



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 61.052/3
van 28 maart 2017

over

amendementen bij het
wetsvoorstel 'tot wijziging van
het Wetboek van
Strafvordering om de strijd
tegen het terrorisme te
bevorderen' (*Parl.St. Kamer*,
2016-17, nr. 54-2050/010)

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 61.052/3
du 28 mars 2017

sur

amendements au proposition
de loi 'modifiant le Code
d'instruction criminelle en vue
de promouvoir la lutte contre le
terrorisme' (*Doc. Parl.*,
Chambre, 2016-17,
n° 54-2050/010)

Op 24 februari 2017 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 amendementen bij het wetsvoorstel 'tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering om de strijd tegen het terrorisme te bevorderen' (*Parl.St.* Kamer, 2016-17, nr. 54-2050/010).

De amendementen zijn door de derde kamer onderzocht op 21 maart 2017. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Astrid TRUYENS, 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 Koen MUYLLE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 maart 2017.

*

Le 24 février 2017, 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 des amendements au proposition de loi 'modifiant le Code d'instruction criminelle en vue de promouvoir la lutte contre le terrorisme' (*Doc. Parl.*, Chambre, 2016-17, n° 54-2050/010).

Les amendements ont été examinés par la troisième chambre le 21 mars 2017. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Johan PUT, assesseurs, et Astrid TRUYENS, 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 Koen MUYLLE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 28 mars 2017.

*

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.

*

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. De Raad van State, afdeling Wetgeving, verleent, behoudens in geval van wijziging van de juridische context, in de regel geen nieuw advies over bepalingen die reeds eerder zijn onderzocht of die zijn gewijzigd ten gevolge van in eerdere adviezen gemaakte opmerkingen. Met betrekking tot die bepalingen wordt verwezen naar de desbetreffende adviezen.

In dit geval heeft de Raad van State advies verleend over het oorspronkelijke wetsvoorstel ‘tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering om de strijd tegen het terrorisme te bevorderen’.² Hierop werden in de bevoegde commissie van de Kamer van volksvertegenwoordigers verscheidene amendementen aangenomen die, volgens de verantwoording ervan, beogen tegemoet te komen aan dat advies.³

In zoverre de voor advies voorgelegde amendementen een herneming zijn van de door de voormelde commissie aangenomen tekst, die zelf overeenstemt, hetzij met het wetsvoorstel waarover de Raad van State op 29 november 2016 advies 60.245/3 heeft gegeven, hetzij met de amendementen die werden ingediend ten gevolge van dat advies, kan om de voormelde reden ermee worden volstaan te verwijzen naar dat advies.

Het thans voorliggende advies is derhalve beperkt tot die onderdelen van de voor advies voorgelegde amendementen die afwijken van de door de bevoegde commissie van de Kamer van volksvertegenwoordigers aangenomen tekst.

ONDERZOEK VAN DE AMENDEMENTEN

Amendement nr. 11

3. Bij dit amendement zijn geen opmerkingen te maken.

¹ Aangezien het om amendementen op een wetsvoorstel gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Adv.RvS 60.245/3 van 29 november 2016 over een wetsvoorstel ‘tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering om de strijd tegen het terrorisme te bevorderen’, *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2050/004.

³ Zie de amendementen nrs. 4 tot 8, *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2050/005, en het verslag namens de tijdelijke commissie terrorismebestrijding uitgebracht door de heren Gilles VANDEN BURRE en Benoit HELLINGS, *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 2050/006, 54.

Amendement nr. 12

4. Het amendement nr. 12 strekt ertoe twee wijzigingen aan te brengen in de door de commissie aangenomen tekst.

Vooreerst wordt bepaald dat de actieve informatieplicht waarin wordt voorzien door het voorgestelde artikel 46bis/1, § 3, van het Wetboek van Strafvordering betrekking heeft op “één of meer inlichtingen inzake bestanddelen die een terroristisch misdrijf zouden uitmaken als bedoeld in Boek II, Titel Iter van het Strafwetboek”.

Vervolgens wordt bepaald dat de aangifte bij de bevoegde procureur des Konings gebeurt via de hoogste ambtenaar of de beleidsoverheid van de instelling die door de Koning zal worden aangewezen bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad. Die ambtenaar of die politieke overheid zal nagaan of is voldaan aan alle voorwaarden tot verantwoording van de aangifte.

Hieromtrent moet het volgende worden opgemerkt.

5. Uit de verantwoording van het amendement blijkt dat met de woorden “één of meer inlichtingen inzake bestanddelen die een terroristisch misdrijf zouden uitmaken als bedoeld in Boek II, Titel Iter van het Strafwetboek” wordt beoogd om een grotere rechtszekerheid te bieden omtrent de inlichtingen die onder de actieve informatieplicht vallen.

De vraag rijst of die doelstelling op die manier kan worden bereikt. Zo lijken de woorden “de bestanddelen die een misdrijf *zouden* uitmaken” te suggereren dat niet langer vereist is dat de inlichtingen betrekking hebben op een voltrokken misdrijf.⁴ Uit die woorden kan immers worden afgeleid dat niet alle constitutieve bestanddelen van het misdrijf reeds aanwezig moeten zijn, maar dat het volstaat om inlichtingen te hebben over het bestaan van één van die constitutieve bestanddelen van een misdrijf. Zolang alle bestanddelen niet aanwezig zijn, kan er evenwel geen sprake zijn van een voltrokken misdrijf. Het is niet duidelijk of het de bedoeling is van de stellers van het amendement om de actieve informatieplicht uit te breiden tot elk feit dat een bestanddeel van een terroristisch misdrijf zou kunnen uitmaken, ook al is er aldus nog geen sprake van een dergelijk misdrijf.

6.1.1. Naar luid van het voorgestelde artikel 46bis/1, § 3, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering doen de personeelsleden van de in paragraaf 1 van die bepaling bedoelde instellingen van sociale zekerheid aangifte bij de bevoegde procureur des Konings “via de hoogste ambtenaar of de beleidsoverheid van de instelling die door de Koning zal worden aangewezen bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad”. Uit het voorgestelde artikel 46bis/1, § 1, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering, waarnaar die bepaling verwijst, vloeit voort dat hiermee alle instellingen van sociale zekerheid als bedoeld in artikel 2,

⁴ Dat lijkt wel het geval te zijn voor de door de bevoegde commissie van de Kamer van volksvertegenwoordigers aangenomen tekst. Zo werd dienaangaande in die commissie het volgende verklaard: “het gaat niet om elke inlichting die een terroristisch misdrijf zou kunnen voorkomen, maar over de informatie over het bestaan van een voltrokken terroristisch misdrijf. Zoals uiteengezet, heeft artikel 46bis/1, § 3, in het Wetboek van strafvordering een gerechtelijke finaliteit. Het gaat dus om het opsporen en vervolgen van terroristische misdrijven.” (*Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2050/006, 35).

eerste lid, 2°, van de wet van 15 januari 1990 ‘houdende oprichting en organisatie van een Kruispuntbank van de sociale zekerheid’ en in artikel 2, eerste lid, 2°, van de wet van 11 april 1995 ‘tot invoering van het “handvest” van de sociaal verzekerde’ worden bedoeld.

Tot die instellingen behoren echter ook instellingen die tot de bevoegdheid van de gemeenschappen of van de gewesten⁵ behoren. Weliswaar staan de bevoegdheidverdelende regels er niet aan in de weg dat de federale overheid ook die instellingen van sociale zekerheid opdraagt om een referent aan te wijzen die de door de personeelsleden van die instellingen verworven inlichtingen aangeeft bij de procureur des Konings. De federale overheid vermag evenwel niet de organisatie van die instellingen te regelen door de Koning op te dragen zelf die referent aan te wijzen.

6.1.2. Daarbij komt nog dat de woorden “de hoogste ambtenaar of de beleidsoverheid van de instelling” niet afgestemd zijn op het gegeven dat ook instellingen van privaatrecht instellingen van sociale zekerheid kunnen zijn in de zin van het voorgestelde artikel 46bis/1, § 1, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering.⁶ Die instellingen hebben evenwel geen hoogste ambtenaar of een beleidsoverheid. Het amendement moet hieraan worden aangepast.

6.2. Naar luid van het voorgestelde artikel 46bis/1, § 3, van het Wetboek van Strafvordering doen de personeelsleden van de instellingen van sociale zekerheid aangifte bij de procureur des Konings *via* de hoogste ambtenaar of de beleidsoverheid van hun instelling. Het woord “*via*” lijkt te suggereren dat de personeelsleden in kwestie zelf beslissen om al dan niet aangifte te doen en dat de ambtenaar of beleidsoverheid enkel zou dienen als doorgeefluik, die het personeelslid kan adviseren over de vraag of aan “alle voorwaarden tot verantwoording van de aangifte” is voldaan.

Anderzijds lijkt er in de verantwoording van het amendement van te worden uitgegaan dat die aangifte *door* de hoogste ambtenaar of de beleidsoverheid van de instelling van sociale zekerheid in kwestie gebeurt en dat de beslissing om inlichtingen aan te geven derhalve aan die ambtenaar of beleidsoverheid toekomt. Zo wordt er gesteld dat de referent “een filter [is] die het bestaan kan controleren van bestanddelen die daadwerkelijk terroristische misdrijven uitmaken”. Meer nog, het lijkt de bedoeling te zijn dat de hoogste ambtenaar of beleidsoverheid bij het doen van de aangifte zou kunnen beslissen om de naam van het personeelslid in kwestie niet te onthullen,⁷ wat niet zou sporen met het uitgangspunt dat het personeelslid aangifte doet.

Dit moet worden verduidelijkt.

⁵ Zie artikel 2, eerste lid, 2°, e), van de wet van 15 januari 1990.

⁶ Zie immers artikel 2, eerste lid, 2°, b), van de wet van 15 januari 1990.

⁷ In de verantwoording van het amendement wordt immers gesteld dat “[d]e informatiedoorstroming (...) het lid van de sociale zekerheidsinstelling de mogelijkheid [biedt] zijn bron niet te onthullen.”

In het tweede geval, wanneer de aangifte door de hoogste ambtenaar of de beleidsoverheid van de instelling van sociale zekerheid gebeurt, kan dat gegeven het personeelslid van die instelling er niet van ontslaan om, vooraleer hij inlichtingen die door het beroepsgeheim zijn gedekt aan de hoogste ambtenaar of beleidsoverheid meedeelt, zelf na te gaan of aan de wettelijke voorwaarden, die een afwijking van het beroepsgeheim verantwoorden, is voldaan.

Amendement nr. 13

7. Punt 1° van amendement nr. 13 strekt ertoe om in het voorgestelde artikel 46bis/1, § 1, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering te bepalen dat de procureur des Konings, bij het opsporen van terroristische misdrijven als bedoeld in titel *I*ter van boek II, van het Strafwetboek, enkel de noodzakelijke administratieve inlichtingen *die geen unieke informatie bevatten* kan vorderen bij alle socialezekerheidsinstellingen.

In tegenstelling tot de woorden “de noodzakelijke administratieve inlichtingen”⁸, zijn de woorden “die geen unieke informatie bevatten” geen geëigende term in het sociale (zekerheids)recht. De precieze draagwijdte van die woorden is dan ook niet duidelijk.

Uit de verantwoording van het amendement blijkt dat hiermee niet zijn bedoeld “inlichtingen die werden bekomen uit de vertrouwensband tussen de medewerkers van de beoogde instellingen en de cliënt die gebruik maakt van de diensten van de instellingen”. Het komt de Raad van State evenwel voor dat het begrip “inlichtingen die geen unieke informatie bevatten” niet samenvalt met inlichtingen die niet werden bekomen uit de vertrouwensband van de beoogde instellingen en de cliënt die gebruik maakt van de diensten van de instelling. Zo zou het kunnen zijn dat in het kader van de vertrouwensband tussen een personeelslid van een sociale zekerheidsinstelling en een cliënt van die instelling, die laatste informatie meedeelt die niet uniek is, in de zin dat de betrokkene niet de enige is die over die informatie beschikt, of dat ze hem ook niet eigen is.

De woorden “die geen unieke informatie bevatten” moeten derhalve worden vervangen door een duidelijkere aanwijzing van de inlichtingen die, volgens de stellers van het amendement, in het kader van de passieve informatieplicht kunnen worden meegedeeld.

Amendement nr. 14

8. Het amendement strekt ertoe het voorgestelde artikel 46bis/1, § 3, van het Wetboek van Strafvordering te vervangen teneinde te bepalen dat er geen misdrijf als bedoeld in artikel 458 van “dit wetboek” (lees: van het Strafwetboek) is wanneer iemand die door zijn staat of beroep houder is van geheimen, deze meedeelt in het kader van het lokaal integraal veiligheidsoverleg met het oog op de strijd tegen terroristische misdrijven, als bedoeld in titel *I*ter van het Strafwetboek (lees titel *I*ter van boek II van het Strafwetboek).

⁸ Zie bv. artikel 76, eerste lid, van het Sociaal Strafwetboek en artikel 138ter van het Gerechtelijk Wetboek.

