

B.8.1. Artikel 12, tweede lid, van de Grondwet bepaalt :

« Niemand kan worden vervolgd dan in de gevallen die de wet bepaalt en in de vorm die zij voorschrijft ».

Artikel 14 van de Grondwet bepaalt :

« Geen straf kan worden ingevoerd of toegepast dan krachtens de wet ».

Artikel 7, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bepaalt :

« Niemand kan worden veroordeeld wegens een handelen of nalaten, dat geen strafbaar feit naar nationaal of internationaal recht uitmaakte ten tijde dat het handelen of nalaten geschiedde. Evenmin zal een zwaardere straf worden opgelegd dan die welke ten tijde van het begaan van het strafbare feit van toepassing was ».

Artikel 15, lid 1, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten bepaalt :

« Niemand kan worden veroordeeld wegens een handelen of nalaten, dat geen strafbaar feit naar nationaal of internationaal recht uitmaakte ten tijde dat het handelen of nalaten geschiedde. Evenmin, mag een zwaardere straf worden opgelegd dan die welke ten tijde van het begaan van het strafbare feit van toepassing was. Indien, na het begaan van het strafbare feit de wet mocht voorzien in de oplegging van een lichtere straf, dient de overtreder daarvan te profiteren ».

B.8.2. In zoverre zij vereisen dat elk misdrijf bij de wet moet worden voorzien, hebben artikel 7, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 15, lid 1, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten een draagwijdte die analoog is aan die van artikel 12, tweede lid, van de Grondwet. De door die bepalingen verstrekte waarborgen vormen in die mate dan ook een onlosmakelijk geheel.

B.9.1. Door aan de wetgevende macht de bevoegdheid te verlenen om te bepalen in welke gevallen strafvervolgning mogelijk is, waarborgt artikel 12, tweede lid, van de Grondwet aan elke rechtsonderhorige dat geen enkele gedraging strafbaar zal worden gesteld dan krachtens regels aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering.

Het wettigheidsbeginsel in strafzaken gaat bovendien uit van de idee dat de strafwet moet worden geformuleerd in bewoordingen op grond waarvan eenieder, op het ogenblik waarop hij een gedrag aanneemt, kan uitmaken of dat gedrag al dan niet strafbaar is. Het vereist dat de wetgever in voldoende nauwkeurige, duidelijke en rechtszekerheid biedende bewoordingen bepaalt welke feiten strafbaar worden gesteld, zodat, enerzijds, diegene die een gedrag aanneemt, vooraf op afdoende wijze kan inschatten wat het strafrechtelijke gevolg van dat gedrag zal zijn en, anderzijds, aan de rechter geen al te grote beoordelingsbevoegdheid wordt gelaten.

Het wettigheidsbeginsel in strafzaken staat evenwel niet eraan in de weg dat de wet aan de rechter een beoordelingsbevoegdheid toekent. Er dient immers rekening te worden gehouden met het algemene karakter van de wetten, de uiteenlopende situaties waarop zij van toepassing zijn en de evolutie van de gedragingen die zij bestraffen.

Aan het vereiste dat een misdrijf duidelijk moet worden omschreven in de wet is voldaan wanneer de rechtzoekende, op basis van de bewoordingen van de relevante bepaling en, indien nodig, met behulp van de interpretatie daarvan door de rechtscolleges, kan weten voor welke handelingen en welke verzuimen hij strafrechtelijk aansprakelijk kan worden gesteld.

Enkel bij het onderzoek van een specifieke strafbepaling is het mogelijk om, rekening houdend met de elementen eigen aan de misdrijven die zij wil bestraffen, te bepalen of de door de wetgever gehanteerde algemene bewoordingen zo vaag zijn dat ze het strafrechtelijk wettigheidsbeginsel zouden schenden.

