



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 58.251/3
van 21 oktober 2015

avis 58.251/3
du 21 octobre 2015

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van 19 juli
2001 betreffende de toegang
van bepaalde openbare
besturen tot het Centraal
Strafregister'

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
19 juillet 2001 relatif à l'accès
de certaines administrations
publiques au Casier judiciaire
central'

Op 30 september 2015 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 ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 juli 2001 betreffende de toegang van bepaalde openbare besturen tot het Centraal Strafreger'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 13 oktober 2015. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Frédéric VANNESTE, 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 21 oktober 2015.

*

Le 30 septembre 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Justice à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 19 juillet 2001 relatif à l'accès de certaines administrations publiques au Casier judiciaire central'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 13 octobre 2015. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Frédéric VANNESTE, 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 21 octobre 2015.

*

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 rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt ertoe de commandant van de Dienst Onthaal en Oriëntering van de algemene directie human resources van het Ministerie van Landsverdediging toegang te verlenen tot de gegevens die zijn opgenomen in het Centraal Strafregister. De machtiging wordt eveneens verleend aan de personeelsleden van deze dienst die de genoemde commandant schriftelijk bij naam aanwijst “gelet op de functie die zij uitoefenen en voor zover zij zijn bekleed met een graad van officier of een graad van niveau A bij de Rijksambtenaren” (artikel 1). Een gelijkaardige machtiging wordt verleend aan de overheid die bevoegd is voor het beheer van de tucht binnen de algemene directie human resources van het Ministerie van Landsverdediging en aan de personeelsleden van die algemene directie die de genoemde overheid schriftelijk aanwijst “gelet op de functie die zij uitoefenen en voor zover zij zijn bekleed met een graad van officier of een graad van niveau A bij de Rijksambtenaren” (artikel 2).

In het eerste geval wordt de toegang beperkt tot de veroordelingen tot criminele straffen, de veroordelingen tot een correctionele gevangenisstraf van minstens drie maanden en de veroordelingen tot een verval of een ontzetting van de rechten bedoeld in artikel 31, eerste lid, 1° en 6°, van het Strafwetboek. In het tweede geval is de toegang beperkt tot de veroordelingen en de beslissingen “binnen het strikte kader van de beperkingen die uitdrukkelijk voorzien [lees: bepaald] zijn in artikel 594 van het Wetboek van Strafvordering”.

3.1. Het ontworpen besluit vindt uitsluitend rechtsgrond in artikel 594, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering.¹

3.2. Het ontworpen artikel 28/1, tweede lid, van het koninklijk besluit van 19 juli 2001 ‘betreffende de toegang van bepaalde openbare besturen tot het Centraal Strafregister’ (artikel 1 van het ontwerp) bepaalt dat de personen bedoeld in het eerste lid enkel toegang hebben “tot de veroordelingen tot criminele straffen, de veroordelingen tot een correctionele gevangenisstraf van meer dan of gelijk aan drie maanden, [en] de veroordelingen tot een verval of een ontzetting van de rechten bedoeld in artikel 31, [eerste lid,] 1° en 6° [,] van het Strafwetboek”. Deze bepaling dient conform artikel 594 van het Wetboek van Strafvordering te worden geïnterpreteerd, en kan

¹ In de aanhef wordt ook gewag gemaakt van de artikelen 589 en 602 van het Wetboek van Strafvordering. In artikel 589 van het Wetboek van Strafvordering, waarbij het Centraal Strafregister wordt ingesteld, is geen delegatie aan de Koning opgenomen. Het artikel bevat slechts een aantal algemene bepalingen inzake dat strafregister. Die bepalingen kunnen weliswaar nuttig zijn om het ontworpen besluit te situeren, maar vormen niet de rechtsgrond ervoor. Bovendien wordt in het ontworpen besluit geen uitvoering gegeven aan artikel 602 van het Wetboek van Strafvordering, naar luid waarvan de Koning maatregelen kan vaststellen die erop zijn gericht de veiligheid te waarborgen van de gegevens die zijn opgenomen in het strafregister.

derhalve niet zo worden opgevat dat ze een afwijking zou inhouden van de beperkingen die zijn opgenomen in artikel 594 van het Wetboek van Strafvordering. Dit wordt het best verduidelijkt in het ontworpen artikel 28/1 van het koninklijk besluit van 19 juli 2001 zelf, temeer nu in het ontworpen artikel 28/2, tweede lid, van dat besluit (artikel 2 van het ontwerp) wordt verwezen naar “het strikte kader van de beperkingen die uitdrukkelijk voorzien [lees: bepaald] zijn in artikel 594 van het Wetboek van Strafvordering”, waaruit ten onrechte zou kunnen worden afgeleid dat deze beperkingen niet van toepassing zijn op de in het ontworpen artikel 28/1 van het koninklijk besluit van 19 juli 2001 bedoelde toegang.

