

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

16 novembre 2020

PROPOSITION DE LOI

**modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur
l'accès au territoire, le séjour, l'établissement
et l'éloignement des étrangers afin de garantir
l'exécution des mesures d'éloignement**

**AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT
N° 68.144/4 DU 16 NOVEMBRE 2020**

Voir:

Doc 55 **0066/ (S.E. 2019):**

001: Proposition de loi de Mme Van Camp et consorts.

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

16 november 2020

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van de wet van 15 december
1980 betreffende de toegang tot het
grondgebied, het verblijf, de vestiging en de
verwijdering van vreemdelingen teneinde
de uitvoering van de maatregelen tot
verwijdering te garanderen**

**ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE
NR. 68.144/4 VAN 16 NOVEMBER 2020**

Zie:

Doc 55 **0066/ (B.Z. 2019):**

001: Wetsvoorstel van mevrouw Van Camp c.s.

03520

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
CD&V	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	: socialistische partij anders
cdH	: centre démocrate Humaniste
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant – Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de numering van de publicaties:	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigegekleurd papier)

Le 8 octobre 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi "modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers afin de garantir l'exécution des mesures d'éloignement", déposée par Mme Yoleen VAN CAMP et consorts (*Doc. parl.*, Chambre, 2019, n° 55-0066/001).

La proposition a été examinée par la quatrième chambre le 16 novembre 2020. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Patrick RONVAUX, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Marc OSWALD, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Martine BAGUET.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 16 novembre 2020.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois "sur le Conseil d'État", coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de la proposition¹, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, la proposition appelle les observations suivantes.

EXAMEN DE LA PROPOSITION

Article 3

La numérotation de la définition que la proposition de loi ajoute à l'article 1^{er} de la loi du 15 décembre 1980 "sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers" sera corrigée, afin de tenir compte des points 21° à 29°, introduits dans cette disposition par les lois modificatives des 5 mai 2019, 8 mai 2019 et 31 juillet 2020.

Article 5

1. La disposition à l'examen prévoit la possibilité de saisir, par requête unilatérale, le juge d'instruction compétent pour le lieu de résidence de l'étranger, afin d'obtenir une autorisation de visite domiciliaire "lorsqu'il existe des motifs raisonnables

¹ * S'agissant d'une proposition de loi, on entend par "fondement juridique" la conformité aux normes supérieures.

Op 8 oktober 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel "tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen teneinde de uitvoering van de maatregelen tot verwijdering te garanderen", ingediend door mevrouw Yoleen VAN CAMP c.s (*Parl. St.*, Kamer, 2019, nr. 55-0066/001).

Het voorstel is door de vierde kamer onderzocht op 16 november 2020. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Bernard BLERO en Patrick RONVAUX, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Marianne DONY, assessoren, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Marc OSWALD, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 november 2020.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten "op de Raad van State", gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorstel,¹ de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorstel aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ONDERZOEK VAN HET VOORSTEL

Artikel 3

De nummering van de definitie die bij het wetsvoorstel ingevoegd wordt in artikel 1 van de wet van 15 december 1980 "betreffende de toelating tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de terugkeer van vreemdelingen" moet verbeterd worden zodat rekening gehouden wordt met de punten 21° tot 29°, die in die bepaling ingevoegd zijn bij de wijzigingwetten van 5 mei 2019, 8 mei 2019 en 31 juli 2020.

Artikel 5

1. De voorliggende bepaling voorziet in de mogelijkheid om bij eenzijdig verzoekschrift de onderzoeksrechter die bevoegd is voor de verblijfplaats van de vreemdeling te adieren om een machtiging tot woonstbetreding te bekomen wanneer

¹ * Aangezien het om een wetsvoorstel gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

de croire qu'un étranger qui fait l'objet d'une mesure exécutoire de refoulement, d'éloignement ou de transfert et qui ne coopère pas à son exécution, réside dans un lieu non accessible au public".

Nanti d'une telle autorisation, l'officier de police judiciaire peut entrer dans ce lieu de résidence de l'étranger, au besoin avec l'aide d'un serrurier, même s'il s'agit du domicile ou du lieu de résidence d'un tiers, peut saisir l'intéressé qui s'y trouve et le soumettre à une mesure d'arrestation administrative. Sont emportés à cette occasion les documents trouvés qui permettent d'établir l'identité de l'étranger, ainsi que les documents d'identité et de séjour qu'il produit.

Selon les développements de la proposition², celle-ci s'inspire à divers égards du mécanisme de visite domiciliaire menée par des inspecteurs sociaux, prévu à l'article 24 du Code pénal social.

2. Selon l'article 15 de la Constitution,

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

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

L'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales protège également, en son paragraphe 1, le droit au respect de la vie privée et familiale, du domicile et de la correspondance. Le paragraphe 2 de cette disposition précise qu'il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.

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

3. La proposition à l'examen implique de graves ingérences dans le droit au respect de la vie privée et de l'inviolabilité du domicile, non seulement de l'étranger lui-même, mais aussi, potentiellement, de tierces personnes qui l'hébergeraient³. Elles doivent en conséquence satisfaire aux exigences

² Voir les développements de la proposition, pp. 11 et 12.

³ Voir les développements de la proposition, p. 5.

"er redelijke gronden bestaan om aan te nemen dat een vreemdeling die het voorwerp uitmaakt van een uitvoerbare maatregel tot teruggrijving, verwijdering of overdracht en die niet meewerkt aan de uitvoering ervan, in een niet voor het publiek toegankelijke plaats verblijft".

Met een dergelijke machtiging kan de officier van gerechtelijke politie, indien nodig met de hulp van een slotenmaker, deze verblijfplaats van de vreemdeling binnengaan, ook al betreft het de woon- of verblijfplaats van een derde, om de aldaar aanwezige betrokkene te vatten en hem te onderwerpen aan een maatregel van bestuurlijke aanhouding. Bij die gelegenheid worden alle aangetroffen documenten meegenomen waarmee de identiteit van de vreemdeling vastgesteld kan worden, evenals de identiteits- en verblijfsdocumenten die door deze vreemdeling worden voorgelegd.

Luidens de toelichting² is het voorstel in verschillende opzichten geënt op de regeling inzake woonstbetredingen door sociaal inspecteurs, zoals bedoeld in artikel 24 van het Sociaal Strafwetboek.

2. Artikel 15 van de Grondwet luidt:

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

Artikel 22 van de Grondwet waarborgt op zijn beurt het recht op eerbiediging van het privéleven en het gezinsleven.

Artikel 8, lid 1, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden beschermt eveneens het recht op eerbiediging van het privéleven, het gezinsleven, het huis en de briefwisseling. Luidens lid 2 van die bepaling is geen inmenging van enig openbaar gezag 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.

Bovendien bevatten artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten inzonderheid waarborgen met betrekking tot een eerlijk proces wanneer het vaststellen van de burgerlijke rechten en verplichtingen of het bepalen van de gegrondheid van een ingestelde strafvervolgning op het spel staan.

3. Het voorliggende voorstel impliceert ernstige inmengingen in het recht op de eerbiediging van het privéleven en op de onschendbaarheid van de woning, niet alleen van de vreemdeling zelf maar ook, mogelijk, van derden die hem onderdak verschaffen.³ Die inmengingen moeten bijgevolg

² Zie de toelichting bij het wetvoorstel, blz. 11 en 12.

³ Zie de toelichting bij het voorstel, blz. 5.

constitutionnelles et conventionnelles précitées, telles qu'interprétées par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, et les personnes concernées doivent bénéficier des garanties juridictionnelles qui en découlent.

4.1. Dans son arrêt n° 148/2017 du 21 décembre 2017, la Cour constitutionnelle a considéré qu'en raison des graves ingérences qu'elle suppose, une perquisition "ne peut, en l'état actuel de la réglementation en matière pénale, être autorisée que dans le cadre d'une instruction, au cours de laquelle les personnes intéressées disposent d'un droit organisé de demander un accès au dossier et des actes d'instruction supplémentaires et au cours de laquelle la chambre des mises en accusation peut exercer un contrôle quant à la régularité de la procédure"⁴.

4.2. Appelée à se prononcer, dans la matière des douanes et accises, sur un régime de visite des locaux professionnels non soumis à une autorisation judiciaire et de visite de bâtiments ou enclos de particuliers soumise à une autorisation du juge de police, sauf lorsque ces bâtiments sont situés dans le rayon des douanes, dispositions qui dérogent à la règle de droit commun qui soumet la perquisition à une autorisation judiciaire, la Cour constitutionnelle, dans son arrêt 16/2001 du 14 février 2001⁵, relève que "le champ d'application de la dérogation à la règle de droit commun en matière de perquisition est limitée à ce qui est strictement nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi décrit au B.5.1. [à savoir "combattre l'ampleur et la fréquence des fraudes dans cette matière particulièrement technique et transfrontalière, qui est également régie par une abondante réglementation européenne"], cependant que l'exercice du droit de visite est entouré lui aussi de garanties suffisantes pour prévenir les abus", ce qui conduit la Cour constitutionnelle à conclure que

"[l]e législateur a ainsi créé un juste équilibre entre, d'une part, les droits des personnes concernées et, d'autre part, la nécessité de pouvoir constater de manière efficace les infractions à la législation douanière".

4.3. Dans son arrêt n° 10/2011 du 27 janvier 2011, rendu sur question préjudicielle, la Cour constitutionnelle rappelle que l'objectif légitimement poursuivi par la législation précitée "ne dispense cependant pas le législateur de l'obligation de respecter les droits fondamentaux des personnes concernées"⁶. Elle énonce également:

"B.4.2. Le droit au respect du domicile revêt un caractère civil au sens de l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme. Étant donné que l'exercice du droit de pénétrer dans des locaux habités constitue une ingérence dans ce droit, les contestations y relatives doivent être traitées dans le respect des garanties prévues par cette disposition.

⁴ Point B.22.4 de l'arrêt.

⁵ Point B.13.7 de l'arrêt, dont la solution est reproduite dans C.C., 28 mars 2002, n° 60/2002, B.3.8.

⁶ Point B.3.1 de l'arrêt.

de vereisten naleven van de voornoemde grondwettelijke en verdragsregels, zoals die geïnterpreteerd worden in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, en de betrokken personen moeten zich kunnen beroepen op de rechterlijke waarborgen die daaruit voortvloeien.