B.9.2. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft een analoge rechtspraak ontwikkeld in verband met artikel 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. In het arrest *Del Río Prada* (EHRM, 21 oktober 2013, *Del Río Prada t. Spanje*, § 92), gewezen in grote kamer, heeft het geoordeeld :

« Precies wegens het algemene karakter van de wetten kunnen de bewoordingen daarvan geen absolute nauwkeurigheid vertonen. Een van de typische regelgevingstechnieken bestaat erin een beroep te doen op algemene categorieën veeleer dan op uitputtende lijsten. In veel wetten wordt dan ook noodgedwongen gebruikgemaakt van min of meer vage formuleringen waarvan de interpretatie en de toepassing afhangen van de praktijk (*Kokkinakis*, voormeld, § 40, en *Cantoni*, voormeld, § 31). In welk rechtssysteem dan ook, hoe duidelijk de bewoordingen van een wetsbepaling, met inbegrip van een strafrechtelijke bepaling, ook

kunnen zijn, bestaat er bijgevolg onvermijdelijk een element van rechterlijke interpretatie. Men zal steeds onduidelijkheden moeten verhelderen en zich moeten aanpassen aan veranderde situaties. Bovendien gaat zekerheid, hoewel ten zeerste gewenst, soms gepaard met overdreven starheid; het recht moet zich echter kunnen aanpassen aan veranderde situaties (*Kafkaris*, voormeld, § 141) ».

B.10. De niet-inachtneming van de bij artikel 46*bis*/1 van het Wetboek van strafvordering ingestelde passieve informatieplicht wordt bestraft met een strafrechtelijke geldboete van zesentwintig euro tot tienduizend euro. De niet-inachtneming van de actieve informatieplicht wordt niet strafrechtelijk bestraft.

Dat neemt niet weg dat artikel 46*bis*/1 van het Wetboek van strafvordering het toepassingsgebied van artikel 458 van het Strafwetboek wijzigt, door te voorzien in twee gevallen waarin houders van een beroepsgeheim door het geheim gedekte informatie bekendmaken. Daardoor bevat artikel 46*bis*/1 van het Wetboek van strafvordering nadere regels die bepalend zijn voor de toepassing van artikel 458 van het Strafwetboek, dat zelf in een strafbaarstelling voorziet.

Artikel 46*bis*/1 van het Wetboek van strafvordering valt derhalve onder het toepassingsgebied van de artikelen 12 en 14 van de Grondwet.

Wat betreft de passieve informatieplicht

B.11. De « [door de procureur des Konings noodzakelijk geachte] administratieve inlichtingen », dat wil zeggen de inlichtingen waarop de passieve informatieplicht zoals bedoeld in artikel 46*bis*/1, §§ 1 en 2, van het Wetboek van strafvordering betrekking heeft, verwijzen naar de inlichtingen die door de procureur des Konings bij de socialezekerheidsinstellingen kunnen worden gevorderd.

Krachtens paragraaf 1, eerste en tweede lid, van artikel 46*bis*/1 van het Wetboek van strafvordering moet de vordering van inlichtingen passen in het kader van het opsporen van terroristische misdrijven als bedoeld in boek II, titel *Iter*, van het Strafwetboek. Daarenboven moeten de gevraagde inlichtingen door de procureur des Konings nauwkeurig worden beschreven in een met redenen omklede vordering. De geadresseerde van het verzoek kan dus

nauwkeurig de gegevens van administratieve aard bepalen die hij aan de procureur des Konings dient mede te delen, op gevaar af anders een strafrechtelijk misdrijf te plegen.

Daarenboven hebben de bewoordingen « [door de procureur des Konings noodzakelijk geachte] administratieve inlichtingen » niet de dubbelzinnigheid die de verzoekende partijen eraan toedichten. Zij hebben betrekking op de administratieve situatie van de persoon over wie de inlichtingen worden gevorderd en niet op alle gegevens die in het bezit zijn van de administratie. Die interpretatie, die voortvloeit uit de kwalificatie « administratief » in de gebruikelijke betekenis van het woord, wordt bevestigd door de uitleg die door de indienster van het wetsvoorstel in de Commissie « Terrorismebestrijding » is gegeven :

« Onder de administratieve gegevens dienen te worden begrepen de gekende adressen, het domicilieadres, identiteitsgegevens, gegevens die werden meegedeeld in het kader van een aanvraag aan een instelling en gegevens betreffende een verkregen of geweigerde uitkering » (*Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-2050/006, p. 28).

« Het gaat dus geenszins om geheime informatie, maar om louter administratieve gegevens die gekend zijn bij de instellingen. De sociale verslagen van de maatschappelijke assistenten vallen er niet onder » (*ibid.*, p. 34; zie ook *ibid.*, p. 16).