VORMVEREISTEN

4. Volgens de gemachtigde is er geen regelgevingsimpactanalyse vereist omdat het ontwerp autoregulering van de federale overheid zou betreffen, zodat de in artikel 8, § 1, 4°, van de wet van 15 december 2013 ‘houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging’ bedoelde vrijstelling van toepassing zou zijn. Met die stelling kan evenwel niet worden ingestemd: het zijn weliswaar bepaalde personeelsleden van de overheid die toegang krijgen tot het Centraal Strafregister, maar het te nemen besluit heeft onmiskenbaar ook gevolgen voor de burgers,² en houdt derhalve meer in dan een loutere autoregulering binnen de federale overheid.

Behoudens wanneer een andere uitzonderings- of vrijstellingsgrond zou kunnen worden ingeroepen, wat de Raad van State evenwel niet ziet, dient alsnog te worden overgegaan tot het verrichten van zulk een onderzoek. Zo het vervullen van dit vormvereiste mocht leiden tot een aanpassing van het ontwerp, dienen de gewijzigde bepalingen om advies te worden voorgelegd aan de Raad van State, afdeling Wetgeving.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. In het eerste lid van de aanhef dient, conform hetgeen is opgemerkt omtrent de rechtsgrond voor het ontworpen besluit, enkel gewag te worden gemaakt van artikel 594 van het Wetboek van Strafvordering, waarbij kan worden gespecificeerd dat het gaat om het eerste lid van dat artikel.

6. Aan de aanhef dient in voorkomend geval een lid te worden toegevoegd (dat het vierde lid wordt) waarin gewag wordt gemaakt van de nog te verrichten regelgevingsimpactanalyse.

² Aangezien het gaat om de toegang tot persoonsgegevens, heeft de regeling een weerslag op het recht op privéleven van de betrokken burgers.

7. Aangezien om advies is gevraagd met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, dient het huidige vierde lid van de aanhef (dat het vijfde lid wordt) als volgt te worden geredigeerd:

“Gelet op advies 58.251/3 van de Raad van State, gegeven op 21 oktober 2015, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;”.

8. De weinigzeggende consideransen die zijn opgenomen in het huidige vijfde en zesde lid van de aanhef dienen te worden weggelaten.

Artikel 1

9. In het ontworpen artikel 28/1, tweede lid, van het koninklijk besluit van 19 juli 2001 dient te worden verwezen naar artikel 31, *eerste lid*, 1° en 6°, van het Strafwetboek, in plaats van naar “artikel 31, 1° en 6°” van dat wetboek.

*

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 et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté soumis pour avis a pour objet d'accorder au commandant du Service Accueil et Orientation de la direction générale human resources du Ministère de la Défense l'accès aux informations qui sont enregistrées dans le Casier judiciaire central. L'habilitation est également accordée aux membres du personnel de ce service que le commandant précité désigne nommément et par écrit « en raison des fonctions qu'ils occupent et pour autant qu'ils soient revêtus d'un grade d'officier ou d'un grade équivalent à celui du niveau A des agents de l'État » (article 1^{er}). Une habilitation similaire est accordée à l'autorité compétente pour la gestion de la discipline au sein de la direction générale human resources du Ministère de la Défense et aux membres du personnel de cette direction générale que l'autorité précitée désigne par écrit « en raison des fonctions qu'ils occupent et pour autant qu'ils soient revêtus d'un grade d'officier ou d'un grade équivalent à celui du niveau A des agents de l'État » (article 2).

Dans le premier cas, l'accès est limité aux condamnations à des peines criminelles, aux condamnations à un emprisonnement correctionnel de trois mois au moins, et aux condamnations à une déchéance ou une interdiction des droits visés à l'article 31, alinéa 1^{er}, 1^o et 6^o du Code pénal. Dans le second cas, l'accès est limité aux condamnations et décisions « dans le cadre strict des limitations expressément prévues à l'article 594 du [C]ode d'instruction criminelle ».

