



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 55.067/3
van 11 februari 2014

over

een voorontwerp van wet ‘tot
wijziging van de wet van
9 december 2004 betreffende
de wederzijdse internationale
rechtshulp in strafzaken en tot
wijziging van artikel 90*ter* van
het Wetboek van
strafvordering’

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 55.067/3
du 11 février 2014

sur

un avant-projet de loi
‘modifiant la loi du
9 décembre 2004 sur l’entraide
judiciaire internationale en
matière pénale et modifiant
l’article 90*ter* du Code
d’instruction criminelle’

Op 15 januari 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Justitie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘tot wijziging van de wet van 9 december 2004 betreffende de wederzijdse internationale rechtshulp in strafzaken en tot wijziging van artikel 90ter van het Wetboek van strafvordering’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 4 februari 2014. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Jan VELAERS en Lieven DENYS, assessoren, en Marleen VERSCHRAEGHEN, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Nathalie VAN LEUVEN, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jan SMETS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 11 februari 2014.

*

Le 15 janvier 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Justice à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi ‘modifiant la loi du 9 décembre 2004 sur l’entraide judiciaire internationale en matière pénale et modifiant l’article 90ter du Code d’instruction criminelle’.

L’avant-projet a été examiné par la troisième chambre le 4 février 2014. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d’État, Jan VELAERS et Lieven DENYS, assesseurs, et Marleen VERSCHRAEGHEN, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Nathalie VAN LEUVEN, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l’avis a été vérifiée sous le contrôle de Jan SMETS, conseiller d’État.

L’avis, dont le texte suit, a été donné le 11 février 2014.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN WET

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt tot omzetting van het kaderbesluit 2006/960/JBZ van de Raad van de Europese Unie van 18 december 2006 ‘betreffende de vereenvoudiging van de uitwisseling van informatie en inlichtingen tussen de rechtshandhavingsautoriteiten van de lidstaten van de Europese Unie’ (hierna: het kaderbesluit). Daartoe wordt de wet van 9 december 2004 ‘betreffende de wederzijdse internationale rechtshulp in strafzaken en tot wijziging van artikel 90ter van het Wetboek van strafvordering’ gewijzigd.

Met het ontwerp wordt beoogd een wettelijke grondslag te creëren voor de autonome verstrekking door de “bevoegde rechtshandhavingsautoriteit”² van rechtstreeks beschikbare gegevens van persoonlijke aard en informatie met gerechtelijke finaliteit aan dezelfde autoriteiten van de andere lidstaten van de Europese Unie of van de landen die behoren tot de Schengen-zone. Er wordt bepaald welke gegevens onder de regeling vallen, dat die gegevens niet als bewijs mogen dienen zonder dat de bevoegde Belgische gerechtelijke overheid daartoe haar toestemming geeft, in welke gevallen de verstrekking van gegevens is gebonden aan een machtiging van de bevoegde gerechtelijke overheid of niet kan plaatsvinden, en in welke gevallen moet worden overgegaan tot een informatieverstrekking op eigen initiatief.

VORMVEREISTEN

3. Luidens artikel 6, § 1, van de wet van 15 december 2013 ‘houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging’ voert elk regeringslid, volgens de voorwaarden die door de Koning zijn vastgelegd bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de in artikel 5 van die wet bedoelde impactanalyse uit met betrekking tot, onder meer, de voorontwerpen van wet. Nu het ontwerp niet onder één van de vrijstellingscategorieën of uitzonderingen valt bedoeld in artikel 8 van die wet, diende het ontwerp te worden onderworpen aan zulk een impactanalyse, wat niet blijkt te zijn gebeurd.

Het genoemde vormvereiste dient derhalve alsnog te worden vervuld. Mocht het aanleiding geven tot wijzigingen aan het ontwerp, dan dienen die wijzigingen nog om advies te worden voorgelegd aan de Raad van State, afdeling Wetgeving.

¹ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de conformiteit met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Dat begrip wordt gedefinieerd in artikel 2, a), van het kaderbesluit.

4. Over de ontworpen regeling zou het advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer dienen te worden gevraagd, met toepassing van artikel 29, § 1, van de wet van 8 december 1992 ‘tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens’. Ook hier geldt dat wijzigingen aan het ontwerp die zouden voortvloeien uit dat advies, nog om advies moeten worden voorgelegd aan de Raad van State, afdeling Wetgeving.

ALGEMENE OPMERKINGEN

5. In het ontwerp wordt, om het toepassingsgebied van de ontworpen regeling te bepalen, gewag gemaakt van “gegevens van persoonlijke aard en informatie met (een) gerechtelijke finaliteit”, terwijl in het kaderbesluit gewag wordt gemaakt van “informatie en/of inlichtingen”, begrippen die nog nader worden gedefinieerd in artikel 2, d), ervan.

Teneinde geen onduidelijkheid te laten bestaan omtrent de draagwijdte van de ontworpen regeling en de conformiteit ervan met het kaderbesluit, verdient het aanbeveling de terminologie die in het kaderbesluit wordt gehanteerd over te nemen.

Hetzelfde geldt overigens met betrekking tot 2° en 3° van het ontworpen artikel 2/6, waarvan de terminologie niet geheel overeenstemt met die van artikel 10, lid 1, b), van het kaderbesluit.

6. Volgens de gemachtigde vormt het ontwerp slechts een algemeen kader betreffende de uitwisseling van informatie en inlichtingen tussen de rechtshandhavingsautoriteiten van de lidstaten van de Europese Unie of van staten die behoren tot de Schengen-zone, en worden daarom niet alle bepalingen van het kaderbesluit omgezet.³ Omwille van de coherentie van de regelgeving zou het nochtans aanbeveling verdienen het kaderbesluit met het ontwerp volledig om te zetten, waarbij het uiteraard niet is uitgesloten dat de omzetting van welbepaalde, nauwkeurig en duidelijk te omschrijven aspecten ervan kan worden opgedragen aan de Koning, op voorwaarde evenwel dat geen afbreuk wordt gedaan aan het in artikel 22 van de Grondwet vervatte legaliteitsbeginsel.

7. De stellers van het ontwerp dienen na te gaan of er geen bijkomende regels nodig zijn betreffende de in artikel 8, lid 4, van het kaderbesluit bedoelde voorwaarden.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 3

8. In artikel 3 van het ontwerp wordt gewag gemaakt van de artikelen 2/2 tot 2/7, waarvan de invoeging in de wet van 9 december 2004 wordt beoogd bij de artikelen 4 tot 9 van het ontwerp. Het is de Raad van State, afdeling Wetgeving, evenwel niet bekend dat er een

³ Zoals de artikelen 4 en 5 ervan.

artikel 2/1 van die wet zou bestaan, zodat de nummering van de in te voegen artikelen, zoals door de gemachtigde wordt beaamd, dient aan te vatten met “2/1”.

Wel verdient het aanbeveling in een (nieuw) artikel 2/1 te preciseren dat hoofdstuk Ibis van de wet van 9 december 2004 de omzetting betreft van het kaderbesluit. In dat geval kunnen de andere ontworpen artikelen hun huidige nummering behouden.

Artikel 7

9. In het ontworpen artikel 2/5, § 1, schrijve men, zoals in de andere ontworpen bepalingen, “geassocieerd Schengen-land” in plaats van “een staat die gebonden is door het Schengenacquis”.

10. In het ontworpen artikel 2/5, § 2, 1°, dient de correcte datum van de wet op het politieambt te worden vermeld, zijnde 5 augustus 1992.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique ¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTEE DE L'AVANT-PROJET DE LOI

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet la transposition de la décision-cadre 2006/960/JAI du Conseil de l'Union européenne du 18 décembre 2006 'relative à la simplification de l'échange d'informations et de renseignements entre les services répressifs des États membres de l'Union européenne' (ci-après : la décision-cadre). La loi du 9 décembre 2004 'sur l'entraide judiciaire internationale en matière pénale et modifiant l'article 90^{ter} du Code d'instruction criminelle' est modifiée à cet effet.

Le projet vise à créer une base légale pour la transmission autonome par les « services répressifs compétents » ² de données à caractère personnel et d'informations à finalité judiciaire directement disponibles aux mêmes services des autres États membres de l'Union européenne ou des pays appartenant à l'espace Schengen. Le projet précise quelles données entrent dans le champ d'application de la réglementation, que ces données ne peuvent pas servir de preuve sans l'accord de l'autorité judiciaire belge compétente, dans quels cas la transmission de données est soumise à une autorisation de l'autorité judiciaire compétente ou ne peut avoir lieu, et dans quels cas les informations doivent être transmises d'initiative.

FORMALITES

3. Aux termes de l'article 6, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 2013 'portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative', chaque membre du gouvernement procède, dans les conditions fixées par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des ministres, à l'analyse d'impact visée à l'article 5 de cette loi concernant, notamment, les avant-projets de loi. Dès lors que le projet ne s'inscrit dans aucune des catégories de dispenses ou d'exceptions visées à l'article 8 de cette loi, il y avait lieu de le soumettre à une telle analyse, ce qui ne s'avère pas avoir été le cas.

La formalité précitée doit par conséquent encore être accomplie. Si elle devait donner lieu à des modifications au projet, il conviendrait d'encore soumettre ces dernières à l'avis du Conseil d'État, section de législation.

4. Il conviendrait de demander l'avis de la Commission de la protection de la vie privée sur la réglementation en projet, en application de l'article 29, § 1^{er}, de la loi du 8 décembre 1992 'relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

² Cette notion est définie à l'article 2, a), de la décision-cadre.

caractère personnel'. Ici aussi, les modifications au projet qui découleraient de cet avis devraient encore être soumises à l'avis du Conseil d'État, section de législation.

OBSERVATIONS GENERALES

5. Pour déterminer le champ d'application de la réglementation en projet, le projet fait état de « données à caractère personnel et d'informations à finalité judiciaire », alors que la décision-cadre mentionne des « informations et/ou renseignements », notions que son article 2, d), définit encore plus précisément.

Afin de ne laisser subsister aucune ambiguïté concernant la portée de la réglementation en projet et sa conformité avec la décision-cadre, il est recommandé de reproduire la terminologie utilisée dans cette dernière.

La même observation s'applique du reste aux 2° et 3° de l'article 2/6 en projet, dont la terminologie ne correspond pas tout à fait à celle de l'article 10, paragraphe 1, b), de la décision-cadre.

6. Selon le délégué, le projet ne forme qu'un cadre général relatif à l'échange d'informations et de renseignements entre les services répressifs des États membres de l'Union européenne ou de pays appartenant à l'espace Schengen, ce qui explique que toutes les dispositions de la décision-cadre ne sont pas transposées³. Afin d'assurer la cohérence de la réglementation, il est toutefois recommandé que le projet transpose entièrement la décision-cadre, sans qu'il soit bien entendu exclu que la transposition de certains de ses aspects, à définir précisément et clairement, puisse être confiée au Roi, à condition toutefois de ne pas violer le principe de légalité contenu à l'article 22 de la Constitution.

7. Les auteurs du projet vérifieront si des règles supplémentaires ne sont pas nécessaires concernant les conditions visées à l'article 8, paragraphe 4, de la décision-cadre.

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Article 3

8. L'article 3 du projet fait état des articles 2/2 à 2/7, dont les articles 4 à 9 du projet visent l'insertion dans la loi du 9 décembre 2004. Le Conseil d'État, section de législation, ignore cependant l'existence d'un article 2/1 de cette loi, si bien que, de l'accord du délégué, il faut commencer la numérotation des articles à insérer par « 2/1 ».

Il est toutefois recommandé de préciser dans un (nouvel) article 2/1 que le chapitre I^{er bis} de la loi du 9 décembre 2004 porte sur la transposition de la décision-cadre. Dans ce cas, les autres articles en projet peuvent conserver leur numérotation actuelle.

³ Tel est le cas notamment des articles 4 et 5 de la décision-cadre.

Article 7

9. Dans le texte néerlandais de l'article 2/5, § 1^{er}, en projet, on écrira, comme dans les autres dispositions en projet, « geassocieerd Schengen-land » au lieu de « een staat die gebonden is door het Schengenacquis ».

10. L'article 2/5, § 2, 1^o, en projet, doit mentionner la date correcte de la loi sur la fonction de police, à savoir le 5 août 1992.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Marleen VERSCHRAEGHEN

Jo BAERT