4.1. In arrest nr. 148/2017 van 21 december 2017 heeft het Grondwettelijk Hof beschouwd dat een huiszoeking vanwege de ernst van de erdoor teweeggebrachte inmenging "in de huidige stand van de regelgeving inzake de strafrechtspleging, enkel [kan] worden toegelaten in het kader van een gerechtelijk onderzoek, waarbij de belanghebbenden beschikken over een georganiseerd recht om toegang tot het dossier en bijkomende onderzoekshandelingen te vragen en waarbij is voorzien in een toezicht door de kamer van inbeschuldigingstelling op de regelmatigheid van de procedure".⁴

4.2. In een zaak rond douane en accijnzen heeft het Grondwettelijk Hof aangaande een regeling voor de niet aan een rechterlijke machtiging onderworpen visitatie van bedrijfslokalen en voor de aan een machtiging van de politierechter onderworpen visitatie van woningen of erven van particulieren, behalve wanneer die gebouwen gelegen zijn in de tolkring, welke bepalingen afwijken van de gemeenrechtelijke regel waarbij een huiszoeking onderworpen is aan een rechterlijke machtiging, in arrest 16/2001 van 14 februari 2001⁵ opgemerkt dat "het toepassingsgebied van de afwijking van de gemeenrechtelijke regel inzake huiszoeking beperkt is tot hetgeen strikt noodzakelijk is om het in B.5.1 omschreven doel te bereiken [te weten "de omvang en frequentie van de fraude (...) bestrijden in deze bijzonder technische en grensoverschrijdende materie, die thans mede door een uitgebreide Europese regelgeving wordt beheerst"], terwijl ook de uitoefening van de visitatiebevoegdheid met voldoende waarborgen ter voorkoming van misbruik is omringd". Dat heeft het Grondwettelijk Hof genoopt tot het volgende besluit:

"Daardoor heeft de wetgever een billijk evenwicht tot stand gebracht tussen, enerzijds, de rechten van de betrokken personen en, anderzijds, de noodzaak om op een doeltreffende manier inbreuken op de douanewetgeving te kunnen vaststellen."

4.3. In arrest nr. 10/2011 van 27 januari 2011, gewezen over een prejudiciële vraag, herinnert het Grondwettelijk Hof eraan dat de legitiem nagestreefde doelstelling van de voornoemde wetgeving "de wetgever evenwel niet [ontslaat] van de verplichting de grondrechten van de betrokken personen te eerbiedigen".⁶ Het Hof stelt eveneens:

"B.4.2. Het recht op de eerbiediging van de woning heeft een burgerrechtelijk karakter in de zin van artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Aangezien de uitoefening van het recht van toegang tot bewoonde lokalen een inmenging in dat recht vormt, moeten de daarmee verband houdende betwistingen worden behandeld met naleving van de in die bepaling vervatte waarborgen.

⁴ Punt B.22.4 van het arrest.

⁵ Punt B.13.7 van het arrest, waarvan de oplossing weergegeven wordt in GwH, 28 maart 2002, nr. 60/2002, B.3.8.

⁶ Punt B.3.1 van het arrest.

B.4.3. Comme la Cour l'a constaté dans l'arrêt n° 171/2008 du 3 décembre 2008 relativement à une disposition analogue de la loi du 16 novembre 1972 concernant l'inspection du travail, les garanties de l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme impliquent, entre autres, que les personnes concernées puissent bénéficier d'un contrôle juridictionnel effectif, en fait comme en droit, de la régularité de la décision autorisant l'accès aux locaux habités ainsi que, le cas échéant, des mesures prises sur son fondement. Le ou les recours disponibles doivent permettre, en cas de constat d'irrégularité, soit de prévenir l'accès, soit, dans l'hypothèse où un accès jugé irrégulier a déjà eu lieu, de fournir à l'intéressé un redressement approprié.

B.4.4. Dans l'interprétation du juge *a quo* selon laquelle les dispositions en cause excluent tout contrôle juridictionnel de la légalité de l'autorisation accordée par le juge de police, ces dispositions ne répondent pas aux exigences de l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme et constituent, partant, une violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

Dans cette interprétation, la seconde question préjudicielle appelle une réponse affirmative.

B.4.5. Les articles 197 et 198, § 3, de la LGDA peuvent cependant recevoir une autre interprétation, selon laquelle ces dispositions ne s'opposent pas à ce que l'autorisation du juge de police de pénétrer dans les locaux habités soit contestée devant le juge pénal.

Dans cette interprétation, la seconde question préjudicielle appelle une réponse négative.

4.4. Enfin, saisie d'une question préjudicielle portant sur la différence de traitement existant entre les personnes faisant l'objet d'une visite domiciliaire menée par des inspecteurs sociaux en vertu de l'article 24 du Code pénal social et celles faisant l'objet d'une perquisition ordonnée par un juge d'instruction dans le cadre d'une instruction relative à une ou plusieurs infractions pénales, la Cour constitutionnelle, dans son arrêt n° 102/2019 du 27 juin 2019, a conclu à la non-violation des "articles 10, 11, 15 et 22 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec les articles 6 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques", en considérant ce qui suit:

"B.3.3. [Les articles 15 et 22 de la Constitution] exigent que toute ingérence des autorités dans le droit au respect de la vie privée et du domicile soit prescrite par une disposition législative, suffisamment précise, corresponde à un besoin social impérieux et soit proportionnée à l'objectif légitime poursuivi par celle-ci.

B.3.4. Les articles 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques contiennent notamment des garanties relatives

B.4.3. Zoals het Hof in het arrest nr. 171/2008 van 3 december 2008, met betrekking tot een soortgelijke bepaling van de wet van 16 november 1972 betreffende de arbeidsinspectie, heeft vastgesteld, houden de waarborgen van artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens met name in dat de betrokkenen een daadwerkelijke juridictionele controle, zowel in feite als in rechte, kunnen verkrijgen op de regelmatigheid van de beslissing waarmee de toegang tot bewoonde lokalen wordt toegestaan, alsook, in voorkomend geval, van de maatregelen die op grond daarvan zijn genomen. Het beschikbare beroep moet of de beschikbare beroepen moeten, wanneer een onregelmatigheid wordt vastgesteld, het mogelijk maken ofwel de toegang te voorkomen, ofwel, indien een onregelmatig geachte toegang reeds heeft plaatsgehad, de betrokkene een gepast herstel te bieden.

B.4.4. In de interpretatie van de verwijzende rechter volgens welke de in het geding zijnde bepalingen elk rechterlijk toezicht op de wettigheid van de door de politierechter verleende toestemming uitsluiten, voldoen die bepalingen niet aan de vereisten van artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en zijn zij derhalve in strijd met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

In die interpretatie dient de tweede prejudiciële vraag bevestigend te worden beantwoord.

B.4.5. De artikelen 197 en 198, § 3, van de AWDA kunnen evenwel anders worden geïnterpreteerd, in die zin dat die bepalingen zich niet ertegen verzetten dat de toestemming van de politierechter om bewoonde lokalen te betreden, voor de strafrechter wordt betwist.

In die interpretatie dient de tweede prejudiciële vraag ontkennend te worden beantwoord."

4.4. Naar aanleiding van een prejudiciële vraag ten slotte met betrekking tot het verschil in behandeling dat bestaat tussen personen van wie, krachtens artikel 24 van het Sociaal Strafwetboek, de woonst betreden wordt door sociaal inspecteurs en de personen bij wie een huiszoeking gedaan wordt op bevel van een onderzoeksrechter in het kader van een onderzoek in verband met één of meerdere strafbare feiten, is het Grondwettelijk Hof, in arrest nr. 102/2019 van 27 juni 2019, tot de conclusie gekomen dat er geen schending was van de "artikelen 10, 11, 15 en 22 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 6 en 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten", en heeft het gesteld wat volgt:

"B.3.3. [De artikelen 15 en 22 van de Grondwet] vereisen dat elke overheidsinmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven en de woning wordt voorgeschreven in een voldoende precieze wettelijke bepaling, beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte en evenredig is met de daarin nagestreefde wettelijke doelstelling.

B.3.4. Artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten bevatten waarborgen onder

à un procès équitable lorsque sont en jeu des contestations sur des droits et obligations de caractère civil ou sur le bien-fondé de toute accusation en matière pénale.

B.4. Dès lors que la visite domiciliaire autorisée par le juge d'instruction en vertu de la disposition en cause constitue une ingérence dans le droit au respect du domicile et de la vie privée, cette ingérence doit satisfaire aux exigences mentionnées en B.3.3 et les personnes concernées doivent bénéficier des garanties juridictionnelles découlant des dispositions citées en B.3.4.

B.5.1. Les inspecteurs sociaux sont chargés d'exercer la surveillance du respect des dispositions du Code pénal social, des lois visées au livre 2 du même Code et d'autres lois et se voient à cette fin investis des pouvoirs précisés par le chapitre 2 du titre II du livre I^{er} du Code pénal social. Dans l'exercice de cette mission, l'article 23 du Code de droit pénal social leur permet de "pénétrer librement, à toute heure du jour et de la nuit, sans avertissement préalable, dans tous les lieux de travail ou autres lieux qui sont soumis à leur contrôle ou dans lesquels ils peuvent avoir un motif raisonnable de supposer que travaillent des personnes soumises aux dispositions de la législation dont ils exercent la surveillance".

B.5.2. La disposition en cause permet aux inspecteurs sociaux d'exercer leur mission de surveillance du respect des législations précitées à l'égard des situations qu'elles visent, lorsque celles-ci se produisent dans des espaces habités. La visite domiciliaire vise ainsi à assurer le respect des dispositions légales relatives à la protection des travailleurs et à la lutte contre le travail illégal et contre la fraude sociale en tous lieux où peuvent se dérouler les activités qui y sont soumises. Cette procédure permet à la Belgique de se conformer à la Convention n° 81 de l'Organisation internationale du travail, dont l'article 12 prévoit:

'1. Les inspecteurs du travail munis de pièces justificatives de leurs fonctions seront autorisés:

(a) à pénétrer librement sans avertissement préalable à toute heure du jour et de la nuit dans tout établissement assujéti au contrôle de l'inspection;

(b) à pénétrer de jour dans tous les locaux qu'ils peuvent avoir un motif raisonnable de supposer être assujétis au contrôle de l'inspection;

[...].

La disposition en cause poursuit donc un but légitime au sens de l'article 8, paragraphe 2, de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.5.3. L'ingérence dans le droit au respect du domicile et de la vie privée est prévue par une disposition légale et peut être considérée comme nécessaire pour atteindre le but légitime précité.

meer voor een eerlijk proces bij het vaststellen van burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een ingestelde strafvervolgning.

B.4. Aangezien de krachtens de in het geding zijnde bepaling door de onderzoeksrechter toegestane huisvisitatie een inmenging in het recht op eerbiediging van de woning en van het privéleven uitmaakt, moet die inmenging voldoen aan de in B.3.3 vermelde vereisten en dienen de betrokken personen de jurisdictionele waarborgen te genieten die uit de in B.3.4 aangehaalde bepalingen voortvloeien.

B.5.1. De sociaal inspecteurs zijn belast met het uitoefenen van toezicht op de naleving van de bepalingen van het Sociaal Strafwetboek, van de in boek 2 van hetzelfde Wetboek bedoelde wetten en van andere wetten en worden daartoe bekleed met de in hoofdstuk 2 van titel 2 van boek 1 van het Sociaal Strafwetboek gepreciseerde bevoegdheden. Bij de uitoefening van die opdracht maakt artikel 23 van het Sociaal Strafwetboek het hun mogelijk om "op elk ogenblik van de dag of van de nacht, zonder voorafgaande verwittiging, vrij [binnen te gaan] in alle arbeidsplaatsen of andere plaatsen die aan hun toezicht onderworpen zijn of waarvan zij redelijkerwijze kunnen vermoeden dat daar personen werken die onderworpen zijn aan de bepalingen van de wetgeving waarop zij toezicht uitoefenen".

B.5.2. De in het geding zijnde bepaling maakt het de sociaal inspecteurs mogelijk om hun opdracht van toezicht op de naleving van de voormelde wetgevingen uit te oefenen ten aanzien van de situaties die erin worden beoogd wanneer die zich voordoen in bewoonde ruimten. De huisvisitatie strekt aldus ertoe de naleving te verzekeren van de wetsbepalingen met betrekking tot de bescherming van de werknemers en de strijd tegen de illegale arbeid en de sociale fraude op alle plaatsen waar de activiteiten die eraan worden onderworpen, kunnen plaatsvinden. Die procedure maakt het België mogelijk zich te voegen naar het Verdrag nr. 81 van de Internationale Arbeidsorganisatie, waarvan artikel 12 bepaalt:

'1. De inspecteurs van de arbeid, voorzien van behoorlijke legitimatiebewijzen, zullen bevoegd zijn:

a) om vrijelijk, zonder voorafgaande kennisgeving op elk uur van de dag en de nacht in elke aan toezicht onderworpen inrichting binnen te treden;

b) om overdag alle localiteiten te betreden, waarvan zij een redelijke grond hebben te veronderstellen, dat deze aan toezicht van de inspectie onderworpen zijn;

[...].

Met de in het geding zijnde bepaling wordt dus een legitiem doel nagestreefd in de zin van artikel 8, lid 2, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

B.5.3. In de inmenging in het recht op eerbiediging van de woning en van het privéleven wordt voorzien bij een wetsbepaling en zij kan worden beschouwd als noodzakelijk om het voormelde legitieme doel te bereiken.

B.5.4. Les inspecteurs sociaux doivent toujours veiller “à ce que les moyens qu’ils utilisent soient appropriés et nécessaires pour la surveillance du respect des dispositions” du Code pénal social et des lois dont ils doivent assurer la surveillance (article 19 du Code pénal social). Ils ne peuvent pénétrer dans les espaces habités que dans les hypothèses prévues à l’article 24 du Code pénal social. La demande d’autorisation adressée au juge d’instruction doit être motivée et contenir notamment “tous les documents et renseignements desquels il ressort que l’utilisation de ce moyen est nécessaire”. L’autorisation délivrée par le juge d’instruction doit être motivée, ce qui implique qu’elle doit notamment indiquer en quoi l’autorisation d’effectuer une visite dans un espace habité est nécessaire pour permettre aux inspecteurs sociaux d’exercer leur mission légale. Ces différents éléments permettent au juge postérieurement saisi le cas échéant de contrôler la légalité de l’autorisation délivrée par le juge d’instruction. La procédure d’autorisation prévue par la disposition en cause garantit dès lors le respect du principe de proportionnalité dans la mise en œuvre des visites domiciliaires.

B.5.5. Il résulte de ce qui précède que la disposition en cause n’est pas contraire au droit au respect du domicile et de la vie privée”.

Dans ce même arrêt 102/2019 du 24 juin 2019, la Cour constitutionnelle expose également ce qui suit:

“B.7.1. Contrairement aux officiers de police judiciaire effectuant une perquisition dans le cadre d’une instruction judiciaire, les inspecteurs sociaux ne sont pas autorisés par le Code pénal social à recourir à la force ou à la contrainte pour pénétrer dans les lieux qu’ils entendent visiter si le propriétaire ou l’occupant est absent ou s’il leur en refuse l’accès. Ils ne peuvent procéder à des fouilles ni ouvrir les armoires fermées. En outre, lorsqu’ils visitent un espace habité, ils ont des pouvoirs plus restreints que lorsqu’ils accèdent aux lieux de travail qui ne sont pas des espaces habités. En effet, l’article 24, § 4, du Code pénal social exclut dans cette hypothèse l’exercice des pouvoirs visés aux articles 28, 30 à 33 et 34, alinéa 2, du même Code, de sorte qu’ils ne peuvent se faire produire les supports d’information physiques, informatiques ou électroniques qui se trouvent dans ces lieux ni en prendre copie.

Le fait que les inspecteurs sociaux effectuent une visite domiciliaire parce qu’ils soupçonnent qu’une infraction au Code pénal social a été commise ne leur octroie pas plus de pouvoirs que ceux dont ils disposent dans le cadre de leur mission générale de surveillance du respect des lois sociales. Si les circonstances l’exigent, il leur revient de dénoncer les faits au ministère public, qui prendra les mesures nécessaires à la mise en œuvre de l’action publique et qui saisira, s’il y a lieu, le juge d’instruction aux fins de faire procéder à une perquisition judiciaire.

B.5.4. De sociaal inspecteurs dienen steeds “er voor te zorgen dat de middelen die zij aanwenden passend en noodzakelijk zijn voor het toezicht op de naleving van de bepalingen” van het Sociaal Strafwetboek en van de wetten waarop zij toezicht houden (artikel 19 van het Sociaal Strafwetboek). Zij mogen de bewoonde ruimten enkel binnengaan in de in artikel 24 van het Sociaal Strafwetboek bedoelde gevallen. Het aan de onderzoeksrechter gerichte verzoek tot machtiging moet met redenen worden omkleed en met name “alle bescheiden en inlichtingen [bevatten] waaruit blijkt dat het gebruik van dit middel nodig is”. De door de onderzoeksrechter verleende machtiging moet met redenen worden omkleed, hetgeen inhoudt dat daarin met name moet worden vermeld in welk opzicht de machtiging tot visitatie in een bewoonde ruimte noodzakelijk is om het de sociaal inspecteurs mogelijk te maken hun wettelijke opdracht uit te voeren. Die verschillende elementen bieden aan de rechter bij wie de zaak in voorkomend geval later aanhangig wordt gemaakt, de mogelijkheid om de wettigheid van de door de onderzoeksrechter verleende machtiging te toetsen. De in de in het geding zijnde bepaling bedoelde machtigingsprocedure waarborgt bijgevolg de inachtneming van het evenredigheidsbeginsel bij de uitvoering van de huisvisitaties.

B.5.5. Uit het voorgaande vloeit voort dat de in het geding zijnde bepaling niet in strijd is met het recht op eerbiediging van de woning en van het privéleven.”

In datzelfde arrest 102/2019 van 24 juni 2019 zet het Grondwettelijk Hof eveneens het volgende uiteen:

“B.7.1. In tegenstelling tot de officieren van gerechtelijke politie die een huiszoeking in het kader van een gerechtelijk onderzoek uitvoeren, worden de sociaal inspecteurs door het Sociaal Strafwetboek niet ertoe gemachtigd geweld of dwang te gebruiken om de plaatsen binnen te gaan die zij willen visiteren indien de eigenaar of de bewoner afwezig is of hun de toegang ertoe weigert. Zij mogen niet fouilleren of geen gesloten kasten openen. Bovendien hebben zij, wanneer zij een bewoonde ruimte visiteren, beperktere bevoegdheden dan wanneer zij zich toegang verschaffen tot arbeidsplaatsen die geen bewoonde ruimten zijn. In dat geval sluit artikel 24, § 4, van het Sociaal Strafwetboek immers de uitoefening van de in de artikelen 28, 30 tot 33 en 34, tweede lid, van hetzelfde Wetboek bedoelde bevoegdheden uit, zodat zij zich de informatiedragers – fysieke of op gegevens- of elektronische drager – die zich op die plaatsen bevinden niet mogen doen overleggen, noch een kopie ervan mogen nemen.

Het feit dat de sociaal inspecteurs een huisvisitatie uitvoeren omdat zij vermoeden dat er een inbreuk op het Sociaal Strafwetboek wordt gepleegd, kent hun niet meer bevoegdheden toe dan die waarover zij beschikken in het kader van hun algemene opdracht van toezicht op de naleving van de sociale wetten. Indien de omstandigheden zulks vereisen, komt het hun toe de feiten aan te geven bij de procureur des Konings die de maatregelen zal nemen die noodzakelijk zijn om de strafvordering in werking te stellen en die, indien daar reden toe is, de zaak bij de onderzoeksrechter aanhangig zal maken teneinde een gerechtelijke huiszoeking te laten uitvoeren.

B.7.2. Il découle de ce qui précède que la visite domiciliaire autorisée par le juge d'instruction en application de la disposition en cause entraîne dans le droit au respect du domicile et de la vie privée une ingérence d'une gravité moindre que celle qui est causée par une perquisition menée dans le contexte d'une instruction judiciaire".

5. À la lumière des données exposées ci-avant, la question se pose de savoir si la proposition de loi offre suffisamment de garanties de nature à préserver de manière adéquate non seulement les droits fondamentaux de l'étranger à l'origine de la mesure mais également, lorsque c'est le cas, les droits fondamentaux dont sont titulaires les autres personnes, belges ou étrangères, qui vivent sous le même toit que l'étranger pour lequel la visite domiciliaire est organisée.

Force est tout d'abord de constater que la proposition de loi octroie des pouvoirs plus étendus aux fonctionnaires de police que ne le fait l'article 24 du Code pénal social aux inspecteurs sociaux, et que le dispositif de visite domiciliaire qu'elle met en place aboutit à une ingérence dans le droit des personnes concernées significativement plus grave que celle, décrite par la Cour constitutionnelle au point B.7.1 de son arrêt n° 102/2019, qu'occasionne la mise en œuvre de cette disposition du Code pénal social. Dès lors, le constat de constitutionnalité auquel parvient la Cour à propos de cette dernière disposition ne saurait sans plus être transposé à la proposition à l'examen.

Il convient de vérifier par conséquent que celle-ci contient bien, compte tenu de la gravité propre de l'ingérence qu'elle implique, les garanties, ci-avant rappelées, qu'exige par ailleurs la jurisprudence de la Cour constitutionnelle. La section de législation estime que tel n'est pas le cas.

En vertu de la proposition de loi, l'intéressé ne dispose pas d'un droit d'accès au dossier de l'Office des étrangers. Ni lui, ni les tiers qui résident dans les locaux où la visite domiciliaire est organisée ne peuvent contester de manière préalable la nécessité de la visite domiciliaire. Il peut être admis que de telles modalités puissent être justifiées compte tenu de l'objectif poursuivi par le régime de la visite domiciliaire, lequel serait compromis en pratique si l'étranger concerné et les personnes résidant dans les locaux qui font l'objet de la visite domiciliaire étaient préalablement avertis.

La section de législation relève toutefois qu'aucune modalité particulière n'est aménagée qui permettrait de prendre adéquatement en compte les intérêts des tiers qui vivent régulièrement dans l'habitation faisant l'objet de la visite domiciliaire, notamment et en particulier les intérêts des enfants mineurs vivant dans cette habitation, ni en ce qui concerne les heures pendant lesquelles la visite domiciliaire peut être concrètement organisée – celle-ci peut en toute circonstance être opérée dès cinq heures du matin –, ni quant à l'encadrement de la mise en œuvre concrète de la mesure, par exemple, en prévoyant, que la visite domiciliaire s'opère en présence et sous le contrôle d'un magistrat.

B.7.2. Uit het voorgaande vloeit voort dat de met toepassing van de in het geding zijnde bepaling door de onderzoeksrechter toegestane huisvisitatie een inmenging in het recht op eerbiediging van de woning en van het privéleven met zich meebrengt die minder ernstig is dan die welke wordt veroorzaakt door een huiszoeking die in de context van een gerechtelijk onderzoek wordt uitgevoerd."

5. In het licht van de hierboven uiteengezette elementen rijst de vraag of het wetsvoorstel voldoende waarborgen biedt om op adequate wijze niet alleen de fundamentele rechten te vrijwaren van de vreemdeling die aan de basis ligt van de maatregel maar eveneens, in voorkomend geval, de fundamentele rechten in hoofde van de andere personen, Belgen of vreemdelingen, die onder hetzelfde dak leven als de vreemdeling om wie de woonstbetreding georganiseerd is.

Vooreerst dient vastgesteld te worden dat het wetsvoorstel ruimere bevoegdheden verleent aan de politiebeambten dan artikel 24 van het Sociaal Strafwetboek aan de sociaal inspecteurs, en dat de regeling inzake woonstbetredingen die daarbij ingesteld wordt, tot een beduidend ernstigere inmenging leidt in het recht van de betrokken personen dan die, zoals beschreven door het Grondwettelijk Hof in punt B.7.1 van arrest nr. 102/2019, welke teweeg gebracht wordt door de tenuitvoerlegging van die bepaling van het Sociaal Strafwetboek. Bijgevolg zou de vaststelling van grondwettelijkheid waartoe het Hof in verband met de laatste bepaling komt, niet zonder meer getransponeerd kunnen worden naar het voorliggende voorstel.

Gelet op de ernst van de inmenging die het voorstel impliceert, dient dus nagegaan te worden of het wel degelijk de hierboven in herinnering gebrachte waarborgen bevat, welke overigens voorgeschreven worden in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. De afdeling Wetgeving meent dat dit niet het geval is.

Krachtens het wetsvoorstel heeft de betrokkene geen toegangrecht tot het dossier van de Dienst Vreemdelingenzaken. Noch hij, noch de derden die verblijven in de lokalen waar de woonstbetreding georganiseerd wordt, kunnen op voorhand de noodzakelijkheid van de woonstbetreding betwisten. Het is aanvaardbaar dat dergelijke regels gerechtvaardigd kunnen worden, gelet op de nagestreefde doelstelling van de regeling inzake woonstbetredingen, welke doelstelling in de praktijk in het gedrang zou komen als de betrokken vreemdeling en de personen die in de lokalen verblijven waar de woonstbetreding plaatsvindt, op voorhand gewaarschuwd zouden worden.

De afdeling Wetgeving merkt evenwel op dat niet voorzien wordt in een bijzondere regel om op adequate wijze de belangen te behartigen van de derden die regelmatig in de woning leven waar de woonstbetreding plaatsvindt, met name en meer specifiek de belangen van de minderjarige kinderen die in die woning leven, noch wat de uren betreft gedurende welke de woonstbetreding concreet georganiseerd kan worden – de woonstbetreding kan in alle omstandigheden uitgevoerd worden vanaf vijf uur 's ochtends –, noch wat betreft de omkadering met betrekking tot de concrete uitvoering van de maatregel, bijvoorbeeld door erin te voorzien dat de woonstbetreding gebeurt in aanwezigheid en onder toezicht van een magistrat.

Par ailleurs, aucun contrôle à posteriori ne pèse sur l'autorisation de visite domiciliaire⁷. Il est certes prévu que l'étranger – mais non les autres personnes résidant au même endroit, ce qui en soi n'est pas admissible – reçoive une copie de l'autorisation de visite domiciliaire au moment de celle-ci, mais aucun recours contre la décision du juge d'instruction, en vue d'invalider celle-ci, n'est organisé. La circonstance que l'étranger puisse, à l'occasion d'un recours introduit auprès de la chambre du conseil contre son maintien, conformément à l'article 71 de la loi du 15 décembre 1980, exciper d'irrégularités commises lors de la visite domiciliaire, si elle offre une certaine protection à l'étranger pour lequel la visite domiciliaire a été organisée, ne protège par contre en aucune manière les droits à l'inviolabilité du domicile et au respect de la vie privée et familiale dont sont titulaires les autres personnes vivant dans l'habitation où la visite domiciliaire a été organisée.

6. En conséquence, le régime à l'examen doit être complété, d'une part, par des dispositions prévoyant des modalités particulières de nature à garantir les droits fondamentaux de toutes les personnes concernées par la mesure de visite domiciliaire, l'autorisation du juge devant alors être subordonnée au constat par celui-ci que ces garanties sont bien respectées en l'espèce et, d'autre part, en garantissant à toutes les personnes concernées la possibilité d'exercer un recours effectif pour contester la légalité de la mesure.

Le texte à l'examen sera dès lors fondamentalement revu à cet effet.

Le greffier,

Charles-Henri VAN HOVE

Le président,

Martine BAGUET

Bovendien ontkomt de machtiging tot woonstbetreding aan elke controle *a posteriori*.⁷ Er wordt weliswaar bepaald dat de vreemdeling – maar niet de andere personen die op dezelfde plaats verblijven, wat op zich niet aanvaardbaar is – een kopie krijgt van de machtiging tot woonstbetreding op het ogenblik dat die plaatsheeft, maar er wordt geen beroep tegen de beslissing van de onderzoeksrechter georganiseerd met het oog op het ongeldig verklaren ervan. Hoewel de omstandigheid dat de vreemdeling, ter gelegenheid van een beroep tegen zijn vasthouding ingesteld bij de raadkamer, overeenkomstig artikel 71 van de wet van 15 december 1980, kan aanvoeren dat er onregelmatigheden begaan zijn tijdens de woonstbetreding, een zekere bescherming biedt voor de vreemdeling bij wie de woonstbetreding georganiseerd is, beschermt ze daarentegen geenszins het recht op onschendbaarheid van de woning en het recht op de eerbiediging van het privé en gezinsleven in hoofde van de andere personen die in de woning leven waar de woonstbetreding georganiseerd is.

6. Bijgevolg moet de voorliggende regeling aangevuld worden, enerzijds, met bepalingen die voorzien in bijzondere regels die de fundamentele rechten kunnen waarborgen van alle personen die getroffen worden door de woonstbetredingsmaatregel, waarbij de machtiging van de rechter ondergeschikt moet zijn aan de vaststelling door de rechter dat die waarborgen *in casu* wel degelijk nageleefd zijn en, anderzijds, door ervoor te zorgen dat alle betrokken personen de mogelijkheid hebben een daadwerkelijk beroep in te stellen om de legaliteit van de maatregel te betwisten.

De voorliggende tekst moet daartoe dus grondig herzien worden.

De griffier,

Charles-Henri VAN HOVE

De voorzitter,

Martine BAGUET

⁷ À ce sujet, C. MACQ et L. TEPPER, "Visites domiciliaires: Le juge d'instruction bientôt au service de l'Office des étrangers?", *Cahiers du CRIDEP*, mars 2018, consultable à l'adresse <https://uclouvain.be/fr/instituts-recherche/juri/cridep/actualites/visites-domiciliaires.html>. Les auteurs notent toutefois que la personne visée pourrait dans le cas où le fonctionnaire de l'ordre administratif ou judiciaire se serait introduit dans son domicile contre son gré, en dehors des cas prévus par la loi ainsi que des formalités prescrites par la loi, déposer plainte sur pied de l'article 148 du Code pénal.

⁷ Dienaangaande, C. MACQ en L. TEPPER, "Visites domiciliaires: Le juge d'instruction bientôt au service de l'Office des étrangers?", *Cahiers du CRIDEP*, maart 2018, raadpleegbaar op het adres <https://uclouvain.be/fr/instituts-recherche/juri/cridep/actualites/visites-domiciliaires.html>. De auteurs merken evenwel op dat de geïmagineerde persoon, in het geval dat de ambtenaar van het bestuur of van het gerecht zich tegen zijn wil toegang verschaft zou hebben tot zijn woning, buiten de gevallen waarin voorzien is bij wet alsook buiten de bij wet voorgeschreven vormvereisten, een klacht kan indienen overeenkomstig artikel 148 van het Strafwetboek.