3.1. L'arrêté en projet trouve son fondement juridique exclusivement dans l'article 594, alinéa 1^{er}, du Code d'instruction criminelle ¹.

3.2. L'article 28/1, alinéa 2, en projet, de l'arrêté royal du 19 juillet 2001 'relatif à l'accès de certaines administrations publiques au Casier judiciaire central' (article 1^{er} du projet) énonce que les personnes visées à l'alinéa 1^{er} ont uniquement accès « aux condamnations à des peines criminelles, aux condamnations à un emprisonnement correctionnel supérieur ou égal à trois mois, [et] aux condamnations à une déchéance ou une interdiction des droits visés à l'article 31, [alinéa 1^{er},] 1^o et 6^o[,] du code pénal ». Cette disposition doit être interprétée conformément à l'article 594 du Code d'instruction criminelle et ne peut par conséquent être comprise en ce sens qu'elle comporterait une dérogation aux restrictions prévues par l'article 594

¹ Le préambule fait également état des articles 589 et 602 du Code d'instruction criminelle. L'article 589 du Code d'instruction criminelle, qui instaure le Casier judiciaire central, ne comporte pas de délégation au Roi. Cet article ne contient qu'un certain nombre de dispositions générales relatives à ce casier judiciaire. Ces dispositions peuvent certes être utiles pour situer l'arrêté en projet, mais elles n'en constituent pas le fondement juridique. En outre, l'arrêté en projet ne donne pas exécution à l'article 602 du Code d'instruction criminelle, en vertu duquel le Roi peut fixer des mesures propres à assurer la sécurité de l'information relative au casier judiciaire.

du code précité. Mieux vaudrait le préciser expressément dans l'article 28/1, en projet, de l'arrêté royal du 19 juillet 2001 lui-même, d'autant plus que l'article 28/2, alinéa 2, en projet, de cet arrêté (article 2 du projet) fait référence au « cadre strict des limitations expressément prévues à l'article 594 du [C]ode d'instruction criminelle », dont on pourrait déduire à tort que ces limitations ne s'appliquent pas à l'accès visé à l'article 28/1, en projet, de l'arrêté royal du 19 juillet 2001.

FORMALITÉS

4. Selon le délégué, une analyse d'impact de la réglementation n'est pas requise, dès lors que le projet aurait trait à l'autorégulation de l'autorité fédérale et qu'ainsi la dispense visée à l'article 8, § 1^{er}, 4^o, de la loi du 15 décembre 2013 'portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative' serait applicable. On ne peut toutefois se rallier à ce point de vue : il est vrai que l'accès au Casier judiciaire central est réservé à certains agents de l'autorité, mais l'arrêté envisagé a indéniablement aussi des conséquences à l'égard des citoyens², et comporte par conséquent plus qu'une simple autorégulation au sein de l'autorité fédérale.

Sauf si une autre exception ou cause de dispense peut être invoquée, que le Conseil d'État n'aperçoit toutefois pas, il faudra encore procéder à un tel examen. Si le projet devait être adapté à la suite de l'accomplissement de cette formalité, les dispositions modifiées devraient être soumises pour avis au Conseil d'État, section de législation.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. Conformément à l'observation formulée à propos du fondement juridique de l'arrêté en projet, le premier alinéa du préambule doit uniquement viser l'article 594 du Code d'instruction criminelle, en spécifiant qu'il s'agit de l'alinéa 1^{er} de cet article.

6. Le cas échéant, on ajoutera au préambule un alinéa (qui devient le quatrième alinéa) faisant état de l'analyse d'impact de la réglementation qui doit encore être effectuée.

7. L'avis ayant été demandé en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois sur le Conseil d'État, le quatrième alinéa actuel du préambule (qui devient le cinquième alinéa) doit être rédigé comme suit :

« Vu l'avis 58.251/3 du Conseil d'État, donné le 21 octobre 2015, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973; ».

² S'agissant de l'accès à des données à caractère personnel, le dispositif a une incidence sur le droit à la vie privée des citoyens concernés.

8. Les considérants guère significatifs qui figurent dans les cinquième et sixième alinéas actuels du préambule doivent être omis.

Article 1^{er}

9. L'article 28/1, alinéa 2, en projet, de l'arrêté royal du 19 juillet 2001 doit viser l'article 31, *alinéa* 1^{er}, 1° et 6°, du Code pénal et non pas « l'article 31, 1° et 6° » de ce code.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT