

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Justice, le 21 novembre 1995, d'une demande d'avis sur un projet de loi "relatif au Casier judiciaire central", a donné le 17 juillet 1996 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 21 november 1995 door de Minister van Justitie verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "in verband met het Centraal Strafregister", heeft op 17 juli 1996 het volgend advies gegeven :

Examen du projet.Dispositif.Article 2.Article 589 en projet.

Le projet de loi dont est saisi le Conseil d'Etat a pour objet d'apporter une base légale à une institution pourtant séculaire, le casier judiciaire central. L'on observera cependant que celui-ci a déjà reçu une certaine forme de consécration légale, notamment au travers de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel.

L'article 589 nouveau énumère les différentes informations qui auront à figurer au casier judiciaire. Ces données seront traitées de manière automatisée, c'est-à-dire par ordinateur. Il convient alors de s'interroger sur la compatibilité du régime élaboré par le projet avec les règles protectrices de la vie privée.

A cet égard, il ressort de l'article 8, § 1er, alinéa 1er, de la loi précitée du 8 décembre 1992 que le traitement d'informations à caractère pénal n'est autorisé que dans la mesure où a été préalablement satisfaite l'obligation de déterminer les finalités en vue desquelles ces données peuvent être utilisées.

En raison de leur caractère "très sensible", il a, en effet, été estimé nécessaire d'entourer leur traitement

.../...

d'une "protection particulière" : la détermination par le législateur ou par le Roi d'une "finalité spéciale" dont la satisfaction est seule de nature à justifier le traitement de données pénales (Doc. parl., Ch., S.E. 1991-1992, 2 juillet 1992, 413/12, p. 9). Cette exigence se retrouve également à l'article 5, b), de la Convention du Conseil de l'Europe du 28 janvier 1981 pour la protection des personnes à l'égard du traitement informatisé des données à caractère personnel, selon lequel : "les données à caractère personnel faisant l'objet d'un traitement automatisé sont ... b) enregistrées pour des finalités déterminées et légitimes et ne sont pas utilisées de manière incompatible avec ces finalités".

C'est en vain que l'on recherche dans la loi en projet ou dans un autre texte légal ou réglementaire l'expression des finalités ou des objectifs en vue desquelles les différentes données énumérées à l'article 591 devront figurer au casier judiciaire. En outre, même s'il est permis d'induire de l'exposé des motifs que ces données serviront à l'application de règles telles que le sursis ou la récidive, force est d'observer que les explications qui y sont données par l'auteur du projet, demeurent incomplètes, voire absentes pour la majorité des données appelées à figurer au casier judiciaire. Qui plus est, c'est dans la loi même ou dans un arrêté royal, et non dans l'exposé des motifs, que doivent apparaître les justifications requises par la loi.

De l'accord du fonctionnaire délégué, l'article 589 en projet doit être complété par le texte suivant :

.../...

"La finalité du casier judiciaire est la communication des renseignements qui y sont enregistrés :

- 1° aux autorités judiciaires afin d'accomplir l'action du pouvoir judiciaire;
- 2° aux autorités administratives afin d'appliquer des dispositions nécessitant la connaissance du passé judiciaire des personnes concernées par des mesures administratives;
- 3° aux particuliers lorsqu'ils doivent produire un extrait de casier judiciaire;
- 4° aux autorités étrangères dans les cas prévus par des conventions internationales".

Cette définition des finalités du casier judiciaire pourrait être insérée entre le premier et le deuxième alinéa de l'article 589 nouveau du Code d'instruction criminelle, après avoir modifié la fin du premier alinéa de la façon suivante : "... , la conservation et la modification des données concernant les décisions rendues en matière pénale et de défense sociale."

Article 591 en projet.

La désignation de certaines personnes comme étant autorisées à consulter le registre - spécialement "les agents de niveau 1" - est particulièrement vague et imprécise, ce qui se concilie mal avec l'interprétation restric-

.../...

tive qui doit être donnée à toute autorisation d'accès au registre. Dès lors, il y aurait lieu d'écrire : "Les agents de niveau 1 ..., nommément désignés par écrit".

Une autre solution consisterait à compléter le projet de loi, en instaurant, par une disposition législative expresse, un contrôle périodique par sondage par la Commission de la protection de la vie privée, de l'identité des personnes ayant accédé au registre, selon un système d'enregistrement des auteurs des demandes d'accès, inspiré de celui qui est prévu à l'article 601, alinéa 5, en projet.

Article 593 en projet.

Il est fait référence à l'observation énoncée sous l'article 591. Il est à noter qu'en ce qui concerne l'accès au casier judiciaire, le projet prévoit déjà, en son article 601, alinéa 5, l'enregistrement de l'identité des auteurs de toute demande de consultation, ainsi que cela vient d'être relevé; il suffit dès lors d'organiser ici, par la loi, le système de contrôle périodique recommandé sous l'article 591.

Par ailleurs, le projet vise, parmi les données pouvant être consultées, les "décisions d'acquiescement" pures et simples alors que celles-ci ne sont pas visées dans la liste établie à l'article 590.

Invité à fournir une explication à cet égard, le fonctionnaire délégué a répondu :

.../...

"Les décisions d'acquiescement prononcées à la suite d'un recours introduit dans le délai extraordinaire doivent être communiquées au casier judiciaire étant donné qu'elles annulent le jugement rendu par défaut, ayant acquis une force de chose jugée précaire (Cass. 22 septembre 1993), et qui de ce fait a été enregistré par le casier judiciaire central. Les décisions d'acquiescement pures et simples, elles, ne sont pas enregistrées par le casier judiciaire (et ne doivent en principe pas être transmises par les greffes au casier judiciaire central)".

Pour lever toute ambiguïté, il convient que le texte soit revu ou, à tout le moins, que l'exposé des motifs apporte la précision souhaitée.

L'observation vaut également pour l'article 594 en projet.

Article 13.

La distinction opérée entre les dispositions est contraire à l'économie du projet qui se veut globale. La loi en projet forme un tout; ses dispositions doivent entrer en vigueur simultanément. Il ne résulte d'ailleurs pas du dossier qu'il y ait un obstacle à ce qu'elles entrent en vigueur en même temps.

*

*

*

De l'accord des fonctionnaires délégués, les observations finales suivantes sont formulées :

.../...

- 1° l'arrêté de présentation sera rédigé comme suit : "Notre Ministre de la Justice est chargé de présenter en Notre nom aux Chambres législatives, et de déposer à la Chambre des représentants, le projet de loi dont la teneur suit :";
- 2° l'usage recommande de ne pas indiquer, dans le corps du texte, les modifications apportées à un texte légal auquel il est fait référence, celui-ci devant être visé dans son état et sa dénomination actuels (article 591, 5°, 15° et 16°);
- 3° il est de règle d'abréger, hormis pour le premier d'entre eux, les articles par les mots "art. 2", "art. 3", etc.;
- 4° aux articles 3 et suivants du projet, l'on tiendra compte des modifications, actuellement en vigueur, apportées aux dispositions qui y sont visées. L'on écrira alors au liminaire :

"Art. ... (1). L'article 619 du Code d'instruction criminelle, modifié par les lois des 7 avril 1964 et 9 janvier 1991, est remplacé par la disposition suivante :";

"Art. L'article 621 du même code, modifié par les lois des 12 juillet 1984 et 9 janvier 1991, est complété par l'alinéa suivant :";

(1) Suivant le fonctionnaire délégué, le projet sera aménagé de telle façon que chaque article du projet portera un article en projet.

"Art. Le troisième alinéa de l'article 624 du même code, inséré par la loi du 9 janvier 1991, est abrogé.";

"Art. L'article 627 du même code, abrogé par la loi du 9 janvier 1991, est rétabli dans la rédaction suivante :";

L'on observera également qu'il n'est pas d'usage de procéder à une division en 1^o, 2^o, ... au sein d'une même phrase d'un article. Il convient en conséquence d'omettre cette division.

"Art. L'article 628, alinéa 1er, du même code, modifié par les lois des 7 avril 1964 et 9 janvier 1991, est remplacé par l'alinéa suivant :";

"Art. L'article 633 du même code, modifié par la loi du 7 avril 1964, est remplacé par la disposition suivante :";

- 6^o à l'article 11, pour respecter l'unité terminologique du projet, mieux vaut écrire au liminaire : "L'article 1er, 229^o, de la loi ... est remplacé par la disposition suivante :";
- 7^o les mots "Disposition transitoire" et "Disposition finale", ne formant pas une section particulière, doivent être omis.

Par ailleurs, le texte néerlandais du projet laisse à désirer. A titre d'exemple, certaines propositions à ce sujet sont faites dans la version néerlandaise du présent avis.

Onderzoek van het ontwerp.Bepalend gedeelte.Artikel 2.Ontworpen artikel 589.

Het ontwerp van wet ter zake waarvan de Raad van State wordt geadieerd, beoogt rechtsgrond te verlenen aan het centraal strafregister, dat nochtans lang geleden is ingesteld. Op te merken valt evenwel dat het strafregister in zekere zin reeds een wettelijke grondslag heeft gekregen, te weten bij wege van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens.

Het nieuwe artikel 589 somt de onderscheiden gegevens op die in het strafregister moeten voorkomen. Die gegevens zullen op geautomatiseerde wijze worden verwerkt, dit wil zeggen via de computer. Derhalve rijst de vraag of de in het ontwerp uitgewerkte regeling bestaanbaar is met de voorschriften betreffende de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

In dat verband blijkt uit artikel 8, § 1, eerste lid, van de voornoemde wet van 8 december 1992 dat de verwerking van gegevens van strafrechtelijke aard alleen is toegestaan in zoverre vooraf voldaan is aan de verplichting om de doeleinden te bepalen waarvoor die gegevens mogen worden aangewend.

Aangezien die gegevens "zeer gevoelig" zijn, heeft men - het immers nodig geacht aan de verwerking ervan een "bijzondere bescherming" te verbinden : strafrechtelijke gegevens kunnen alleen worden verwerkt indien voldaan is aan een door de wetgever of de Koning vastgestelde "bijzondere finaliteit" (Gedr. St., Kamer, B.Z. 1991-1992, 2 juli 1992, 413/12, blz. 9). Dit vereiste komt eveneens voor in artikel 5, b, van het Verdrag van de Raad van Europa van 28 januari 1981 tot bescherming van personen ten opzichte van de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens, naar luid waarvan "persoonsgegevens die langs geautomatiseerde weg worden verwerkt, dienen ... b) te worden opgeslagen voor duidelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden en niet te worden gebruikt op een wijze die onverenigbaar is met die doeleinden".

Noch in de ontworpen wet, noch in enige andere wet of verordening worden echter de doeleinden omschreven waarvoor de onderscheiden, in artikel 591 opgesomde gegevens in het strafregister moeten voorkomen. Zelfs indien uit de memorie van toelichting kan worden afgeleid dat die gegevens zullen dienen voor de toepassing van regels zoals die met betrekking tot het uitstel en de herhaling, moet bovendien worden opgemerkt dat de toelichtingen die de steller van het ontwerp erin verstrekt, onvolledig zijn of, wat het merendeel van de gegevens betreft die in het strafregister zullen moeten voorkomen, zelfs ontbreken. Bovendien moeten de bij de wet vereiste rechtvaardigingen in de wet zelf of in een koninklijk besluit voorkomen, doch niet in de memorie van toelichting.

De gemachtigde ambtenaar is het ermee eens dat het ontworpen artikel 589 aangevuld wordt als volgt :

.../...

"Het doel van het strafregister bestaat in de mededeling van de erin opgenomen inlichtingen aan :

- 1° de rechterlijke instanties, opdat de rechterlijke macht haar taak kan vervullen;
- 2° de administratieve instanties, met het oog op het toepassen van bepalingen die de kennis vereisen van het gerechtelijk verleden van personen op wie administratieve maatregelen worden toegepast;
- 3° de particulieren, wanneer zij een uittreksel uit het strafregister moeten overleggen;
- 4° de buitenlandse instanties, in de gevallen voorgeschreven bij internationale overeenkomsten".

Deze begripsomschrijving van de doeleinden van het strafregister kan worden ingevoegd tussen het eerste en het tweede lid van het nieuwe artikel 589 van het Wetboek van Strafvordering, nadat in het eerste lid de volgende wijziging is aangebracht : "..., dat volgens de bepalingen van deze wet belast wordt met de registratie, het bewaren en het wijzigen van de gegevens betreffende beslissingen in strafzaken en ter bescherming van de maatschappij".

Ontworpen artikel 591.

De omschrijving van sommige personen die gemachtigd worden het register te raadplegen - inzonderheid de "ambtenaren van niveau 1" - is bijzonder vaag en onduidelijk, wat

.../...

moeilijk te verenigen valt met de restrictieve uitlegging die moet worden gegeven aan iedere machtiging waarbij toegang wordt verleend tot het register. Men schrijve derhalve : "De ambtenaren van niveau 1 ..., schriftelijk en bij name aangewezen, ...".

Een andere oplossing zou erin bestaan dat het ontwerp van wet wordt aangevuld met een uitdrukkelijke wetsbepaling die voorschrijft dat de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer bij wijze van steekproef geregeld controle uitoefent op de identiteit van de personen die toegang hebben tot het register, volgens een systeem van registratie van degenen van wie de aanvraag om toegang uitgaat, naar het voorbeeld van het bepaalde in het ontworpen artikel 601, vijfde lid.

Ontworpen artikel 593.

Er wordt verwezen naar de opmerking gemaakt onder artikel 591. Op te merken valt dat, wat de toegang tot het strafregister betreft, artikel 601, vijfde lid, van het ontwerp reeds voorziet in de registratie van de identiteit van degenen van wie een aanvraag tot raadpleging uitgaat, zoals hierboven is opgemerkt; men kan er derhalve mee volstaan hierbij het in artikel 591 aanbevolen systeem van geregelde controle bij wet in te stellen.

Bovendien vernoemt het ontwerp onder de gegevens die kunnen worden geraadpleegd, de "beslissingen tot vrijspraak" zonder meer, ofschoon deze niet worden genoemd in de lijst vastgesteld in artikel 590.

.../...

Daaromtrent om uitleg gevraagd heeft de gemachtigde ambtenaar geantwoord :

"Les décisions d'acquiescement prononcées à la suite d'un recours introduit dans le délai extraordinaire doivent être communiquées au casier judiciaire étant donné qu'elles annulent le jugement rendu par défaut, ayant acquis une force de chose jugée précaire (Cass. 22 septembre 1993), et qui de ce fait a été enregistré par le casier judiciaire central. Les décisions d'acquiescement pures et simples, elles, ne sont pas enregistrées par le casier judiciaire (et ne doivent en principe pas être transmises par les greffes au casier judiciaire central)".

Teneinde iedere dubbelzinnigheid op te heffen, moet de tekst worden herzien of moet op zijn minst in de memorie van toelichting de gewenste precisering worden aangebracht.

Deze opmerking geldt eveneens voor het ontworpen artikel 594.

Artikel 13.

Het onderscheid dat tussen de bepalingen gemaakt wordt, is strijdig met de strekking van het ontwerp, die alomvattend beoogt te zijn. De ontworpen wet vormt een geheel; de bepalingen ervan moeten gelijktijdig in werking treden. Uit het dossier blijkt overigens niet dat er een beletsel zou zijn om ze op hetzelfde tijdstip in werking te laten treden.

*

* *

Na overleg met de gemachtigde ambtenaren worden de volgende slotopmerkingen gemaakt :

- 1° het indieningsbesluit moet als volgt worden gesteld :
"Onze Minister van Justitie is gelast het ontwerp van wet, waarvan de tekst hierna volgt, in Onze naam aan de Wetgevende Kamers voor te leggen en bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers in te dienen :";
- 2° overeenkomstig het gebruik verdient het aanbeveling niet in de tekst zelf de wijzigingen te vermelden die zijn aangebracht in een wettekst waarnaar wordt verwezen; deze tekst moet in zijn huidige lezing en benaming worden aangegeven (artikel 591, 5°, 15° en 16°);
- 3° volgens de regel moeten, met uitzondering van artikel 1, de artikelen worden afgekort met de woorden "art. 2", "art. 3", enz.;

.../...

- 4º in de artikelen 3 en volgende van het ontwerp moet rekening worden gehouden met de thans vigerende wijzigingen aangebracht in de erin genoemde bepalingen. In de inleidende zin schrijven men derhalve :

"Art. ... (dat ... wordt) (1). Artikel 619 van het Wetboek van Strafvordering, gewijzigd bij de wetten van 7 april 1964 en 9 januari 1991, wordt vervangen als volgt :";

"Art. ... (dat ... wordt). Artikel 621 van hetzelfde Wetboek, gewijzigd bij de wetten van 12 juli 1984 en 9 januari 1991, wordt aangevuld als volgt :";

"Art. ... (dat ... wordt). Artikel 624, derde lid, van hetzelfde Wetboek, ingevoegd bij de wet van 9 januari 1991, wordt opgeheven.";

"Art. ... (dat ... wordt). Artikel 627 van hetzelfde Wetboek, opgeheven door de wet van 9 januari 1991, wordt hersteld in de volgende lezing :";

(1) Volgens de gemachtigde ambtenaar wordt het ontwerp aldus ingericht dat ieder artikel van het ontwerp een ontworpen artikel zal bevatten.

Er valt eveneens op te merken dat het niet gebruikelijk is eenzelfde zin van een artikel onder te verdelen in 1º, 2º, ... Deze onderverdeling dient bijgevolg te vervallen.

"Art. ... (dat ... wordt). Artikel 628, eerste lid, van hetzelfde Wetboek, gewijzigd bij de wetten van 7 april 1964 en 9 januari 1991, wordt vervangen als volgt :";

"Art. ... (dat ... wordt). Artikel 633 van hetzelfde Wetboek, gewijzigd bij de wet van 7 april 1964, wordt vervangen als volgt :";

- 6º in de inleidende zin van artikel 11 (dat ... wordt) zou het met het oog op de terminologische eenheid van het ontwerp beter zijn te schrijven : "Artikel 1, 229º, van de wet ... wordt vervangen als volgt :";
- 7º de woorden "Overgangsbepaling" en "Slotbepaling" vormen geen bijzondere afdeling, zodat ze moeten vervallen.

Bovendien laat de Nederlandse tekst van het ontwerp te wensen over. Zo bijvoorbeeld schrijve men in het opschrift "... betreffende het centraal strafregister". In artikel 2 van het ontwerp vervange men de woorden "bij toepassing van", "alinea", "overmaken" en "afleveren" respectievelijk door de woorden "overeenkomstig", "lid", "overzenden" en "afgeven"; deze opmerking geldt voor het gehele ontwerp. In het ontworpen artikel 591 vervange men de woorden "noodwendigheden van de dienst", "volgens dewelke" en "binnen de drie dagen" respectievelijk door de woorden

.../...

"behoeften van de dienst", "volgens welke" en "binnen drie dagen". In het ontworpen artikel 596 schrijve men "activiteit" in plaats van "aktiviteit". In het ontworpen artikel 597 schrijve men "omschreven in" in plaats van "voorzien door". Aan het eind van het ontworpen artikel 600 schrijve men "... waarop ze betrekking hebben". In het eerste lid van het ontworpen artikel 601 schrijve men "... in de uitoefening van hun ambt meewerken aan ..., zijn gebonden door het beroepsgeheim". In het tweede lid van datzelfde artikel schrijve men "toestemming" in plaats van "toelating". Het zou beter zijn het derde lid als volgt te stellen : "Zij gaan na of de programma's bestemd voor de geautomatiseerde verwerking van de gegevens geschikt zijn en of ze rechtmatig worden toegepast". In het vierde en het vijfde lid worden de woorden "waken over" en "auteurs" respectievelijk vervangen door de woorden "zorgen voor" en "indieners". In het ontworpen artikel 602 schrijve men "waarborgen" in plaats van "verzekeren".

La chambre était composée de

Messieurs J.-J. STRYCKMANS,
de Heren

Y. KREINS,
P. LIENARDY,

J. DE GAVRE,

J. van COMPERNOLLE,

Madame J. GIELISSEN,
Mevrouw

De kamer was samengesteld uit

président,
voorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par
M. J. REGNIER, premier auditeur.
La note du Bureau de coordination
a été rédigée et exposée par
M. M. BAUWENS, référendaire
adjoint.

Het verslag werd uit-
gebracht door de H. J. REGNIER,
eerste auditeur. De nota van het
Coördinatiebureau werd op-
gesteld en toegelicht door de
H. M. BAUWENS, adjunct-
referendaris.

La concordance entre la
version française et la ver-
sion néerlandaise a été véri-
fiée sous le contrôle de
M. J.-J. STRYCKMANS.

De overeenstemming tussen de
Franse en de Nederlandse tekst
werd nagezien onder toezicht van
de H. J.-J. STRYCKMANS.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. GIELISSEN.

J.-J. STRYCKMANS.