DOC 56 **1414/002**

BELGISCHE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

10 juni 2026

WETSVOORSTEL

tot wijziging van diverse bepalingen met het oog op de bescherming van magistraten en leden van de griffie door middel van het afschermen van hun identiteit

Advies van de Hoge Raad voor de Justitie

Zie:

Doc 56 **1414/ (2025/2026)**:
001: Wetsvoorstel van mevrouw Gabriëls c.s..

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS DE BELGIQUE

10 juin 2026

PROPOSITION DE LOI

modifiant diverses dispositions en vue de protéger les magistrats et les membres du greffe en masquant leur identité

Avis du Conseil supérieur de la Justice

Voir:

Doc 56 **1414/ (2025/2026)**:
001: Proposition de loi de Mme Gabriëls et consorts.

03907

N-VA	:	*Nieuw-Vlaamse Alliantie*
VB	:	*Vlaams Belang*
MR	:	*Mouvement Réformateur*
PS	:	*Parti Socialiste*
PVDA-PTB	:	*Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique*
Les Engagés	:	*Les Engagés*
Vooruit	:	*Vooruit*
cd&v	:	*Christen-Democratisch en Vlaams*
Ecolo-Groen	:	*Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen*
Anders.	:	*Anders.*
DéFI	:	*Démocrate Fédéraliste Indépendant*
ONAFH/INDÉP	:	*Onafhankelijk-Indépendant*

Afkorting bij de nummering van de publicaties:		*Abréviations dans la numérotation des publications:*	
DOC 56 0000/000	*Parlementair document van de 56e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer*	*DOC 56 0000/000*	*Document de la 56e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi*
QRVA	*Schriftelijke Vragen en Antwoorden*	*QRVA*	*Questions et Réponses écrites*
CRIV	*Voorlopige versie van het Integraal Verslag*	*CRIV*	*Version provisoire du Compte Rendu Intégral*
CRABV	*Beknopt Verslag*	*CRABV*	*Compte Rendu Analytique*
CRIV	*Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaalde beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)*	*CRIV*	*Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)*
PLEN	*Plenum*	*PLEN*	*Séance plénière*
COM	*Commissievergadering*	*COM*	*Réunion de commission*
MOT	*Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)*	*MOT*	*Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)*

Hoge Raad
voor de Justitie
Conseil supérieur
de la Justice

ADVIES

OVER HET VOORONTWERP VAN WET BETREFFENDE DE GEORGANISEERDE CRIMINALITEIT EN HET WETSVOORSTEL TOT WIJZIGING VAN DIVERSE BEPALINGEN MET HET OOG OP DE BESCHERMING VAN MAGISTRATEN EN LEDEN VAN DE GRIFFIE DOOR MIDDEL VAN HET AFSCHERMEN VAN HUN IDENTITEIT

GOEDGEKEURD DOOR DE ALGEMENE VERGADERING VAN DE HOGE RAAD VOOR DE JUSTITIE OP 8 JUNI 2026

INHOUD

1. Aanleiding voor het advies 1

2. Adviesbevoegdheid van de HRJ – opdracht en invulling 1

3. Het voorontwerp van wet 2

3.1. problematiek 2

3.2. voorgestelde maatregelen 2

4. Het wetsvoorstel 3

5. Advies van de HRJ 3

5.1. De afscherming van de identiteit van magistraten van het openbaar ministerie, onderzoeksrechter en hun griffiers 3

5.1.1. Principiële bezwaren 3

5.1.2. Praktische bezwaren 5

5.2. De aanpassing van de wrakingsprocedure en de toevoeging van een bijzondere procedure in het geval de identiteit van de onderzoeksrechter geheim is gehouden 7

5.2.1. De aanpassing van de wrakingsprocedure 7

5.2.2. De toevoeging van een bijzondere procedure in het geval de identiteit van de onderzoeksrechter geheim is gehouden 7

5.3. De bijdrage in de kosten van de detentie voor bepaalde gedetineerden 7

5.4. Het wetsvoorstel tot wijziging van diverse bepalingen met het oog op de bescherming van magistraten en leden van de griffie door middel van het afschermen van hun identiteit 8

6. Conclusie 10

1

1. AANLEIDING VOOR HET ADVIES

Op 27 april 2026 ontving de Hoge Raad voor de Justitie (HRJ) van de FOD Justitie een "voorontwerp van wet betreffende de georganiseerde criminaliteit" met de vraag hierover advies te verlenen tegen 27 mei 2026.

De HRJ heeft er meteen op gewezen dat het opstellen van een advies over een dergelijk omvangrijk voorontwerp een aanzienlijk werk is. Daarenboven moet volgens de wet een advies eerst worden goedgekeurd in de verenigde advies- en onderzoekscommissie (VAOC) en vervolgens in de algemene vergadering van de HRJ. De termijn waarbinnen het advies werd gevraagd was bijgevolg niet haalbaar.

Op 19 mei 2026 ontving de HRJ van de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers de vraag om binnen de dertig dagen advies te verlenen over het "wetsvoorstel tot wijziging van diverse bepalingen met het oog op de bescherming van magistraten en leden van de griffie door middel van het afschermen van hun entiteit", ingediend door mevrouw Katja Gabriëls en consoorten (Doc 56K1414/001).[1]

Vermits het wetsvoorstel ertoe strekt dezelfde kwestie te regelen als in hoofdstuk 2 van het voorontwerp van wet, wordt het tevens in dit advies besproken.

De HRJ heeft getracht op de kortst mogelijke termijn zijn advies te verlenen.

2. ADVIESBEVOEGDHEID VAN DE HRJ – OPDRACHT EN INVULLING

De HRJ kan adviezen verlenen en voorstellen doen, hetzij ambtshalve, hetzij op verzoek van de Minister van Justitie of de meerderheid van de leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers of van de Senaat, over de algemene werking van de rechterlijke orde. Hetzelfde geldt voor wetsvoorstellen en -ontwerpen die een weerslag hebben op de algemene werking van de rechterlijke orde.

Gelet op deze grondwettelijke opdracht, zijn onafhankelijke positie t.a.v. de drie staatsmachten en zijn gemengde samenstelling, beoordeelt de HRJ de algemene werking van de rechterlijke orde (en de wetgevende initiatieven die hier een werkslag op hebben) ten dienste van de rechtzoekende.

De HRJ bekijkt de krachtlijnen en schenkt in principe minder aandacht aan juridisch-technische aspecten.

[1] https://www.dekamer.be/FLWB/PDF/56/1414/56K1414001.pdf

3. HET VOORONTWERP VAN WET

3.1. PROBLEMATIEK

In de memorie van toelichting bij het voorontwerp van wet wordt er, samengevat, op gewezen dat de georganiseerde criminaliteit zich tegenwoordig kenmerkt door:

- Een transnationale dimensie;
- Een groot technologisch aanpassingsvermogen;
- Steeds beter gestructureerde netwerken;
- Een diversifiëring van de illegale activiteiten;
- Een verhoogde capaciteit op het vlak van intimidatie en corruptie.

Dit alles vormt volgens het voorontwerp een ernstige bedreiging voor de rechtsstaat en verhoogt de potentiële druk die wordt uitgeoefend op de magistraten die belast zijn met de opsporing, het onderzoek de vervolging en de berechting van de misdrijven die tot de georganiseerde criminaliteit behoren, alsook het risico op intimidatie en corruptie, wat de intrinsieke modi operandi van die criminele organisaties zijn. Ze beschikken over aanzienlijke financiële, technologische en logistieke middelen, waardoor ze rechtstreeks of onrechtstreeks druk kunnen uitoefenen op de gerechtelijke instellingen.

3.2. VOORGESTELDE MAATREGELEN

Het voorontwerp beoogt een aantal diverse maatregelen te nemen ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit. Deze zijn samen te vatten in zeven soorten maatregelen:

- De afscherming van de identiteit van magistraten van het openbaar ministerie, onderzoeksrechter en hun griffiers (1);
- De aanpassing van de wrakingsprocedure en toevoeging van een bijzondere procedure in het geval de identiteit van de onderzoeksrechter geheim is gehouden (2);
- De plaatsing van gedetineerden uit het milieu van de georganiseerde misdaad in gespecialiseerde afdelingen met een specifiek detentieregime (3);
- De afscherming van de identiteit van de personeelsleden van de penitentiaire administratie (4);
- De aanpassing van het Belgisch Scheepvaartwetboek m.b.t. de strafbaarstelling van het varen met ene zeeschip zonder nationaliteit (5);
- De aanpassing van de strafbaarstelling van het bedrieglijk verhandelen van reisdocumenten (6);
- De bijdrage in de kosten van de detentie voor bepaalde gedetineerden (7).