B.12. Insgelijks volgt uit een gecombineerde lezing van de paragrafen 1 en 2 van artikel 46*bis*/1 van het Wetboek van strafvordering dat de in paragraaf 2, tweede lid, van die bepaling vermelde term « maatregel » ontegenzeggelijk verwijst naar de in paragraaf 1 beoogde vordering tot inlichtingen van de procureur des Konings, zoals dat ook volgt uit de verantwoording van het amendement waarbij dat lid werd ingevoerd :

« Voor de personeelsleden die kennis krijgen van de vordering(en) van het parket geldt vanzelfsprekend een geheimhoudingsplicht. We wensen dit te benadrukken om redenen van duidelijkheid en coherentie » (*Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-2050/005, p. 3).

Het is dus voldoende duidelijk dat iedere persoon die kennis krijgt van de vordering tot inlichtingen van het parket en, *a fortiori*, van het gevolg dat eraan wordt gegeven, of die daaraan zijn medewerking verleent, tot geheimhouding in de zin van artikel 458 van het Strafwetboek verplicht is.

B.13. Daarenboven maken de bewoordingen van artikel 46*bis*/1, §§ 1 en 2, van het Wetboek van strafvordering het mogelijk zowel de eventuele plegers van het misdrijf dat erin

bestaat te weigeren om aan het parket de gevorderde inlichtingen mede te delen, als de personen die aan de vordering gevolg moeten geven, te identificeren. Indien de vordering wordt gericht aan de socialezekerheidsinstelling als zodanig, aangezien de procureur des Konings de persoon die, binnen die instelling, de gevorderde inlichtingen in zijn bezit heeft, waarschijnlijk niet kent, wordt aldus het misdrijf gepleegd door « iedere persoon die weigert de inlichtingen mee te delen » die worden gevorderd. Uit de paragrafen 1 en 2 van artikel 46bis/1 van het Wetboek van strafvordering volgt derhalve dat de pleger van het misdrijf de persoon is die « weigert » de gevorderde inlichtingen mede te delen, hetgeen veronderstelt dat het gaat om een persoon die de controle over die informatie heeft.

B.14. Gelet op hetgeen voorafgaat, zijn de termen « [door de procureur des Konings noodzakelijk geachte] administratieve inlichtingen » en « maatregel » voldoende duidelijk, rekening houdend met het algemene en abstracte karakter van de strafwet. De bewoordingen van artikel 46bis/1, §§ 1 en 2, van het Wetboek van strafvordering maken het ook mogelijk de plegers van de misdrijven die bij die bepaling worden ingesteld, alsook de personen die gevolg moeten geven aan de vordering van het parket, duidelijk te identificeren.

Wat betreft de actieve informatieplicht

B.15. De actieve informatieplicht ingesteld bij paragraaf 3 van artikel 46bis/1 van het Wetboek van strafvordering heeft betrekking op de « informatie die ernstige aanwijzingen kunnen uitmaken van een terroristisch misdrijf bedoeld in boek II, titel *Iter*, van het Strafwetboek ».

Daaruit volgt dat een personeelslid van een socialezekerheidsinstelling een misdrijf zou kunnen plegen door, met schending van artikel 458 van het Strafwetboek, informatie te onthullen die ten onrechte als « ernstige aanwijzingen [...] van een terroristisch misdrijf bedoeld in boek II, titel *Iter*, van het Strafwetboek » wordt beschouwd. Tezelfdertijd is het personeelslid van een socialezekerheidsinstelling, krachtens artikel 46bis/1, § 3, van het Wetboek van strafvordering, ertoe gehouden de informatie te melden die « ernstige aanwijzingen » uitmaakt « van een terroristisch misdrijf bedoeld in boek II, titel *Iter*, van het Strafwetboek », hoewel de niet-naleving van die verplichting tot aangifte niet met enige strafrechtelijke sanctie gepaard gaat.

Alvorens over te gaan tot de onthulling van informatie waartoe zij gehouden zijn, moeten de personeelsleden van socialezekerheidsinstellingen dus beoordelen of de complexe feitelijke situaties waarmee zij in de uitoefening van hun beroep kunnen worden geconfronteerd, « ernstige aanwijzingen [...] van een terroristisch misdrijf bedoeld in boek II, titel *Iter*, van het Strafwetboek » kunnen bevatten. Die beoordeling kan voor hen strafrechtelijke gevolgen hebben, aangezien een onthulling van inlichtingen die niet door artikel 46*bis*/1, § 3, van het Wetboek van strafvordering wordt gedekt, een misdrijf in de zin van artikel 458 van het Strafwetboek uitmaakt.

Het risico dat het personeelslid van een socialezekerheidsinstelling zich vergist in de draagwijdte van het begrip « ernstige aanwijzingen [...] van een terroristisch misdrijf bedoeld in boek II, titel *Iter*, van het Strafwetboek » is reëel. De beoordeling van dat begrip veronderstelt immers dat het personeelslid van een socialezekerheidsinstelling aan het gedrag van een derde, namelijk de uitkeringsgerechtigde of de sociaal verzekerde van wie hij het dossier beheert, een juridische kwalificatie toekent. Meer bepaald moet het personeelslid van de socialezekerheidsinstelling, om te beoordelen of hijzelf een misdrijf pleegt, bepalen of het gedrag van een derde een terroristisch misdrijf bedoeld in boek II, titel *Iter*, van het Strafwetboek kan uitmaken. Die laatste misdrijven zijn echter complex en vereisen dat aan verscheidene voorwaarden is voldaan, waaronder het crimineel opzet om het misdrijf te plegen.

Van een personeelslid van een socialezekerheidsinstelling, dat noch over de deskundigheid, noch over de noodzakelijke middelen beschikt om dat te doen, kan niet worden verwacht dat hij zich ervan vergewist of een derde daadwerkelijk de intentie heeft om een terroristisch misdrijf te plegen. Bijgevolg kan dat personeelslid niet voldoende voorzien of hij een strafrechtelijk misdrijf pleegt door over die derde informatie te onthullen die door het beroepsgeheim gedekt is.

Doordat wordt verwezen naar « informaties die ernstige aanwijzingen kunnen uitmaken van een terroristisch misdrijf bedoeld in boek II, titel *Iter*, van het Strafwetboek », is artikel 46*bis*/1, § 3, van het Wetboek van strafvordering geformuleerd in te vage termen, die een bron van rechtsonzekerheid zijn.

B.16. Het tweede middel in de zaak nr. 6805 en het eerste middel in de zaken nrs. 6807 en 6808, in zoverre zij gericht zijn tegen paragraaf 3 van artikel 46*bis*/1 van het Wetboek van strafvordering, zijn dus gegrond.

Paragraaf 3 van artikel 46*bis*/1 van het Wetboek van strafvordering dient te worden vernietigd.

Bijgevolg dienen het tweede, het derde en het vierde middel in de zaak nr. 6807 niet te worden onderzocht, aangezien zij niet zouden kunnen leiden tot een ruimere vernietiging van artikel 46*bis*/1, § 3, van het Wetboek van strafvordering, dat de enige bepaling is waartegen het beroep tot vernietiging in die zaak is gericht.

Wat betreft de middelen die zijn afgeleid uit de schending van het recht op eerbiediging van het privéleven

B.17. Rekening houdend met de vernietiging van artikel 46*bis*/1, § 3, van het Wetboek van strafvordering, zoals zij in B.16 is gepreciseerd, dienen het eerste middel in de zaak nr. 6805 en het tweede middel in de zaak nr. 6808, die zijn afgeleid uit de schending van het recht op eerbiediging van het privéleven, slechts te worden onderzocht in zoverre zij zijn gericht tegen de paragrafen 1 en 2 van die bepaling.

B.18. De verzoekende partijen in de zaak nr. 6805 leiden een eerste middel af uit de schending van artikel 22 van de Grondwet, van artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, van artikel 17 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, van artikel 16 van het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind en van artikel 22 van het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 10, 11 en eventueel 191 van de Grondwet en met artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

De verzoekende partijen in de zaak nr. 6808 leiden een tweede middel af uit de schending van artikel 22 van de Grondwet, van artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en van het algemeen evenredigheidsbeginsel.

B.19.1. Artikel 22 van de Grondwet bepaalt :

« Ieder heeft recht op eerbiediging van zijn privéleven en zijn gezinsleven, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden door de wet bepaald.

De wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel waarborgen de bescherming van dat recht ».

Artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bepaalt :

« 1. Eenieder heeft recht op eerbiediging van zijn privéleven, zijn gezinsleven, zijn huis en zijn briefwisseling.

2. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan met betrekking tot de uitoefening van dit recht dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving nodig is in het belang van 's lands veiligheid, de openbare veiligheid, of het economisch welzijn van het land, de bescherming van de openbare orde en het voorkomen van strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen ».

Artikel 17 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten bepaalt :

« 1. Niemand mag worden onderworpen aan willekeurige of onwettige inmenging in zijn privéleven, zijn gezinsleven, zijn huis en zijn briefwisseling, noch aan onwettige aantasting van zijn eer en goede naam.

2. Een ieder heeft recht op bescherming door de wet tegen zodanige inmenging of aantasting ».

Artikel 22 van het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap bepaalt :

« 1. Geen enkele persoon met een handicap zal, ongeacht zijn of haar woonplaats of woonsituatie, worden blootgesteld aan willekeurige of onrechtmatige inmenging in zijn of haar privéleven, gezinsleven, woning of correspondentie, of andere vormen van communicatie, of aan onrechtmatige aantasting van zijn of haar eer en reputatie. Personen met een handicap hebben recht op wettelijke bescherming tegen dergelijke vormen van inmenging of aantasting.

2. De Staten die Partij zijn beschermen het privéleven van personen met een handicap met betrekking tot persoonsgegevens en informatie omtrent hun gezondheid en revalidatie op voet van gelijkheid met anderen ».

Artikel 16 van het Verdrag inzake de rechten van het kind bepaalt :

« 1. Geen enkel kind mag worden onderworpen aan willekeurige of onrechtmatige inmenging in zijn privéleven, in zijn gezinsleven, zijn huis of zijn briefwisseling, noch aan enige onrechtmatige aantasting van zijn eer en goede naam.

2. Het kind heeft recht op bescherming door de wet tegen zodanige inmenging of aantasting ».

B.19.2. De Grondwetgever heeft gestreefd naar een zo groot mogelijke concordantie tussen artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (*Parl. St.*, Kamer, 1992-1993, nr. 997/5, p. 2).

De draagwijdte van dat artikel 8 is analoog aan die van de voormelde grondwetsbepaling, zodat de waarborgen die beide bepalingen bieden, een onlosmakelijk geheel vormen.

B.19.3. Het recht op eerbiediging van het privéleven, zoals gewaarborgd in de voormelde grondwets- en verdragsbepalingen, heeft als essentieel doel de personen te beschermen tegen inmengingen in hun privéleven. Dat recht heeft een ruime draagwijdte. De rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens doet ervan blijken dat, onder meer, de volgende gegevens en informatie betreffende personen vallen onder de bescherming van dat recht : de naam, het adres, de professionele activiteiten, de persoonlijke relaties, digitale vingerafdrukken, camerabeelden, foto's, communicatiegegevens, DNA-gegevens, gerechtelijke gegevens (veroordeling of verdenking), financiële gegevens en informatie over bezittingen (zie onder meer EHRM, 26 maart 1987, *Leander t. Zweden*, §§ 47-48; grote kamer, 4 december 2008, *S. en Marper t. Verenigd Koninkrijk*, §§ 66-68; 17 december 2009, *B.B. t. Frankrijk*, § 57; 10 februari 2011, *Dimitrov-Kazakov t. Bulgarije*, §§ 29-31; 18 oktober 2011, *Khelili t. Zwitserland*, §§ 55-57; 18 april 2013, *M.K. t. Frankrijk*, § 26; 18 september 2014, *Brunet t. Frankrijk*, § 31).

B.19.4. De rechten die bij artikel 22 van de Grondwet en bij artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens worden gewaarborgd, zijn evenwel niet absoluut. Zij sluiten een overheidsinmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven niet uit, maar vereisen dat zij wordt toegestaan door een voldoende precieze wettelijke bepaling, dat zij beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte in een democratische samenleving en dat zij evenredig is met de daarmee nagestreefde wettige doelstelling. Die bepalingen houden voor de overheid bovendien de positieve verplichting in om maatregelen te nemen die

een daadwerkelijke eerbiediging van het privéleven verzekeren, zelfs in de sfeer van de onderlinge verhoudingen tussen individuen (EHRM, 27 oktober 1994, *Kroon e.a. t. Nederland*, § 31; grote kamer, 12 november 2013, *Söderman t. Zweden*, § 78).

B.20. De bij artikel 46*bis*/1, §§ 1 en 2, van het Wetboek van strafvordering ingevoerde uitzondering op de verplichting om het beroepsgeheim in acht te nemen, vormt een inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven van de persoon die aan de houder van het beroepsgeheim vertrouwelijke informatie toevertrouwt.

B.21.1. De verzoekende partijen betogen dat de termen « [door de procureur des Konings noodzakelijk geachte] administratieve inlichtingen » niet voldoende nauwkeurig zijn. De daaruit voortvloeiende rechtsonzekerheid zou impliceren dat de voorwaarde volgens welke de inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven bij een « wet » moet zijn voorzien, niet in acht is genomen.

B.21.2. Artikel 22 van de Grondwet bevat geen wettigheidsbeginsel dat een ruimere draagwijdte zou hebben dan het wettigheidsbeginsel dat geldt in strafzaken.

Zoals in B.11 is vermeld, is het begrip « [door de procureur des Konings noodzakelijk geachte] administratieve inlichtingen » voldoende nauwkeurig om te beantwoorden aan de uit het wettigheidsbeginsel voortvloeiende vereisten.

B.22. Bij artikel 46*bis*/1, §§ 1 en 2, van het Wetboek van strafvordering streeft de wetgever de doelstelling van terrorismebestrijding na. Die doelstelling is onbetwistbaar in overeenstemming met een dwingende maatschappelijke behoefte.

B.23.1. De maatregel die erin bestaat een opheffing van het beroepsgeheim op te leggen, in het geval dat de procureur des Konings die belast is met een onderzoek wegens feiten van terrorisme, zich tot socialezekerheidsinstellingen richt om administratieve inlichtingen te verkrijgen over een of meer personen die bij het onderzoek zijn betrokken, is redelijkerwijs evenredig met de nagestreefde doelstelling.

De vordering van de procureur des Konings moet immers passen in het strikte kader van het opsporen van misdrijven die tot de meest ernstige behoren, namelijk terroristische

misdrijven als bedoeld in boek II, titel *Iter*, van het Strafwetboek. De vrees van de verzoekende partijen in de zaak nr. 6805 dat de procureur des Konings om het even welke inlichting zou kunnen vorderen, zelfs buiten het opsporen van terroristische misdrijven, is zuiver hypothetisch. Daarenboven veronderstelt zij dat die magistraat een overschrijding of een misbruik van bevoegdheid zou begaan. De mogelijkheid van een verkeerde, en zelfs onrechtmatige, toepassing van een wetsbepaling tast echter op zich de grondwettigheid van die bepaling niet aan.

Bovendien is, zoals in B.11 is vermeld, de draagwijdte van het begrip « administratieve inlichtingen » beperkt. Alleen de gegevens met betrekking tot de administratieve situatie van de persoon over wie om informatie wordt verzocht, kunnen worden gevorderd en dienen bijgevolg te worden medegedeeld. Artikel 46*bis*/1, § 1, tweede lid, van het Wetboek van strafvordering verplicht de procureur des Konings daarenboven ertoe de inlichtingen die hij wenst te verkrijgen, nauwkeurig te beschrijven en dat in een met redenen omklede vordering.

De omstandigheid dat er andere gevallen bestaan waarin het beroepsgeheim kan worden opgeheven, bijvoorbeeld wanneer aan de voorwaarden van de noodtoestand is voldaan, betekent niet dat artikel 46*bis*/1, §§ 1 en 2, van het Wetboek van strafvordering niet noodzakelijk is om de doelstelling van terrorismebestrijding te bereiken. De wetgever heeft de invoering van een nieuwe uitzondering op het beroepsgeheim verantwoord door het feit dat « [het] wettelijk arsenaal dat de overheid ter beschikking heeft om het terrorisme te bestrijden [...] soms niet adequaat genoeg [is] » (*Parl. St.*, Kamer, 2015-2016, DOC 54-2050/001, p. 3, en DOC 54-2050/006, p. 9) en dat « er verschillende praktijken bestaan voor wat betreft de informatie-uitwisseling tussen de verschillende instellingen, alsook dat de problematiek van het beroepsgeheim op het niveau van de instellingen op verschillende manieren geïnterpreteerd wordt » (*ibid.*, DOC 54-2050/001, p. 3). Daaruit blijkt dat de andere uitzonderingen op het beroepsgeheim, waarin is voorzien voor specifieke gevallen en die aan precieze voorwaarden moeten voldoen, het in het verleden niet mogelijk hebben gemaakt de nagestreefde doelstelling te bereiken. De wetgever vermocht dus redelijkerwijs van mening te zijn dat de in artikel 46*bis*/1, §§ 1 en 2, van het Wetboek van strafvordering vervatte passieve informatieplicht noodzakelijk is om de strijd tegen het terrorisme te verzekeren.

Gelet op het voorgaande is de inmenging in het privéleven die de in artikel 46bis/1, §§ 1 en 2, van het Wetboek van strafvordering vervatte passieve informatieplicht uitmaakt, evenredig met de nagestreefde doelstelling.

B.23.2. Het daaruit voortvloeiende verschil in behandeling is om dezelfde redenen verantwoord.

B.23.3. Het eerste middel in de zaak nr. 6805 en het tweede middel in de zaak nr. 6808 zijn niet gegrond.

Wat betreft de middelen die zijn afgeleid uit de schending van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie

B.24.1. De verzoekende partij in de zaak nr. 6808 leidt een vierde middel af uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en van het algemeen evenredigheidsbeginsel.

B.24.2. In het tweede onderdeel van het vierde middel betoogt de verzoekende partij dat de uitsluiting van de « medische gegevens van persoonlijke aard » van de in artikel 46bis/1, § 3, van het Wetboek van strafvordering beoogde actieve informatieplicht discriminerend is.

Die grief dient niet te worden onderzocht, aangezien hij niet tot een ruimere vernietiging van die bepaling zou kunnen leiden.

B.25.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 6805 formuleren, in het tweede en het derde onderdeel van het eerste middel, grieven die verband houden met een vermeende discriminatie.

B.25.2. In het derde onderdeel van het middel voeren de verzoekende partijen diverse grieven aan die verband houden met een vermeende specifieke discriminatie van de OCMW's. Zij laten echter na de categorie van personen ten opzichte van wie de OCMW's zouden worden gediscrimineerd, nauwkeurig te identificeren en voor het overige zetten zij niet uiteen in welk opzicht de OCMW's zouden worden gediscrimineerd ten opzichte van die

andere categorie van personen. In hun verzoekschrift vermelden zij alleen « andere sociale actoren », die identieke of soortgelijke opdrachten uitoefenen als de OCMW's. Die categorie van personen is echter dermate ruim dat geen enkele vergelijking op dienstige wijze kan worden gemaakt. De vermelding, als voorbeeld en zonder enige toelichting, van de schuldbemiddelaars of van een « dienst voor juridische adviesverlening » of van « diegenen die hem organiseren » maakt die categorie van personen evenmin expliciet. Aangezien het niet aan het Hof staat de grondwettigheid te onderzoeken van een verschil in behandeling tussen twee categorieën van personen die het zelf zou moeten bepalen, onderzoekt het Hof het vermeende verschil in behandeling tussen de OCMW's, enerzijds, en de « andere sociale actoren », anderzijds, niet.

B.26. De verzoekende partijen bekritisieren het verschil in behandeling tussen de socialezekerheidsinstellingen zoals bedoeld in artikel 46*bis*/1, §§ 1 en 2, van het Wetboek van strafvordering, enerzijds, en de andere personen die aan het beroepsgeheim zijn onderworpen, zoals de advocaten en de deurwaarders, op wie die bepaling niet van toepassing is, terwijl zij ertoe kunnen worden gebracht dezelfde opdrachten te verzekeren, anderzijds.

B.27. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.28. De indienster van het wetsvoorstel heeft in de Commissie « Terrorismebestrijding » erop gewezen :

« [...] dat het ook haar bedoeling is om de zaken te laten vooruitgaan. Het is een welbewuste keuze geweest om het toepassingsgebied niet uit te breiden tot alle personen die door het beroepsgeheim zijn gebonden. In vergelijking met haar eerste wetsvoorstel DOC 54-1687/001 dat enkel op OCMW's was gericht, worden nu wel de instellingen van

sociale zekerheid en hun personeel, in het algemeen, gevisieerd. Dit komt overeen met het door het College van procureurs-generaal verstrekt advies.

Een zeer uitgebreid toepassingsgebied zoals opgenomen in het wetsvoorstel [...] zou pas voor vertraging zorgen omdat het debat dan veel complexer zou worden. Hiervoor is bewust niet geopteerd. Het beroepsgeheim van de advocaat bijvoorbeeld dat onder de regeling van hun wetsvoorstel zou vallen kent een zeer specifieke regeling. Zo bezit de cliënt van een advocaat het fundamenteel recht om zichzelf niet te incrimineren zoals bevestigd door vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en het Hof van Cassatie.