4. HET WETSVOORSTEL

In het wetsvoorstel wordt grotendeels dezelfde problematiek aangekaart als in het voorontwerp van wet, namelijk dat Belgische magistraten steeds vaker het voorwerp zijn van intimidatie, bedreigingen en lastercampagnes, zowel fysiek als online.

Het wetsvoorstel beoogt de veiligheid van magistraten en leden van de griffie te waarborgen en hun persoonlijke levenssfeer te beschermen door de invoering van regels inzake publieksafscherming en operationele afscherming van hun identiteit, zonder afbreuk te doen aan de openbaarheid van de rechtspraak, de motiveringsplicht of de rechten van de verdediging.

5. ADVIES VAN DE HRJ

De HRJ is van oordeel dat vooral het eerste, tweede en zevende punt van het voorontwerp betrekking hebben op de algemene werking van de rechterlijke orde en zal alleen over deze punten advies verlenen.

De andere punten hebben specifiek betrekking op het gevangeniswezen of betreffen een loutere aanpassing van materieel recht.

Het wetsvoorstel handelt over dezelfde problematiek als het eerste punt van het voorontwerp maar gaat op sommige vlakken verder en stelt nog een aantal andere maatregelen voor. Het wordt daarom apart besproken.

5.1. DE AFSCHERMING VAN DE IDENTITEIT VAN MAGISTRATEN VAN HET OPENBAAR MINISTERIE, ONDERZOEKSRECHTER EN HUN GRIFFIERS

5.1.1. Principiële bezwaren

Het is zonder meer positief dat de minister aandacht heeft voor de veiligheid van magistraten en hun medewerkers bij de uitoefening van hun functie. Veilige werkomstandigheden voor alle medewerkers van Justitie zijn immers van groot belang voor onze rechtsstaat. Magistraten die niet op een veilige manier kunnen werken, kunnen niet op een serene manier werken. Bovendien zijn medewerkers die veilig kunnen werken ook minder vatbaar voor pogingen tot ondermijning.

De voorgestelde maatregelen kunnen echter een aantal fundamentele principes in het gedrang brengen die eveneens essentieel zijn. Zo zijn onder meer het recht op toegang tot een onafhankelijke en onpartijdige rechter, de openbaarheid van de rechtspraak, het vermoeden van onschuld en het belang van een menselijke en 'moedige' rechtspraak van kapitaal belang voor onze rechtstaat.

Iedereen heeft het recht om voor een onafhankelijke en onpartijdige rechtbank te verschijnen. De Europese rechtspraak benadrukt dat er duidelijke regels nodig zijn om dat recht te waarborgen. Zo moeten partijen kunnen

nagaan of er geen elementen zijn die aan de onpartijdigheid van een rechter kunnen doen twijfelen, zoals een persoonlijk belang, een familieband met een partij of een uitgesproken vijandigheid. Indien dergelijke omstandigheden bestaan, heeft de partij het recht om de rechter te wraken. In de praktijk wordt dit recht echter moeilijk, zo niet onmogelijk uit te oefenen wanneer de identiteit van de rechter volledig wordt afgeschermd, zoals voorzien in artikel 5 van het voorontwerp.

Voorts zijn de terechtzittingen in beginsel openbaar. Dat is een bijzonder belangrijk principe, dat mee garant staat voor een controle op de rechterlijke macht en een eerlijk proces. Op dat principe bestaan verschillende uitzonderingen, maar die zijn aan strikte voorwaarden onderworpen. De mogelijkheid voorzien voor het vonnisgerecht om te bevelen dat de zaak met gesloten deuren wordt behandeld, indien één of meerdere rechters zich ernstig bedreigd voelen in hun integriteit of er precieze en ernstige aanwijzingen bestaan dat zij gevaar lopen (art. 12 voorontwerp), lijkt echter een bijzonder brede en te vage uitzondering. Het feit dat rechters hierover zelf zouden kunnen beslissen op basis van een subjectief gevoel van ernstige bedreiging doet vragen rijzen. De openbaarheid van rechtspraak is nu eenmaal inherent aan de (openbare) functie van magistraat, ook al voelt dat niet altijd gemakkelijk of aangenaam aan.

Verder zouden dergelijke maatregelen op gespannen voet kunnen komen te staan met het vermoeden van onschuld. Verregaande veiligheidsmaatregelen kunnen immers een impact hebben op de manier waarop een procedure gevoerd wordt, de mogelijkheden voor een beklaagde om zich te verdedigen en kunnen een schijn van gevaarlijkheid creëren en zo rechters of juryleden bewust of onbewust beïnvloeden. Menselijke rechtspraak vereist echter ook menselijk contact. Het gevoel om niet beoordeeld te worden door een mens van vlees en bloed, maar wel door een identificatienummer, dreigt bij te dragen aan een ontmenselijking van de rechtspraak. Nochtans nemen parketmagistraten en onderzoeksrechters beslissingen die bijzonder verregaande gevolgen kunnen hebben voor het leven van mensen.

De HRJ is daarom voorstander van een andere en meer algemene aanpak – en niet enkel naar aanleiding van een concreet dossier – waarbij logistieke maatregelen worden genomen opdat alle rechters, magistraten van het openbaar ministerie, griffiers, parketsecretarissen en medewerkers in alle veiligheid kunnen werken. Dit geldt des te meer voor zij die zaken onderzoeken en behandelen van bijvoorbeeld georganiseerde criminaliteit en terrorisme. Vandaag ontbreekt het in veel gerechtsgebouwen nog aan de meest elementaire voorzieningen op dit vlak. Uit getuigenissen van magistraten blijkt dat zij na bedreigingen geconfronteerd worden met onduidelijke procedures en een gebrek aan informatie en ondersteuning. Zo is er geen financiële tussenkomst voorzien voor magistraten die na bedreigingen moeten investeren in bijkomende veiligheidsmaatregelen aan hun woning.

We verwijzen hierbij naar het eerste hefboomplan van de minister van Justitie[2] waarin dit ook wordt erkend en waarin bijvoorbeeld is voorzien om op korte termijn de veiligheid van de gerechtsgebouwen te versterken met extra camera's, veiligheidsglas, alarmknoppen en tien bijkomende scanstraten met personeel, en ook middelen zijn voorzien voor een hoogbeveiligde infrastructuur. Het plan dateert van 3 juli 2025, maar op het terrein is er op dit vlak weinig van te merken.

Vanuit de realiteit lijkt het zinvoller om, op het niveau van het Openbaar Ministerie, een selectie te maken van dossiers waarin een verhoogd risico bestaat op intimidatie, bedreiging of corruptie.

[2] https://verlinden.belgium.be/nl/nieuws/hefboomplan-voor-betere-werkomstandigheden-voor-een-betere-justitie.

Vervolgens zijn er twee mogelijke pistes:

- Ofwel worden dergelijke dossiers gecentraliseerd behandeld (bijvoorbeeld door het federaal parket, een federaal onderzoek en een federale rechtbank). Hierdoor bouwt men expertise op, wat leidt tot een meer kwaliteitsvolle aanpak van deze dossiers. Tegelijk worden de beschermingsmaatregelen ten aanzien van eenzelfde beperkte groep magistraten en medewerkers uitgewerkt hetgeen hun veiligheid ten goede zal komen.
- Ofwel wordt er een uitgebreid pakket aan beschermingsmaatregelen genomen voor alle magistraten en gerechtelijke actoren die bij zulke dossiers betrokken zijn. Die bescherming moet dan gelden vanaf het begin van het onderzoek en doorlopen tot lang nadat de betrokken daders definitief veroordeeld zijn. Deze beschermingsmaatregelen zullen moeten worden gekaderd binnen de klassieke principes van de wettelijkheid, subsidiariteit en proportionaliteit. Vanzelfsprekend zullen daartoe ook de nodige middelen moeten worden voorzien.

Het is in dat opzicht opmerkelijk dat het voorontwerp de beschermingsmaatregelen (afscherming van de identiteit) enkel beperkt tot onderzoeksrechters, hun griffiers en leden van het Openbaar Ministerie, terwijl er niets is voorzien voor magistraten en griffiers van de onderzoeksgerechten (raadkamer en kamer van inbeschuldigingstelling), die in deze gevoelige zaken mogelijk moeten beslissen over bijvoorbeeld de voorlopige hechtenis van verdachten.

5.1.2. Praktische bezwaren

Los van de principiële vragen die de maatregelen uit het voorontwerp doen rijzen, vreest de HRJ dat de ontworpen maatregelen op het terrein niet werkbaar zijn.

Personen die deel uitmaken van georganiseerde criminele netwerken hebben immers vaak al een lange voorgeschiedenis in de criminaliteit, waardoor zij meestal goed weten hoe het gerecht werkt en wie de betrokken actoren zijn. Veel van deze personen kennen bijvoorbeeld de onderzoeksrechters of kunnen gemakkelijk achterhalen wie ze zijn, en kunnen die informatie doorgeven aan de leiding van hun organisatie. Gelet op het beperkt aantal onderzoeksmagistraten die onderzoek voeren in dit soort dossiers, kan hun anonimiteit nooit volledig worden gegarandeerd.

Daarenboven ziet de HRJ ook een aantal praktische problemen. Enkele voorbeelden.

- Processen-verbaal opgesteld door de politie- of opsporingsdiensten mogen geen enkel element vermelden dat de veiligheid en de anonimiteit van de betrokken magistraat of griffier in het gedrang kan brengen (art. 9 voorontwerp). Anonimiteit moet al vanaf het begin van een onderzoek gegarandeerd kunnen worden om effectief te zijn. Nochtans zal een onderzoeksrechter in heel wat gevallen snel moeten optreden en zal een aangehoudene al snel inzagerecht krijgen als hij binnen de vijf dagen voor de raadkamer moet verschijnen. De oplossing van artikel 9 om processen-verbaal retroactief aan te passen lijkt daarom praktisch en juridisch wankel.
- De korpschef dient alle maatregelen te nemen om de identiteit van de onder code handelende magistraten en griffiers verborgen te houden (art. 10 voorontwerp). Dat betekent dus ook dat hun contacten met de beklaagden en hun advocaten volledig anoniem zijn. De wet bepaalt hierover niets, dus de vraag rijst hoe zij fysiek / visueel / auditief zullen worden afgeschermd. Met een scherm, een

bivakmuts, een stemvervormer? De vraagt rijst of een onderzoeksrechter op die manier in de ogen van de gemiddelde burger nog wel de schijn van een onafhankelijke en onpartijdige rechter heeft.

- Het initiatief om een code aan te vragen ligt bij de korpschef van de betrokken magistraat (art. 7 voorontwerp). Er wordt echter nergens bepaald of de korpschef handelt op vraag van de betrokken magistraat en zelfs niet dat de betrokken magistraat hierover moet worden gehoord. Het zou vreemd zijn dat een magistraat zonder zijn toestemming anonimiteit zou kunnen worden opgedrongen.
- De "Beschermingscommissie" (art. 111*ter* Sv.) krijgt een centrale rol in de toekenning van een code (art. 7 voorontwerp). Ze is samengesteld uit de federale procureur, die als voorzitter optreedt, een procureur des Konings aangewezen door de Raad van procureurs des Konings, de procureur-generaal aan wie de specifieke taak van internationale betrekkingen is toegewezen, de directeur-generaal Gerechtelijke Politie van de federale politie, de directeur van de centrale directie van de operaties inzake gerechtelijke politie van de federale politie, een vertegenwoordiger van de Federale Overheidsdienst Justitie en een vertegenwoordiger van de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken. De twee laatstgenoemden hebben slechts een adviserende bevoegdheid en hebben geen stemrecht. Hoewel het voorontwerp van toepassing is op onderzoeksrechters, voorziet het nergens dat er ook een of meerdere onderzoeksrechters of magistraten van de zetel zouden deelnemen aan de beraadslagingen van deze commissie. Dat roept vragen op in het licht van de onafhankelijkheid van de onderzoeksrechter (met een mogelijke impact op de rest van de procedure).
- De voorgestelde procedure is vrij zwaar en betrekt veel verschillende personen. Dat staat haaks op het doel van discretie en afscherming.
- Het voorontwerp bevat geen bepalingen omtrent de wijze waarop de onderzoeksrechter en griffier authenticiteit verlenen aan de door hen opgestelde akten en verhoren aangezien hun handtekening hun identiteit kan onthullen.
- Het lijkt in de praktijk mogelijk te zullen zijn dat de onderzoeksrechter voor de partijen (beklaagden en burgerlijke partijen) anoniem is, maar niet voor het Openbaar Ministerie. Dit zou op gespannen voet kunnen staan, niet alleen met het gelijkheidsbeginsel, maar ook met het principe van de wapengelijkheid, en met andere woorden van het recht op een eerlijk proces.
- Het is niet duidelijk hoe in de praktijk een wedersamenstelling zal worden georganiseerd met een onderzoeksrechter wiens identiteit is afgeschermd, bijvoorbeeld naar aanleiding van een moord gepleegd binnen het georganiseerde drugsmilieu. En zal diezelfde onderzoeksrechter dan als een anonieme getuige voor het hof van assisen komen getuigen?
- Het is niet duidelijk hoe, in een lopend gerechtelijk onderzoek, de burgerlijke partijstellingen zullen worden georganiseerd bij een onderzoeksrechter wiens identiteit is afgeschermd. Het is evenmin duidelijk of andere landen vorderingen of rechtshulpverzoeken van een anonieme onderzoeksrechter zullen aanvaarden of willen beantwoorden.
- In het kader van de Wet op de Voorlopige Hechtenis moet, binnen de 48 uur na de vrijheidsberoving, een verdachte persoonlijk worden gehoord door een onderzoeksrechter over de feiten en de mogelijke aanhouding, alvorens een aanhoudingsbevel kan worden afgegeven. Het verzoek om toekenning van een code zal dus uiterst snel moeten worden ingediend en behandeld, wil men de verdachte kunnen voorleiden voor een anonieme onderzoeksrechter en griffier. Vervolgens moet de verdachte, in geval

van aanhouding, binnen de 5 dagen verschijnen voor de raadkamer, die de voorlopige hechtenis al dan niet bevestigt. Bij bevestiging verschijnt de aangehoudene (twee)maandelijks opnieuw voor de raadkamer, waar de anonieme onderzoeksrechter telkens verslag moet uitbrengen. Ook dit lijkt in de praktijk moeilijk te organiseren.

Tot slot kan er nog op worden gewezen dat in de berichtgeving in de pers de laatste jaren steeds vaker magistraten bij naam worden genoemd. Het is aangewezen, zeker in het kader van een lopend gerechtelijk onderzoek, om in de berichtgeving enkel te verwijzen naar de functie en niet naar de identiteit van de persoon achter de functie.

5.2. DE AANPASSING VAN DE WRAKINGSPROCEDURE EN DE TOEVOEGING VAN EEN BIJZONDERE PROCEDURE IN HET GEVAL DE IDENTITEIT VAN DE ONDERZOEKSRECHTER GEHEIM IS GEHOUDEN

5.2.1. De aanpassing van de wrakingsprocedure

De HRJ heeft over de wrakingsprocedure recent een uitgebreid advies gegeven. Het volstaat om hiernaar te verwijzen.[3]

5.2.2. De toevoeging van een bijzondere procedure in het geval de identiteit van de onderzoeksrechter geheim is gehouden

De invoeging van een artikel 835*bis* in het Gerechtelijk Wetboek met een bijzondere procedure voor het geval een partij "een wraking wil voordragen tegen een onderzoeksrechter aan wie een code is toegekend" riskeert in de praktijk ook niet werkbaar te zijn, noch voor de partij die om de wraking wil verzoeken, noch voor de rechters die over het verzoek tot wraking moeten oordelen.

Er zijn immers heel wat redenen tot wraking die kennis vereisen van de identiteit van de magistraat. Het valt niet goed in te zien hoe een partij daarover concrete elementen zou kunnen aanvoeren.

Bovendien bestaat het risico dat sommige wrakingsverzoeken er louter zullen op gericht zijn om de identiteit van de betrokken onderzoeksrechter te onthullen.

Dit pleit des te meer voor een andere aanpak.

5.3. DE BIJDRAGE IN DE KOSTEN VAN DE DETENTIE VOOR BEPAALDE GEDETINEERDEN

De HRJ is geen voorstander van dit voorstel (art. 51 voorontwerp).

Het voorstel lijkt eerder een lapmiddel te zijn dat voorbij gaat aan de noodzaak om te investeren in een betere ontneming van crimineel vermogen en aan een betere inning van financiële straffen en gerechtskosten.

---

[3] https://hrj.be/nl/publicaties/2026/advies-over-de-wrakingsprocedure.

Dezelfde reden waarom financiële en economische fraude best centraal wordt aanpakt, geldt ook voor drugsonderzoeken: er zou nog veel sterker moeten worden ingezet op het onderzoeken van geldstromen en vermogens. Als daar voldoende aandacht en middelen naar zou gaan en vermogensvoordelen maximaal in beslag worden genomen en verbeurd verklaard is het onnodig om een bijdrage in de kosten van de detentie in te voeren.

Het toepassingsgebied is ook bijzonder breed. Zo is bijvoorbeeld verkoop van drugs in vereniging een kwalificatie die vaak kan worden toegepast: het volstaat dat je wetens en willens bijdraagt aan de werking van een vereniging. Heel wat 'lichtere' vormen van drugscriminaliteit worden op grond van die kwalificatie bestraft, denk maar aan drugskoeriers. Het gaat niet enkel om de georganiseerde criminaliteit gelinkt aan "Sky ECC", waar de memorie van toelichting bij het voorontwerp lijkt naar te verwijzen.

Het voorstel viseert de kapitaalkrachtige gedetineerden. Maar dat is een relatief kleine groep, terwijl de wet van toepassing zal zijn op iedereen die voor bepaalde misdrijven veroordeeld is tot een gevangenisstraf. Voor heel wat veroordeelden zal deze maatregel dan ook verregaande financiële gevolgen hebben, terwijl veroordelingen voor bijvoorbeeld drugsfeiten die nu al met zich meebrengen. Dergelijke zware financiële lasten bemoeilijken ook de re-integratie en ontmoedigen om te werken, zowel binnen als buiten de gevangenis. Dat verhoogt net het risico op recidive.

Het nieuwe strafwetboek voorziet overigens al voldoende middelen om een veroordeelde financieel te straffen.

5.4. HET WETSVOORSTEL TOT WIJZIGING VAN DIVERSE BEPALINGEN MET HET OOG OP DE BESCHERMING VAN MAGISTRATEN EN LEDEN VAN DE GRIFFIE DOOR MIDDEL VAN HET AFSCHERMEN VAN HUN IDENTITEIT

Het wetsvoorstel *sterkt ertoe de veiligheid van magistraten en leden van de griffie te waarborgen en hun persoonlijke levenssfeer te beschermen door de invoering van regels inzake publieksafscherming en operationele afscherming van hun identiteit, zonder afbreuk te doen aan de openbaarheid van de rechtspraak, de motiveringsplicht of de rechten van de verdediging*.

Het regelt dus grotendeels dezelfde kwestie als het eerste punt uit het voorontwerp dat hiervoor is besproken (hoofdstuk 5.1).

De principiële bedenkingen die in hoofdstuk 5.1 worden gemaakt, zijn bijgevolg ook grotendeels van toepassing op het wetsvoorstel.

Het wetsvoorstel gaat wel verder dan het voorontwerp, in die zin dat ook in uitspraken en publicaties de naam van de magistraat of griffier niet meer publiek zou worden vermeld. Het wetsvoorstel heeft dus ook betrekking op de behandeling van de zaak ten gronde, waar het principe van openbaarheid van rechtspraak het sterkst speelt.

Ook hier rijzen, naast de principiële vragen, heel wat vragen van juridisch-technische aard en vragen naar de praktische haalbaarheid van de voorgestelde maatregelen.

Enkele voorbeelden:

- Artikel 2 bepaalt wanneer kan worden toegestaan dat in uitspraken en publicaties de naam van de magistraat of griffier niet wordt vermeld: wanneer de bescherming van de fysieke veiligheid of de persoonlijke levenssfeer van de betrokken magistraat of de griffier of van hun gezinsleden of

bloedverwanten dit rechtvaardigt. Dit criterium is erg breed en vaag. Het is ook niet duidelijk wie hierover kan beslissen: er is geen procedure voorzien voor het toekennen van een identificatienummer.

- De reden voor de wijzigingen voorgesteld in artikel 3 zijn niet erg duidelijk. Art. 780, §4, lid 2, 4° van het Gerechtelijk Wetboek bepaalt immers al dat de gegevens van magistraten in de publieke versie van het vonnis gepseudonimiseerd worden als er sprake is van bepaalde ernstige misdrijven.[4]
- De noodzaak van de aanvullingen die worden voorgesteld in artikel 5 is niet duidelijk: partijen krijgen uitgiftes en ze kennen nu eenmaal de identiteit van de rechter. Die is ook makkelijk af te leiden uit de dienstregeling. Het is ook logisch dat de naam van de rechter op een uitvoerbare beslissing staat. Die worden bijvoorbeeld betekend om de termijn te doen lopen om in hoger beroep te gaan. In dat kader is het evident dat een partij moeten kunnen nagaan of het vonnis gewezen is door een bevoegde rechter. Het is verder onduidelijk hoe deze procedure zou verlopen. Er staat namelijk eerst dat uitgiftes "kunnen" worden gepseudonimiseerd (waarbij het opnieuw niet duidelijk is wie daarover beslist) en vervolgens dat er een andersluidend bevel van het rechtscollege mogelijk is. Bedoelt men daarmee de rechter zelf, de korpschef, de hoofdgriffier,...? En komt dat bevel dan voor of na de initiële beslissing? Tot slot is hier geen sprake meer van een "functioneel identificatienummer", maar wel van een "gepseudonimiseerde aanduiding van de magistraten en leden van de griffie", wat vreemd is.
- In artikel 6 is sprake van "de publiek toegankelijke versie van de beslissing". Wordt hiermee de "openbare uitgifte en publicatie" van artikel 2 bedoeld? Of toch de uitgave in het publieke luik van het centraal register van vonnissen en arresten? In dat geval is de verhouding met artikel 782 van het Gerechtelijk Wetboek zeer onduidelijk. Waarom wordt bepaald dat de publieke versie de datum van de uitspraak of de "aard" van de beslissing en het rechtscollege moet bevatten, is ook vreemd, want dat zijn zaken die overeenkomstig de wet hoe dan ook nooit gepseudonimiseerd moeten worden. Het zijn geen persoonsgegevens.
- Artikel 8 bevat een lijst met de zaken waarin het functioneel identificatienummer kan worden toegepast en die is zeer breed (en breder dan in het voorontwerp). Zo is het niet duidelijk waarom ook zaken van seksueel misbruik hier worden vermeld. Het is evenmin duidelijk waarom de Koning hier opnieuw de bevoegdheid krijgt om er nog zaken aan toe te voegen. Deze bepaling zou best worden beperkt tot een wettelijke limitatieve lijst. Ook hier is de procedure onduidelijk: wie is "de rechtbank"? De korpschef (die als enige niet wordt vermeld in artikel 9)? Kan dit enkel bij aanvang van de procedure, of ook tijdens de procedure? En wat moet er gebeuren met eerdere procedurestukken?
- Artikel 9 vermeldt plots ook "de eerste voorzitter" als instantie die kan verzoeken om een operationele pseudonimisering. Over welke eerste voorzitter gaat het? En waarom zijn de voorzitters van de andere rechtbanken hier niet opgenomen? En bij wie moet de eerste voorzitter zijn verzoek dan indienen? De tekst is bijzonder onduidelijk.
- Artikel 10 voert een nieuwe figuur in, de "waarborgmagistraat". Naast het bijhouden van de vertrouwelijke lijst van identiteiten onder verzegeling, heeft de waarborgmagistraat ook de opdracht, zonder enige verdere uitleg, om wrakings- en onverenigbaarheidskwesties te behandelen, te waarborgen dat de betrokken rechters wettig zijn aangewezen en toe te zien op de naleving van de

[4] ("in afwijking van de bepalingen onder 1° en 2° [worden gepseudonimiseerd], de identiteitsgegevens van de magistraten, de leden van de griffie en de advocaten vermeld in het vonnis dat betrekking heeft op strafzaken betreffende de misdrijven bedoeld in de artikelen 137 tot 141*ter*, 324*bis* en 324*ter* van het Strafwetboek, evenals, binnen de limieten van zijn leesbaarheid en begrijpelijkheid, elk element in het vonnis dat toelaat deze personen rechtstreeks of onrechtstreeks te identificeren."

wettelijke termijnen. Wie waarborgmagistraat kan worden, is nergens bepaald. Welke wettelijke termijnen deze magistraat in de gaten moet houden is niet duidelijk. Dat deze magistraat als enige zou beslissen over de wettige aanwijzing van rechters en over "wraking en onverenigbaarheidskwesties" is haast ondenkbaar en lijkt ook manifest in strijd met het Europees Recht.

- De invoeging via artikel 11 van een bepaling in het Wetboek van Strafvordering waarbij de werkelijke identiteit vertrouwelijk wordt opgenomen in een afzonderlijk stuk van het dossier lijkt enerzijds in strijd met wat in artikel 10 is bepaald, maar houdt anderzijds ook het risico in op het per ongeluk vrijgeven van het stuk en/of op lekken. Het is verder niet duidelijk wie de "toezichthoudende instantie" is die zou moeten beslissen over de vrijgave van de identiteit van de magistraat. Er is ook niets bepaald over de procedure. Wordt de betrokken magistraat bijvoorbeeld gehoord? Deze instantie beslist binnen de vijf dagen maar deze termijn kan botsen met andere termijnen binnen de wrakingsprocedure. Dat in bepaalde gevallen naast het functioneel identificatienummer een gekwalificeerde elektronische handtekening kan worden geplaats is vreemd, omdat zo'n handtekening per definitie aan de ondertekenaar moet kunnen worden gelinkt.
- Het wetsvoorstel bevat verschillende zeer brede machtigingen aan de Koning, ook waar het gaat om essentiële procedurele kwesties. Om rechtstatelijke redenen lijkt het bijvoorbeeld geen goede zaak om de "limitatieve uitzonderingen (...) waarin de publicatie van de identiteit van de betrokken magistraten of griffieleden in de publiek toegankelijke versie noodzakelijk is om redenen van openbaar belang" door de Koning te laten bepalen (ontworpen artikel 3). De Koning de bevoegdheid geven om de "modellen [van bevelen]" van de rechterlijke orde vast te leggen (ontworpen artikel 11), roept ook vragen op.

6. CONCLUSIE

De HRJ vindt het zonder meer positief dat er aandacht wordt besteed aan de veiligheid van magistraten en hun medewerkers bij de uitoefening van hun functie. Veilige werkomstandigheden voor alle medewerkers van Justitie zijn immers van groot belang voor een rechtsstaat.

De voorgestelde maatregelen, zowel in het voorontwerp van wet als in het wetsvoorstel, kunnen echter een aantal fundamentele principes van onze rechtstaat in het gedrang brengen. We denken daarbij onder meer aan het recht op toegang tot een onafhankelijke en onpartijdige rechter, de openbaarheid van de rechtspraak en het vermoeden van onschuld.

Daarnaast rijzen heel wat vragen van juridisch-technische aard en vragen naar de praktische haalbaarheid van de voorgestelde maatregelen. De HRJ vreest dat de maatregelen op het terrein niet werkbaar zijn.

De HRJ is daarom voorstander van een andere en meer algemene aanpak – en niet enkel naar aanleiding van een concreet dossier – waarbij logistieke maatregelen worden genomen opdat alle rechters, magistraten van het openbaar ministerie, griffiers, parketsecretarissen en medewerkers in alle veiligheid moeten kunnen werken. Vandaag ontbreekt het in veel gerechtsgebouwen nog aan de meest elementaire voorzieningen op dit vlak.

IJzerenkruisstraat 67, 1000 Brussel • Rue de la Croix de Fer 67, 1000 Bruxelles • +32 2 535 16 16 • info@hrj.be / info@csj.be • @hrjcsj • hrj.be / csj.be

Conseil supérieur
de la Justice
Hoge Raad
voor de Justitie

AVIS

RELATIF À L'AVANT-PROJET DE LOI RELATIVE AU CRIME ORGANISÉ ET À LA PROPOSITION DE LOI MODIFIANT DIVERSES DISPOSITIONS EN VUE DE PROTÉGER LES MAGISTRATS ET LES MEMBRES DU GREFFE EN MASQUANT LEUR IDENTITÉ

APPROUVÉ PAR L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA JUSTICE LE 8 JUIN 2026

TABLE DES MATIÈRES

1. Origine de l'avis 1

2. Compétence d'avis du CSJ – mission et interprétation 1

3. L'avant-projet de loi 2

3.1. Problématique 2

3.2. Mesures proposées 2

4. La proposition de loi 3

5. L'avis du CSJ 3

5.1. La protection de l'identité des magistrats du ministère public, du juge d'instruction et de leurs greffiers 3

5.1.1. Objections de principe 3

5.1.2. Objections pratiques 5

5.2. L'adaptation de la procédure de récusation et l'ajout d'une procédure particulière lorsque l'identité du juge d'instruction est tenue secrète 7

5.2.1. L'adaptation de la procédure de récusation 7

5.2.2. L'ajout d'une procédure particulière lorsque l'identité du juge d'instruction est tenue secrète 7

5.3. La contribution aux frais de détention pour certains détenus 7

5.4. La proposition de loi modifiant diverses dispositions en vue de protéger les magistrats et les membres du greffe en masquant leur identité 8

6. Conclusion 10

1

1. ORIGINE DE L'AVIS

Le 27 avril 2026, le Conseil supérieur de la Justice (CSJ) a reçu un « avant-projet de loi relative au crime organisé » en lui demandant de rendre un avis à ce sujet pour le 27 mai 2026.

Le CSJ a immédiatement souligné que la rédaction d'un avis sur un avant-projet d'une telle ampleur nécessitait à tout le moins un travail d'envergure. De plus, en vertu de la loi, un avis doit d'abord être approuvé en commission d'avis et d'enquête réunie (CAER) puis en assemblée générale du CSJ. Le délai dans lequel l'avis avait été demandé n'était dès lors pas réaliste.

Le 19 mai 2026, le CSJ a reçu du président de la Chambre des représentants la demande de rendre un avis sous quinzaine sur la « proposition de loi modifiant diverses dispositions en vue de protéger les magistrats et les membres du greffe en masquant leur identité », déposée par madame Katja Gabriëls et consorts (Doc 56K1414/001).[1]

Étant donné que la proposition de loi vise à régler la même question qu'au chapitre 2 de l'avant-projet de loi, elle sera également abordée dans le présent avis.

Le CSJ a tenté de rendre son avis dans un délai aussi bref que possible.

2. COMPÉTENCE D'AVIS DU CSJ – MISSION ET INTERPRÉTATION

Le CSJ peut rendre des avis et faire des propositions, soit d'office, soit à la demande de l'assemblée générale, du ministre de la Justice ou de la majorité des membres de la Chambre des représentants ou du Sénat, sur le fonctionnement général de l'ordre judiciaire. Il en va de même pour les propositions et projets de loi qui ont une incidence sur le fonctionnement de l'ordre judiciaire.

Compte tenu de cette mission constitutionnelle, de son indépendance à l'égard des trois pouvoirs de l'État et de sa composition mixte, le CSJ évalue (l'impact des initiatives législatives sur) le fonctionnement général de l'ordre judiciaire dans l'intérêt du justiciable.

Le CSJ examine les lignes de force et accorde, en principe, moins d'attention aux aspects juridico-techniques.

[1] https://www.dekamer.be/FLWB/PDF/56/1414/56K1414001.pdf

3. L'AVANT-PROJET DE LOI

3.1. PROBLÉMATIQUE

L'exposé des motifs de l'avant-projet de loi établit, en substance, que le crime organisé se caractérise aujourd'hui par :

- Une dimension transnationale ;
- Une capacité d'adaptation technologique importante ;
- Une structuration accrue des réseaux ;
- Une diversification des activités illégales ;
- Une capacité accrue en matière d'intimidation et de corruption.

Tout cela constitue, d'après l'avant-projet de loi, une menace grave pour l'État de droit et renforce la pression potentielle exercée sur les magistrats en charge de la recherche, de l'instruction, de la poursuite et du jugement des infractions relevant de la criminalité organisée, ainsi que le risque d'intimidation et de corruption qui constituent des modes opératoires intrinsèques de ces organisations criminelles. Ces dernières disposent aujourd'hui de moyens financiers, technologiques et logistiques considérables, leur permettant d'exercer des pressions directes ou indirectes sur les institutions judiciaires.

3.2. MESURES PROPOSÉES

L'avant-projet de loi vise à mettre en œuvre un certain nombre de mesures diverses pour lutter contre le crime organisé. On distingue sept types différents de mesures :

- La protection de l'identité des magistrats du ministère public, du juge d'instruction et de leurs greffiers (1) ;
- L'adaptation de la procédure de récusation et l'ajout d'une procédure particulière lorsque l'identité du juge d'instruction est tenue secrète (2) ;
- Le placement de détenus ayant des liens avec la criminalité organisée dans des sections spécialisées avec un régime de détention spécifique (3) ;
- La protection de l'identité des membres du personnel de l'administration pénitentiaire (4) ;
- La modification du Code belge de la Navigation relative à l'incrimination de la navigation à bord d'un navire de mer sans nationalité (5) ;
- La modification de l'incrimination du trafic frauduleux de documents de voyage (6) ;
- La contribution aux frais de détention pour certains détenus (7).

3

4. LA PROPOSITION DE LOI

La proposition de loi aborde principalement la même problématique que l'avant-projet de loi, à savoir que les magistrats belges ont de plus en plus souvent été victimes d'intimidations, de menaces et de campagnes de diffamation, tant physiquement qu'en ligne.

La proposition de loi vise à garantir la sécurité des magistrats et des membres du greffe ainsi qu'à protéger leur vie privée en instaurant des règles permettant de dissimuler leur identité au public et en prévoyant un masquage opérationnel de leur identité, et ce, sans porter atteinte à la publicité de la justice, à l'obligation de motivation ou aux droits de la défense.

5. L'AVIS DU CSJ

Le CSJ est d'avis qu'essentiellement les premier, deuxième et septième points de l'avant-projet portent sur le fonctionnement général de l'ordre judiciaire ; il ne rendra donc un avis que sur ces points-là de l'avant-projet.

Les autres points portent spécifiquement sur le monde carcéral ou concernent une adaptation pure et simple du droit matériel.

La proposition de loi aborde la même problématique que le premier point de l'avant-projet mais va parfois un peu plus loin en proposant encore toute une série d'autres mesures. Elle sera dès lors examinée distinctement.

5.1. LA PROTECTION DE L'IDENTITÉ DES MAGISTRATS DU MINISTÈRE PUBLIC, DU JUGE D'INSTRUCTION ET DE LEURS GREFFIERS

5.1.1. Objections de principe

Il est à tout le moins positif que le ministre s'intéresse à la sécurité des magistrats et de leurs collaborateurs dans l'exercice de leurs fonctions. En effet, des conditions de travail sûres pour tous les collaborateurs de la Justice sont essentielles à notre État de droit. Des magistrats qui ne peuvent pas travailler en toute sécurité ne peuvent pas travailler sereinement. En outre, des collaborateurs qui peuvent travailler en toute sécurité sont également moins vulnérables aux tentatives de déstabilisation.

Les mesures proposées peuvent toutefois mettre à mal plusieurs principes fondamentaux tout aussi essentiels. Pensons, entre autres, au droit à accéder à un juge indépendant et impartial, à la publicité des débats, à la présomption d'innocence et à l'intérêt d'un système judiciaire humain et courageux si fondamentaux pour notre État de droit.

Tout le monde a le droit de comparaître devant un juge indépendant et impartial. La jurisprudence européenne souligne la nécessité de disposer de règles claires afin de garantir ce droit. Les parties doivent ainsi pouvoir vérifier qu'il n'existe aucun élément susceptible de faire douter de l'impartialité d'un juge, tels qu'un intérêt personnel,

4

un lien familial avec une partie ou une hostilité manifeste. En présence de telles circonstances, la partie a le droit de demander la récusation du juge. En pratique, ce droit devient toutefois difficile, voire impossible à exercer lorsque l'identité du juge est totalement tenue secrète, comme le prévoit l'article 5 de l'avant-projet.

De plus, les audiences sont, en principe, publiques. Il s'agit là d'un principe crucial qui participe à garantir un contrôle du pouvoir judiciaire et un procès équitable. Ce principe souffre diverses exceptions, assorties toutefois de conditions strictes. La possibilité pour la juridiction de jugement d'ordonner que l'affaire soit traitée à huis clos si un ou plusieurs juges se sent gravement menacé dans son intégrité ou s'il existe des indications précises et sérieuses qu'ils courent un danger (art. 12 avant-projet), semble toutefois constituer une exception particulièrement vaste et trop floue. Le fait que des juges pourraient eux-mêmes en décider à partir d'un sentiment subjectif de menace sérieuse soulève des interrogations. La publicité des débats est en réalité inhérente à la fonction (publique) de magistrat, même si cela n'est pas toujours ressenti comme simple ou agréable.

En outre, de telles mesures pourraient se heurter au principe de la présomption d'innocence. En effet, des mesures de sécurité étendues peuvent avoir un impact sur la manière dont une procédure est conduite, sur les droits de la défense du prévenu, et peuvent créer une apparence de dangerosité, influençant ainsi les juges ou les jurés, consciemment ou non. Une justice humaine requiert toutefois également des contacts humains. Le sentiment de ne pas être jugé par un être humain de chair et de sang, mais par un numéro d'identification, risque de contribuer à une déshumanisation de la justice. Pourtant, les magistrats de parquet et juges d'instruction prennent des décisions qui peuvent impacter considérablement la vie des gens.

C'est pourquoi le CSJ préconise une approche différente et plus globale – et pas seulement dans le cadre d'un dossier concret – qui consisterait à prendre des mesures logistiques pour que tous les juges, magistrats du ministère public, greffiers, secrétaires de parquet et collaborateurs puissent travailler en toute sécurité. Et surtout pour ceux qui examinent et traitent par exemple des affaires liées au crime organisé et au terrorisme. Aujourd'hui, les équipements de sécurité les plus élémentaires font encore défaut dans de nombreux lieux de justice. Il ressort de témoignages de magistrats qu'après avoir fait l'objet de menaces, ils se retrouvent confrontés à des procédures floues et à un manque d'information et de soutien. Il n'existe ainsi aucune prise en charge financière pour les magistrats contraints, à la suite de menaces, d'investir dans des mesures de sécurité supplémentaires pour leur domicile.

Nous renvoyons à cet égard au premier plan d'impulsion de la ministre de la Justice[2], qui reconnaît également cette situation et prévoit notamment, à court terme, le renforcement de la sécurité des palais de justice au moyen de caméras supplémentaires, de vitrages de sécurité, de boutons d'alarme et de dix systèmes de scannage supplémentaires avec personnel, ainsi que des moyens destinés à une infrastructure hautement sécurisée. Le plan date du 3 juillet 2025 mais sur le terrain, cela ne se remarque guère.

Il semble plus sensé d'opérer, au niveau du ministère public, une sélection de dossiers à haut risque d'intimidation, de menace ou de corruption.

Deux pistes peuvent ensuite être envisagées :

- Soit on centralise le traitement de tels dossiers (par exemple, via le parquet fédéral, une enquête fédérale et un tribunal fédéral). Cela permet de développer une expertise et d'aboutir, dès lors, à une approche plus qualitative de ces dossiers. Parallèlement, les mesures de protection sont élaborées à l'égard d'un

[2] https://verlinden.belgium.be/fr/actualites/plan-dimpulsion-pour-de-meilleures-conditions-de-travail-pour-une-meilleure-justice.

même groupe restreint de magistrats et de collaborateurs, ce qui renforcera leur sécurité.

- Soit un train étendu de mesures de protection est prévu pour l'ensemble des magistrats et acteurs judiciaires impliqués dans ce type de dossiers. La protection doit alors s'appliquer du début de l'instruction jusque bien après la condamnation définitive des auteurs concernés. Ces mesures de protection devront être encadrées dans le respect des principes classiques de légalité, de subsidiarité et de proportionnalité. Il va de soi qu'il faudra, pour ce faire, également prévoir les moyens nécessaires.

Il est singulier que l'avant-projet limite de telles mesures de protection (l'anonymat) aux seuls juges d'instructions, à leurs greffiers et aux membres du ministère public, alors que rien n'est prévu pour les magistrats et les greffiers des juridictions d'instruction (chambre du conseil et chambre des mises en accusation), qui pourraient, dans ces dossiers sensibles, être amenées à statuer notamment sur la détention préventive d'inculpés.

5.1.2. Objections pratiques

Indépendamment des questions de principe soulevées par les mesures prévues dans l'avant-projet, le CSJ craint que les mesures envisagées ne soient pas applicables sur le terrain.

Les personnes appartenant à des réseaux criminels organisés disposent en effet souvent d'un long passé criminel, ce qui leur permet généralement de bien connaître le fonctionnement de la justice ainsi que les acteurs impliqués. Beaucoup de ces personnes connaissent, par exemple, les juges d'instruction ou peuvent aisément les identifier, puis transmettre ces informations aux responsables de leur organisation. Vu le nombre restreint de magistrats du ministère public et de juges d'instruction menant des enquêtes dans ce type de dossiers , il ne sera jamais possible de garantir pleinement l'anonymat..

En outre, le CSJ y voit également plusieurs problèmes pratiques. Quelques exemples.

- Les procès-verbaux rédigés par les services de police ou d'enquête ne peuvent mentionner aucun élément susceptible de compromettre la sécurité et l'anonymat du magistrat ou du greffier concerné (art. 9 de l'avant-projet). Pour être effectif, l'anonymat doit déjà pouvoir être garanti dès le début d'une enquête. Or, dans de nombreux cas, le juge d'instruction devra intervenir rapidement et la personne arrêtée bénéficiera rapidement d'un droit de consultation du dossier lorsqu'elle devra comparaître devant la chambre du conseil dans un délai de cinq jours. La solution avancée à l'article 9 d'adapter les procès-verbaux semble dès lors pratiquement et juridiquement caduque.
- Le chef de corps est tenu de prendre toutes les mesures pour masquer l'identité des magistrats et greffiers agissant sous code (art. 10 de l'avant-projet). Cela signifie donc également que leurs contacts avec les prévenus et leurs avocats doivent se faire dans le respect de l'anonymat. La loi ne prévoit rien à ce sujet, de sorte que la question se pose de savoir comment leur masquage physique, visuel et auditif sera assuré. Au moyen d'un écran, d'une cagoule ou d'un dispositif de déformation de la voix ? La question se pose de savoir si, de cette manière, un juge d'instruction conserve encore, aux yeux du citoyen moyen, l'apparence d'un juge indépendant et impartial.
- L'initiative de demander un code revient au chef de corps du magistrat concerné (art. 7 de l'avant-projet). Toutefois, il n'est prévu nulle part que le chef de corps intervienne à la demande du magistrat concerné, ni même que ce dernier doive être entendu sur la question. Il serait étrange qu'un magistrat puisse se voir imposer l'anonymat sans son consentement.

- La « Commission de protection » (art. 111*ter*, C.I.cr.) se voit attribuer un rôle central dans l'octroi d'un code (art. 7 de l'avant-projet). La Commission de protection est composée du procureur fédéral, qui en assure la présidence, d'un procureur du Roi désigné par le Conseil des procureurs du Roi, du procureur général à qui est confiée la tâche spécifique des relations internationales, du directeur général de la Police judiciaire de la police fédérale, du directeur de la direction centrale des opérations de la police judiciaire de la police fédérale, d'un représentant du Service public fédéral Justice et d'un représentant du Service public fédéral Intérieur. Ces deux derniers n'ont qu'une compétence consultative et n'ont pas de voix délibérative. Bien que l'avant-projet s'applique aux juges d'instruction, il ne prévoit nullement qu'un ou plusieurs juges d'instruction ou magistrats du siège participent également aux délibérations de cette commission. Cela suscite des interrogations au regard de l'indépendance du juge d'instruction (avec un impact potentiel sur le reste de la procédure).
- La procédure proposée est assez lourde et implique beaucoup de personnes différentes. Cela va à l'encontre de l'objectif de discrétion et de protection.
- L'avant-projet ne prévoit aucune disposition quant à la manière dont le juge d'instruction et le greffier confèrent l'authenticité aux actes et procès-verbaux qu'ils rédigent, leur signature étant susceptible de révéler leur identité.
- Il semble qu'en pratique il pourrait être possible que le juge d'instruction soit anonyme pour les parties (prévenus et parties civiles), mais pas pour le ministère public. Cela pourrait entrer en tension, non seulement avec le principe d'égalité, mais aussi avec le principe de l'égalité des armes, et donc, en d'autres termes, avec le droit à un procès équitable.
- Il n'est pas clair comment, en pratique, une reconstitution sera organisée avec un juge d'instruction dont l'identité est protégée, par exemple à la suite d'un meurtre commis dans le milieu de la criminalité organisée liée à la drogue. Et ce même juge d'instruction viendrait-il alors témoigner devant la cour d'assises en tant que témoin anonyme ?
- Il n'est pas clair comment, dans le cadre d'une instruction judiciaire en cours, les constitutions de partie civile seront organisées devant un juge d'instruction dont l'identité est protégée. Il n'est pas non plus clair si d'autres pays accepteront ou seront disposés à donner suite à des demandes ou à des commissions rogatoires émanant d'un juge d'instruction anonyme.
- Dans le cadre de la loi sur la détention préventive, un suspect doit être entendu personnellement par un juge d'instruction dans les 48 heures suivant la privation de liberté, au sujet des faits et d'une éventuelle détention, avant qu'un mandat d'arrêt puisse être délivré. La demande d'attribution d'un code devra donc être introduite et traitée extrêmement rapidement afin de pouvoir présenter le suspect devant un juge d'instruction et un greffier anonymes. Ensuite, en cas d'arrestation, la personne arrêtée doit comparaître dans les cinq jours devant la chambre du conseil, qui confirme ou non la détention préventive. En cas de confirmation, la personne arrêtée comparaît ensuite tous les deux mois devant la chambre du conseil, où le juge d'instruction anonyme doit à chaque fois faire rapport. Cela semble également difficile à organiser en pratique.

Enfin, il peut encore être souligné que, dans les médias ces dernières années, les magistrats sont de plus en plus souvent nommément cités. Il est recommandé, en particulier dans le cadre d'une instruction judiciaire en cours, de ne se référer dans les communications qu'à la fonction et non à l'identité de la personne occupant cette fonction.

5.2. L'ADAPTATION DE LA PROCÉDURE DE RÉCUSATION ET L'AJOUT D'UNE PROCÉDURE PARTICULIÈRE LORSQUE L'IDENTITÉ DU JUGE D'INSTRUCTION EST TENUE SECRÈTE

5.2.1. L'adaptation de la procédure de récusation

Le CSJ a récemment rendu un avis étendu sur la procédure de récusation et renvoie à cet avis.[3]

5.2.2. L'ajout d'une procédure particulière lorsque l'identité du juge d'instruction est tenue secrète

L'introduction d'un article 835*bis* au Code judiciaire avec une procédure particulière pour le cas où une partie « souhaite présenter une récusation contre un juge d'instruction auquel un code a été attribué » risque de ne pas non plus être faisable pratiquement, ni pour les parties qui souhaitent demander la récusation, ni pour les juges qui doivent statuer sur la demande de récusation.

En effet, de nombreux motifs de récusation nécessitent de connaître l'identité du magistrat. On voit mal comment une partie pourrait invoquer des éléments concrets à cet égard.

En outre, il existe un risque que certaines demandes de récusation aient pour seul objectif de révéler l'identité du juge d'instruction concerné.

Cet élément plaide d'autant plus en faveur d'une autre approche.

5.3. LA CONTRIBUTION AUX FRAIS DE DÉTENTION POUR CERTAINS DÉTENUS

Le CSJ n'est pas partisan de cette proposition (art. 51 de l'avant-projet).

La proposition semble plutôt constituer une solution de fortune qui fait l'impasse sur la nécessité d'investir dans une meilleure confiscation des avoirs criminels ainsi que dans une meilleure perception des peines pécuniaires et des frais de justice.

La même raison qui justifie une approche centralisée de la fraude financière et économique s'applique également aux enquêtes en matière de stupéfiants : il conviendrait de renforcer encore davantage l'investigation des flux financiers et des patrimoines. Si une attention et des moyens suffisants y étaient consacrés et que les avantages patrimoniaux étaient saisis et confisqués de manière maximale, il serait inutile d'introduire une contribution aux frais de détention.

Le champ d'application est également particulièrement vaste. Ainsi, par exemple, la vente de drogues en association est une qualification qui peut être retenue relativement rapidement : il suffit d'apporter sciemment et volontairement une contribution au fonctionnement d'une association. De nombreuses formes dites « plus légères » de criminalité liée aux stupéfiants sont sanctionnées sur la base de cette qualification, notamment les passeurs de drogue. Il ne s'agit pas seulement de la criminalité organisée liée à « Sky ECC », à laquelle l'exposé des motifs de l'avant-projet semble faire référence.

[3] https://csj.be/fr/publications/2026/avis-relatif-a-la-procedure-de-recusation

La proposition vise les détenus dotés d'une forte capacité financière. Mais il s'agit là d'un groupe assez restreint, tandis que la loi s'appliquera à toute personne condamnée à une peine d'emprisonnement pour certaines infractions. Pour de nombreux condamnés, cette mesure aura dès lors des conséquences financières importantes, alors que les condamnations pour, par exemple, des faits liés aux stupéfiants en entraînent déjà à l'heure actuelle. Des charges financières aussi lourdes compliquent également la réinsertion et découragent le travail, tant en prison qu'à l'extérieur. Cela accroit justement le risque de récidive.

Le nouveau code pénal prévoit, par ailleurs, déjà des moyens suffisants pour sanctionner financièrement une personne condamnée.

5.4. LA PROPOSITION DE LOI MODIFIANT DIVERSES DISPOSITIONS EN VUE DE PROTÉGER LES MAGISTRATS ET LES MEMBRES DU GREFFE EN MASQUANT LEUR IDENTITÉ

La proposition de loi *vise à garantir la sécurité des magistrats et des membres du greffe ainsi qu'à protéger leur vie privée en instaurant des règles permettant de dissimuler leur identité au public et en prévoyant un masquage opérationnel de leur identité, et ce, sans porter atteinte à la publicité de la justice, à l'obligation de motivation ou aux droits de la défense.*

Elle règle donc en grande partie la même question que le premier point de l'avant-projet discuté ci-avant (chapitre 5.1).

Les réflexions de principe faites au chapitre 5.1 sont dès lors également essentiellement d'application à la proposition de loi.

La proposition de loi va toutefois plus loin que l'avant-projet, dans ce sens que le nom du magistrat ou du greffier ne serait plus non plus mentionné publiquement dans les décisions et publications. La proposition de loi porte donc également sur le traitement de l'affaire au fond, où le principe de la publicité de la justice s'applique avec le plus de force.

Ici aussi, outre les questions de principe, se posent de nombreuses questions d'ordre juridico-technique ainsi que des questions relatives à la faisabilité pratique des mesures proposées.

Quelques exemples :

- L'article 2 définit les cas dans lesquels il peut être autorisé que le nom du magistrat ou du greffier ne soit pas mentionné dans les décisions et les publications : lorsque la protection de la sécurité physique ou de la vie privée du magistrat ou du greffier concerné, ou des membres de leur famille ou parents, le justifie. Ce critère est on ne peut plus vaste et flou. La disposition n'établit pas non plus clairement qui peut en décider : aucune procédure n'a été prévue pour l'octroi d'un numéro d'identification.
- Les raisons qui justifient les modifications proposées à l'article 3 sont loin d'être claires. L'article 780, § 4, alinéa 2, 4° du Code judiciaire dispose en effet que déjà que les données des magistrats sont pseudonymisées dans la version publique du jugement lorsqu'il est question de certaines infractions graves.[4]

[4] (« par dérogation aux 1° et 2°, les données d'identité des magistrats, des membres du greffe et des avocats mentionnées dans le jugement qui concerne des affaires pénales relatives aux infractions visées aux articles 137 à 141*ter*, 324*bis* et 324*ter* du Code pénal, ainsi que, dans les limites de sa lisibilité et de sa compréhension, tout élément du jugement permettant d'identifier directement ou indirectement ces personnes, [sont pseudonymisés]. »

- La nécessité des ajouts proposés à l'article 5 n'apparaît pas clairement : Les parties obtiennent des expéditions et connaissent, de toute façon, l'identité du juge. Celle-ci se déduit également facilement de l'ordre de service. Il est également logique que le nom du juge figure sur une décision exécutoire. Ces décisions sont, par exemple, signifiées afin de faire courir le délai d'appel. Dans ce cadre, il est évident qu'une partie doit pouvoir s'assurer que le jugement a été rendu par un juge compétent. Le déroulement de cette procédure n'est en outre pas clair. Il est notamment écrit que des expéditions « peuvent » être pseudonymisés (sans préciser qui en déciderait) et ensuite qu'un ordre contraire de la juridiction est possible. Entendons par là le juge lui-même, le chef de corps le greffier en chef, ... ? Et cet ordre est-il donné avant ou après la décision initiale ? Enfin, il n'est pas question ici d'un « numéro d'identification fonctionnel » mais bien d'une « désignation pseudonymisée des magistrats et des membres du greffe », ce qui est étrange.
- L'article 6 évoque la « version accessible au public de la décision ». Entend-on par là la « prononciation publique et la publication » de l'article 2 ? Ou tout de même la publication dans le volet public du registre central des jugements et arrêts ? Dans ce cas, l'articulation avec l'article 782 du Code judiciaire n'est pas du tout claire. Il est également étrange qu'il soit disposé que la version publique doit contenir la date de la décision ou la « nature » de la décision ainsi que la juridiction car ce sont des éléments qui, en vertu de la loi, ne doivent jamais être pseudonymisés. Ce ne sont pas des données à caractère personnel.
- L'article 8, très vaste (plus vaste même que dans l'avant-projet), contient une liste des affaires où le numéro d'identification fonctionnel peut être adapté. Ainsi, par exemple, la raison pour laquelle les affaires d'abus sexuel sont également mentionnées dans cette liste n'est pas claire. Pas plus d'ailleurs que la raison pour laquelle le Roi se voit ici à nouveau conférer la compétence d'encore y ajouter d'autres affaires. Cette disposition devrait, de préférence, être limitée à une liste limitative légale. Ici aussi la procédure n'est pas claire : qui est « le tribunal » ? Le chef de corps (qui est le seul à ne pas être mentionné à l'article 9) ? Cela n'est-il possible qu'en début de procédure ou également en cours de procédure ? Et quid des pièces de procédure antérieures ?
- L'article 9 mentionne subitement également « le premier président » en tant qu'instance habilitée à demander une pseudonymisation opérationnelle. De quel premier président parle-t-on ? Et pourquoi les présidents des autres tribunaux n'y figurent-ils pas ? Et auprès de qui le premier président doit-il alors soumettre sa demande ? Le texte est particulièrement peu clair.
- L'article 10 introduit une nouvelle figure, le « magistrat de garantie ». Outre la conservation sous scellés de la liste confidentielle des identités, le magistrat de garantie a également pour mission, sans autre explication complémentaire, de traiter les questions de récusation et d'incompatibilité, de garantir que les juges concernés soient désignés légalement et de veiller au respect des délais légaux. Nulle part n'est mentionné qui peut devenir magistrat de garantie. Ni quels délais légaux ce magistrat doit tenir à l'œil. Ce n'est pas clair. Il est presque impensable que ce magistrat décide seul de la désignation régulière des juges ainsi que des questions de récusation et d'incompatibilité, et cela semble en outre manifestement contraire au droit européen.
- L'insertion, par l'article 11, d'une disposition dans le Code d'Instruction criminelle prévoyant que l'identité réelle soit reprise de manière confidentielle dans une pièce qui est séparée du dossier semble, d'une part, contraire à ce qui est prévu à l'article 10, mais comporte, d'autre part, également le risque d'une divulgation accidentelle de cette pièce et/ou de fuites. Il n'est, par ailleurs, pas clair quelle serait

l'« instance de contrôle » habilitée à décider de la divulgation de l'identité du magistrat. De plus, aucune disposition ne définit la procédure. Le magistrat concerné est-il, par exemple, entendu ? Cette instance statue dans un délai de cinq jours mais ce délai peut entrer en conflit avec d'autres délais prévus dans la procédure de récusation. Le fait que, dans certains cas, une signature électronique qualifiée puisse être apposée à côté du numéro d'identification fonctionnel est étrange, dès lors qu'une telle signature doit, par définition, pouvoir être liée à son signataire.

- La proposition de loi comporte plusieurs habilitations très étendues conférées au Roi, y compris pour des questions procédurales essentielles. Pour des raisons liées à l'État de droit, il ne semble, par exemple, pas opportun de laisser au Roi le soin de déterminer les « exceptions limitatives (...) dans lesquelles la publication de l'identité des magistrats ou des membres du greffe concernés est nécessaire, pour des motifs d'intérêt public, dans la version accessible au public » (article 3 en projet). Conférer au Roi la compétence d'arrêter les « modèles [d'ordres] »de l'ordre judiciaire (article 11 en projet) interpelle également.

6. CONCLUSION

Le CSJ juge à tout le moins positif que l'on s'intéresse à la sécurité des magistrats et de leurs collaborateurs dans l'exercice de leurs fonctions. En effet, des conditions de travail sûres pour tous les collaborateurs de la Justice sont essentielles dans un État de droit.

Les mesures proposées, tant dans l'avant-projet de loi que dans la proposition de loi, peuvent toutefois porter préjudice à toute une série de principes fondamentaux de notre État de droit. Nous pensons, à cet égard, entre autres, au droit d'accéder à un juge indépendant et impartial, à la publicité des débats et à la présomption d'innocence.

Se posent, par ailleurs, de nombreuses questions d'ordre juridico-technique ainsi que des questions relatives à la faisabilité pratique des mesures proposées. Le CSJ craint que les mesures ne soient pas praticables sur le terrain.

C'est pourquoi le CSJ préconise une approche différente et plus globale – et pas seulement dans le cadre d'un dossier concret – qui consisterait à prendre des mesures logistiques pour que tous les juges, magistrats du ministère public, greffiers, secrétaires de parquet et collaborateurs puissent travailler en toute sécurité. Aujourd'hui, les équipements de sécurité les plus élémentaires font encore défaut dans de nombreux lieux de justice.

Rue de la Croix de Fer 67, 1000 Bruxelles • Ijzerenkruisstraat 67, 1000 Brussel • +32 2 535 16 16 • info@csj.be / info@hrj.be • @hrjcsj • csj.be / hrj.be

Centrale drukkerij - Imprimerie centrale