[...] » (*Parl. St.*, Kamer, 2016-2017, DOC 54-2050/006, pp. 11-12).

B.29. Wegens het grote aantal aan het beroepsgeheim onderworpen beroepen en de eigen specifieke kenmerken ervan, alsook de dwingende noodzaak de informatiedoorstroming inzake terrorismebestrijding snel te verbeteren, vermocht de wetgever het redelijkerwijs opportuun te achten het toepassingsgebied van de bestreden wet tot de socialezekerheidsinstellingen te beperken zonder het onmiddellijk uit te breiden tot alle personen die houder zijn van een beroepsgeheim.

Het verschil in behandeling is redelijkerwijs verantwoord.

B.30. Het eerste middel in de zaak nr. 6805, in zijn tweede en derde onderdeel, en het vierde middel in de zaak nr. 6808 zijn niet gegrond.

Wat de schending van de standstill-verplichting betreft

B.31. De verzoekende partijen in de zaken nrs. 6805 en 6808 leiden een derde middel af uit de schending van artikel 23 van de Grondwet alsook van artikel 9 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, van de artikelen 12 tot 17 van het herziene Europees Sociaal Handvest, van artikel 26 van het Verdrag inzake de rechten van het kind en van artikel 28 van het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, « in samenhang gelezen met » de artikelen 10, 11 en eventueel 191 van de Grondwet en al dan niet in samenhang gelezen met de *standstill*-verplichting.

Zij betogen dat de bestreden bepaling de vertrouwensband tussen de socialezekerheidsinstellingen en de gerechtigden op de bijstand die zij verschaffen, aantast,

hetgeen zou leiden tot een verhoging van het fenomeen van het niet-opnemen van rechten, dat wil zeggen van de gevallen waarin de gerechtigden op sociale bijstand of sociale zekerheid eraan verzaken hun rechten te doen gelden, terwijl zij de voorwaarden vervullen om aanspraak erop te kunnen maken.

B.32. Artikel 23 van de Grondwet bepaalt dat ieder het recht heeft om een menswaardig leven te leiden. Daartoe waarborgen de onderscheiden wetgevers, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening ervan bepalen. Artikel 23 van de Grondwet preciseert niet wat die rechten, waarvan enkel het beginsel wordt uitgedrukt, impliceren, waarbij elke wetgever ermee is belast die rechten te waarborgen, overeenkomstig het tweede lid van dat artikel, rekening houdend met de overeenkomstige plichten.

Artikel 23 van de Grondwet bevat, wat de rechten op sociale zekerheid en op sociale bijstand betreft, een *standstill*-verplichting die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving, in aanzienlijke mate vermindert zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang.

B.33.1. De verzoekende partijen voeren aan dat de aanzienlijke achteruitgang van het geboden beschermingsniveau het gevolg zou zijn van het fenomeen van het niet-opnemen van rechten, dat zelf het resultaat zou zijn van de verbreking van de vertrouwensband die de bestreden bepaling tot gevolg heeft.

Indien het fenomeen van het niet-opnemen van rechten zich voordoet en indien uit dat fenomeen een achteruitgang in de effectiviteit van de rechten op sociale bijstand en op sociale zekerheid volgt, dient te worden vastgesteld dat die achteruitgang niet het gevolg is van de bestreden bepaling. Artikel 46*bis*/1, §§ 1 en 2, van het Wetboek van strafvordering, dat een passieve informatieplicht instelt, bevat immers geen bepaling die het niveau van bescherming van de personen die een beroep doen op de sociale zekerheid of op de sociale bijstand - *a fortiori* in aanzienlijke mate - vermindert.

B.33.2. Bijgevolg zijn het derde middel in de zaak nr. 6805 en het derde middel in de zaak nr. 6808 niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof

- vernietigt artikel 46*bis*/1, § 3, van het Wetboek van strafvordering, zoals het is ingevoegd bij artikel 2 van de wet van 17 mei 2017 tot wijziging van het Wetboek van strafvordering om de strijd tegen het terrorisme te bevorderen;

- verwerpt de beroepen voor het overige.

Aldus gewezen in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 14 maart 2019.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

F. Daoût