Uit de verantwoording bij het amendement blijkt dat het voorgestelde artikel 46bis/1, § 3, van het Wetboek van Strafvordering is geïnspireerd op het ontworpen artikel 458ter van het Wetboek van Strafvordering, tot invoering waarvan artikel 285 van het wetsontwerp ‘houdende vereenvoudiging, harmonisering, informatisering en modernisering van bepalingen van burgerlijk recht en van burgerlijk procesrecht alsook van het notariaat, en houdende diverse bepalingen inzake justitie’ strekt.⁹ Die bepaling herneemt op haar beurt het wetsvoorstel ‘betreffende het casusoverleg tussen dragers van een beroepsgeheim’,¹⁰ waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, op 18 november 2016 advies 60.253/3 heeft gegeven.¹¹ In het door dat wetsvoorstel voorgestelde artikel 458ter, § 1, eerste lid, van het Strafwetboek werd bepaald dat er “geen misdrijf [is] wanneer iemand die uit hoofde van zijn staat of beroep houder is van geheimen deze meedeelt in het kader van een overleg dat wordt georganiseerd door een wet of mits toestemming van de procureur des Konings, met het oog op de bescherming van de fysieke en psychische integriteit van de persoon of van derden of met het oog op de bescherming van de openbare veiligheid of de veiligheid van de Staat”. In het voormelde advies heeft de Raad van State onder meer het volgende over die voorgestelde bepaling opgemerkt:

“7. Bovenop hetgeen *sub* 6 is opgemerkt, moet worden vastgesteld dat de gevallen waarin er geen misdrijf is, zeer ruim zijn omschreven. Met name is het begrip ‘bescherming van de fysieke en psychische integriteit van de persoon of van derden’ zeer ruim, zodat tal van overlegstructuren onder het voorgestelde 458ter van het Strafwetboek kunnen vallen en derhalve in zeer vele gevallen informatie-uitwisseling binnen de hulpverlening, of tussen hulpverlening, politie of justitie mogelijk is, ver buiten situaties van noodtoestand of onmiddellijk dreigend gevaar. Ook het begrip ‘openbare veiligheid’ kan zeer ruim worden geïnterpreteerd.¹² Bovendien worden er geen voorwaarden gesteld inzake mogelijke situaties of misdrijven¹³, graad van ernst, frequentie of complexiteit van de feiten of de situatie, voorafgaande stappen die gevolgd moeten worden, mogelijke deelnemers aan het overleg, enzovoort.

De vraag rijst of gelet hierop in bepaalde gevallen de essentie van het beroepsgeheim niet dreigt te worden aangetast, en of er derhalve ook geen onevenredige aantasting van het recht op eerbiediging van het privéleven, beschermd bij artikel 22 van de Grondwet, en het recht op sociale bijstand, beschermd bij artikel 23 van de Grondwet, voorhanden is, terwijl in de toelichting bij het voorstel uitdrukkelijk wordt aangegeven dat niet wordt geraakt aan de uitgangspunten van de rechtsfiguur van het beroepsgeheim. Gelet op het zeer brede toepassingsgebied van de voorgestelde regeling, kan deze aantasting in ieder geval niet steeds worden verantwoord door de overweging dat het opzet van het casusoverleg louter hulpverlenend of preventief van aard is.”

In het voor advies voorgelegde amendement is er geen misdrijf wanneer iemand geheimen meedeelt in het kader van het lokaal integraal veiligheidsoverleg “met het oog op de strijd tegen terroristische misdrijven”. Die omschrijving is weliswaar van preciezere aard dan de

⁹ *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2259/001, 514.

¹⁰ *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 54-1910/001.

¹¹ Adv.RvS 60.253/3 van 18 november 2016 over een wetsvoorstel ‘betreffende het casusoverleg tussen dragers van een beroepsgeheim’, *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-1910/002.

¹² Voetnoot 9 van het aangehaalde advies: Zo wordt in de toelichting bij het voorstel gerefereerd aan “potentieel gevaarlijke situaties die de publieke ruimte zouden kunnen bedreigen”.

¹³ Voetnoot 10 van het aangehaalde advies: In tegenstelling tot wat het geval is in artikel 458bis van het Strafwetboek.

woorden “met het oog op de bescherming van de fysieke en psychische integriteit van de persoon of van derden of met het oog op de bescherming van de openbare veiligheid of de veiligheid van de Staat”. Desalniettemin moet worden vastgesteld dat, vermits geheimen kunnen worden meegedeeld in het kader van het lokaal integraal veiligheidsoverleg met het oog op *de strijd* tegen terroristische misdrijven, niet vereist lijkt te zijn dat het overleg kadert in *de vervolging* van reeds gepleegde terroristische misdrijven. Het lijkt ook mogelijk te zijn geheimen mee te delen teneinde terroristische misdrijven te voorkomen. Zodoende krijgt de mogelijkheid om geheimen mee te delen een ruimer toepassingsgebied dan de door de commissie aangenomen tekst, die tot inlichtingen aangaande een voltrokken terroristisch misdrijf beperkt lijken te zijn.¹⁴

9. Met het “lokaal integraal veiligheidsoverleg” wordt allicht het overleg bedoeld dat plaatsvindt binnen de lokale integrale veiligheidscel (hierna: LIVC), een multidisciplinair lokaal overlegplatform dat is opgericht naar aanleiding van een niet-gepubliceerde omzendbrief van 21 augustus 2015 van de minister van Binnenlandse Zaken en van de minister van Justitie.¹⁵ De kennisdatabank van de Algemene Directie Veiligheid en Preventie van de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken vermeldt als mogelijke actoren die bij de LIVC worden betrokken, de socio-preventieve actoren, de politiediensten, de veiligheids- en de inlichtingendiensten, de gerechtelijke overheden, de lokale administratie, de diensten van het gemeentebestuur en lokale verenigingen van ondernemers en zelfstandigen.¹⁶ Zodoende kunnen personen die niet onder het beroepsgeheim vallen, aan het overleg deelnemen. In het voormelde advies 60.253/3 van 18 november 2016 heeft de Raad van State dienaangaande het volgende opgemerkt:

“9. In het voorgestelde artikel 458ter, § 1, van het Strafwetboek wordt wel bepaald dat personen die gehouden zijn tot het beroepsgeheim, niet strafbaar zijn wanneer ze geheimen meedelen in het raam van het erin bedoelde overleg, maar wordt niet bepaald wie aan het overleg kan deelnemen. Het is derhalve mogelijk dat personen die niet onder het beroepsgeheim vallen, zoals de te beschermen personen, verdachten, slachtoffers of personen die enkel aan een discretieplicht zijn onderworpen (bijvoorbeeld leerkrachten), deelnemen aan het overleg. Deze personen worden weliswaar tot geheimhouding verplicht (voorgestelde artikel 458ter, § 2, tweede lid, van het Strafwetboek), maar een schending van deze geheimhouding gaat niet gepaard met een strafbaarstelling. Zulks zou dienen te worden verholpen, hetzij door een uitbreiding van het toepassingsgebied van artikel 458 van het Strafwetboek tot deze personen, hetzij door een autonome strafbaarstelling.”

Die opmerking geldt des te meer voor het voor advies voorgelegde amendement, nu er niet in wordt bepaald dat de personen die aan het lokaal integraal veiligheidsoverleg deelnemen tot geheimhouding verplicht zijn.

¹⁴ Zie de in voetnoot 4 aangehaalde parlementaire voorbereiding.

¹⁵ Omzendbrief van de minister van Binnenlandse Zaken en van de minister van Justitie ‘betreffende de informatie-uitwisseling rond, en de opvolging van, de Foreign terrorist Fighters (FtFs) afkomstig uit België’ van 21 augustus 2015.

¹⁶ Zie “LIVC’s krijgen vorm”, beschikbaar op <https://www.besafe.be/kennisdatabank/livc-s-krijgen-vorm> (geconsulteerd op 26 maart 2017).

De Raad van State maakt van de gelegenheid gebruik om op te merken dat, ook al draagt het onderscheiden van hulpverlenende finaliteit en veiligheidsdoelstellingen bij tot een grotere duidelijkheid inzake de vormgeving van casusoverleg, het sterk aanbeveling verdient om voor de LIVC's een rechtszekerder basis te creëren.

*

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.

*

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

2. Sauf en cas de modification du contexte juridique, le Conseil d'État, section de législation, ne donne en principe pas de nouvel avis sur des dispositions qui ont déjà été examinées précédemment ou qui ont été modifiées à la suite d'observations formulées dans des avis précédents. En ce qui concerne ces dispositions, on se reportera aux avis en question.

En l'espèce, le Conseil d'État a donné un avis sur la proposition de loi originale 'modifiant le Code d'instruction criminelle en vue de promouvoir la lutte contre le terrorisme' ². Plusieurs amendements à cette proposition visant, selon leur justification, à se conformer à cet avis ont été adoptés au sein de la commission compétente de la Chambre des représentants ³.

Dans la mesure où les amendements soumis pour avis reproduisent le texte adopté par la commission précitée, qui lui-même correspond soit à la proposition de loi sur laquelle le Conseil d'État a donné l'avis 60.245/3 le 29 novembre 2016, soit aux amendements déposés consécutivement à cet avis, il peut suffire, pour les motifs précités, de renvoyer à cet avis.

En conséquence, le présent avis est limité aux éléments des amendements soumis pour avis qui s'écartent du texte adopté par la commission compétente de la Chambre des représentants.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Amendement n° 11

3. Cet amendement n'appelle pas d'observation.

Amendement n° 12

4. L'amendement n° 12 vise à apporter deux modifications au texte adopté par la commission.

¹ S'agissant d'amendements à une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

² Avis C.E. 60.245/3 du 29 novembre 2016 sur une proposition de loi 'modifiant le Code d'instruction criminelle en vue de promouvoir la lutte contre le terrorisme', *Doc. Parl.*, Chambre, 2016-17, n° 54-2050/004.

³ Voir les amendements n°s 4 à 8, *Doc. Parl.*, Chambre, 2016-17, n° 54-2050/005, et le rapport fait au nom de la commission temporaire « Lutte contre le terrorisme » par MM. Gilles VANDEN BURRE et BENOIT HELLINGS, *Doc. Parl.*, Chambre, 2016-17, n° 2050/006, p. 54.

Tout d'abord, il est prévu que l'obligation d'information active instituée par l'article 46bis/1, § 3, proposé, du Code d'instruction criminelle porte sur « une ou (...) plusieurs informations relatives à des éléments qui seraient constitutifs (...) d'une infraction terroriste visée au Livre II, Titre I^{er}ter du Code pénal ».

Il est ensuite prévu que la déclaration au procureur du Roi compétent se fait par l'intermédiaire du plus haut fonctionnaire ou de l'autorité politique de l'institution qui sera désigné par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des ministres. Ce fonctionnaire ou cette autorité politique vérifiera si toutes les conditions justifiant la déclaration sont réunies.

À ce propos, il y a lieu de formuler les observations suivantes.

5. Il ressort de la justification de l'amendement que les mots « une ou (...) plusieurs informations relatives à des éléments qui seraient constitutifs (...) d'une infraction terroriste visée au livre II, titre I^{er}ter du Code pénal » visent à renforcer la sécurité juridique en ce qui concerne les informations relevant de l'obligation d'information active.

La question se pose de savoir si cet objectif peut être atteint de cette manière. Ainsi, les mots « des éléments qui *seraient* constitutifs d'une infraction » semblent suggérer qu'il n'est plus requis que les informations concernent une infraction consommée⁴. Il se déduit en effet de ces mots que tous les éléments constitutifs de l'infraction ne doivent pas déjà être présents mais qu'il suffit de disposer d'informations relatives à l'existence d'un de ces éléments constitutifs d'une infraction. Aussi longtemps que tous les éléments ne sont pas présents, il ne peut toutefois pas être question d'infraction consommée. On n'aperçoit pas clairement si l'intention des auteurs de l'amendement est d'étendre l'obligation d'information active à tout fait qui pourrait être constitutif d'un élément d'infraction terroriste, même s'il n'est donc pas encore question d'une telle infraction.

6.1.1. Aux termes de l'article 46bis/1, § 3, alinéa 1^{er}, proposé, du Code d'instruction criminelle, les membres du personnel des institutions de sécurité sociale visées au § 1^{er} de cette disposition font déclaration au procureur du Roi compétent « par l'intermédiaire du plus haut fonctionnaire ou de l'autorité politique de l'institution qui sera désigné par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des ministres ». Il découle de l'article 46bis/1, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, proposé, du Code d'instruction criminelle, auquel cette disposition fait référence, qu'il s'agit ainsi de toutes les institutions de sécurité sociale visées à l'article 2, alinéa 1^{er}, 2^o, de la loi du 15 janvier 1990 'relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale' et à l'article 2, alinéa 1^{er}, 2^o, de la loi du 11 avril 1995 'visant à instituer « la charte » de l'assuré social'.

Toutefois, appartiennent également à ces institutions des organismes relevant de la compétence des communautés ou des régions⁵. Certes, les règles répartitrices de compétences ne

⁴ Tel semble bien être le cas pour le texte adopté par la commission compétente de la Chambre des représentants. Ainsi, à ce propos, dans cette commission il a déclaré ce qui suit : « il ne s'agit pas de tous les renseignements pouvant contribuer à prévenir une infraction terroriste, mais des informations relatives à une infraction terroriste commise. Comme il a déjà été expliqué, l'article 46bis/1, § 3, du Code d'instruction criminelle a une finalité judiciaire. Il s'agit donc de la recherche et de la poursuite d'infractions terroristes ». (Doc. Parl., Chambre, 2016-17, n° 54-2050/006, p. 35).

⁵ Voir l'article 2, alinéa 1^{er}, 2^o, e), de la loi du 15 janvier 1990.

s'opposent pas à ce que l'autorité fédérale charge également ces institutions de sécurité sociale de désigner un référent qui déclare au procureur du Roi les informations recueillies par leurs membres du personnel. L'autorité fédérale ne peut cependant pas régler l'organisation de ces institutions en laissant au Roi le soin de désigner lui-même ce référent.

6.1.2. Par ailleurs, les mots « du plus haut fonctionnaire ou de l'autorité politique de l'institution » ne sont pas en adéquation avec le fait que des organismes de droit privé peuvent aussi être des institutions de sécurité sociale au sens de l'article 46bis/1, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, proposé, du Code d'instruction criminelle⁶. Ces organismes n'ont toutefois pas de plus haut fonctionnaire ou d'autorité politique. L'amendement doit être adapté en conséquence.

6.2. Conformément à l'article 46bis/1, § 3, proposé, du Code d'instruction criminelle, les membres du personnel des institutions de sécurité sociale font déclaration au procureur du Roi *par l'intermédiaire* du plus haut fonctionnaire ou de l'autorité politique de l'institution. Les mots « par l'intermédiaire » semblent suggérer que les membres du personnel en question décident eux-mêmes de faire déclaration ou non et que le fonctionnaire ou l'autorité politique ne servirait que de boîte aux lettres, qui peut conseiller le membre du personnel quant à la question de savoir si « [toutes] les conditions justifiant la déclaration » sont réunies.

D'autre part, il semble que la justification de l'amendement part de l'hypothèse que cette déclaration se fait *par* le plus haut fonctionnaire ou l'autorité politique de l'institution de sécurité sociale concernée et que la décision de déclarer des informations revient par conséquent à ce fonctionnaire ou cette autorité politique. Ainsi, il est précisé que le référent « constituera (...) un filtre permettant de contrôler l'existence d'éléments réellement constitutifs d'infractions terroristes ». De surcroît, l'intention est, semble-t-il, que le plus haut fonctionnaire ou l'autorité politique, au moment où la déclaration est faite, pourrait décider de ne pas divulguer le nom du membre du personnel concerné⁷, ce qui ne serait pas conforme au principe selon lequel le membre du personnel fait la déclaration.

Il convient d'éclaircir ce point.

Dans le deuxième cas, lorsque la déclaration est faite par le plus haut fonctionnaire ou l'autorité politique de l'institution de sécurité sociale, cette circonstance ne peut pas dispenser le membre du personnel de cette institution, avant de communiquer au plus haut fonctionnaire ou à l'autorité politique des informations couvertes par le secret professionnel, de vérifier lui-même si les conditions légales justifiant de déroger au secret professionnel sont remplies.

Amendement n° 13

7. Le 1° de l'amendement n° 13 vise à prévoir à l'article 46bis/1, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, proposé, du Code d'instruction criminelle que, dans le cadre de la recherche des infractions terroristes visées au titre I^{er}ter du livre II du Code pénal, le procureur du Roi peut uniquement

⁶ Voir en effet l'article 2, alinéa 1^{er}, 2°, b), de la loi du 15 janvier 1990.

⁷ La justification de l'amendement indique en effet que « [l]a transmission de l'information permettra au membre de l'institution de sécurité sociale de ne pas révéler sa source ».

requérir toutes les institutions de sécurité sociale de lui fournir les renseignements administratifs qu'il juge nécessaires et *qui ne contiennent pas d'informations uniques*.

Contrairement aux mots « les renseignements administratifs qu'il juge nécessaires »⁸, les mots « qui ne contiennent pas d'informations uniques » ne sont pas des termes propres au droit (de la sécurité) social(e). La portée exacte de ces mots n'est dès lors pas claire.

Il ressort de la justification de l'amendement que ces termes ne visent pas les « renseignements obtenus dans le cadre du lien de confiance entre le personnel des institutions visées et le client ayant recours aux services de ces institutions ». Il apparaît toutefois au Conseil d'État que la notion de « renseignements qui ne contiennent pas d'informations uniques » ne se confond pas avec celle de renseignements qui n'ont pas été obtenus dans le cadre du lien de confiance entre les institutions visées et le client ayant recours aux services de l'institution. Ainsi, il se pourrait que dans le cadre du lien de confiance entre un membre du personnel d'une institution de sécurité sociale et un client de cette institution, ce dernier communique des informations qui ne sont pas uniques, en ce sens que l'intéressé n'est pas le seul à disposer de ces informations ou qu'elles ne lui sont pas non plus propres.

Il convient par conséquent de remplacer les mots « qui ne contiennent pas d'informations uniques » par une désignation plus claire des informations qui, selon les auteurs de l'amendement, peuvent être communiquées dans le cadre de l'obligation d'information passive.

Amendement n° 14

8. L'amendement vise à remplacer l'article 46bis/1, § 3, proposé, du Code d'instruction criminelle afin de prévoir qu'il n'y a pas d'infraction au sens de l'article 458 « du même Code » (lire : du Code pénal) lorsqu'une personne qui, par état ou par profession, est dépositaire de secrets communique ceux-ci dans le cadre de la concertation de sécurité intégrale locale en vue de lutter contre les infractions terroristes visées au titre I^{er}ter du Code pénal (lire : titre I^{er}ter du livre II du Code pénal).

Il ressort de la justification de l'amendement que l'article 46bis/1, § 3, proposé, du Code d'instruction criminelle s'inspire de l'article 458ter, en projet, du Code d'instruction criminelle, que l'article 285 du projet de loi 'portant simplification, harmonisation, informatisation et modernisation de dispositions de droit civil et de procédure civile ainsi que du notariat, et portant diverses mesures en matière de justice' vise à insérer⁹. Ce dispositif reproduit à son tour la proposition de loi 'relative à la concertation de cas organisée entre dépositaires d'un secret professionnel'¹⁰, sur laquelle le Conseil d'État, section de législation, a donné l'avis 60.253/3 le 18 novembre 2016¹¹. L'article 458ter, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du Code pénal, proposé

⁸ Voir par exemple l'article 76, alinéa 1^{er}, du Code pénal social et l'article 138ter du Code judiciaire.

⁹ *Doc. Parl.*, Chambre, 2016-17, n° 54-2259/001, p. 514.

¹⁰ *Doc. Parl.*, Chambre, 2015-16, n° 54-1910/001.

¹¹ Avis C.E. 60.253/3 du 18 novembre 2016 sur une proposition de loi 'relative à la concertation de cas organisée entre dépositaires d'un secret professionnel', *Doc. Parl.*, Chambre, 2016-17, n° 54-1910/002.

par cette proposition de loi, prévoyait qu'« il n'y a pas d'infraction lorsqu'une personne qui, par état ou par profession, est dépositaire de secrets communique ceux-ci dans le cadre d'une concertation organisée par une loi ou moyennant l'accord du procureur du Roi en vue de protéger l'intégrité physique ou mentale de la personne ou de tiers ou en vue de protéger la sécurité publique ou la Sécurité de l'État ». Dans l'avis précité, le Conseil d'État a notamment observé ce qui suit concernant ce dispositif proposé :

« 7. Outre ce qui a été observé au point 6, force est de constater que les cas où il n'y a pas infraction sont définis en des termes très larges. C'est notamment le cas de la notion de 'prot[ection de] l'intégrité physique ou mentale de la personne ou de tiers', si bien que de nombreuses structures de concertation peuvent entrer dans le champ d'application de l'article 458ter proposé du Code pénal et que, dans de très nombreux cas, des échanges d'informations sont dès lors possibles entre des services d'assistance ou entre ces services et la police ou la justice, bien au-delà des situations d'urgence ou de danger imminent. La notion de 'sécurité publique' peut également s'interpréter d'une manière très large¹². En outre, il n'est fixé aucune condition concernant les situations ou infractions potentielles¹³, le degré de gravité, la fréquence ou la complexité des faits ou de la situation, les démarches préalables à entreprendre, les éventuels participants à la concertation, etc.

La question se pose de savoir si on ne risque pas ainsi, dans certains cas, de porter atteinte à l'essence du secret professionnel et si dès lors il ne s'agit pas d'une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée, protégé par l'article 22 de la Constitution, et au droit à l'aide sociale, protégé par l'article 23 de la Constitution, alors que les développements de la proposition mentionnent expressément que cette dernière ne modifie en rien les principes de la figure juridique du secret professionnel. Compte tenu du champ d'application très étendu de la réglementation proposée, cette atteinte ne peut en tout cas pas toujours être justifiée par le fait que l'objectif de la concertation de cas s'inscrirait dans un cadre purement préventif ou dans celui d'une assistance ».

L'amendement soumis pour avis prévoit qu'il n'y a pas d'infraction lorsqu'une personne communique des secrets dans le cadre de la concertation de sécurité intégrale locale « en vue de lutter contre les infractions terroristes ». Cette définition est certes plus précise que les mots « en vue de protéger l'intégrité physique ou mentale de la personne ou de tiers ou en vue de protéger la sécurité publique ou la Sécurité de l'État ». Force est néanmoins de constater que, dès lors que des secrets peuvent être communiqués dans le cadre de la concertation de sécurité intégrale locale en vue de *lutter* contre les infractions terroristes, il ne semble pas requis que la concertation s'inscrive dans le cadre de la *poursuite* d'infractions terroristes déjà commises. Il semble également possible de communiquer des secrets dans le but de prévenir les infractions terroristes. Ce faisant, le champ d'application de la possibilité de communiquer des secrets est élargi par rapport au texte adopté par la commission, qui paraît être limité aux informations relatives à une infraction terroriste consommée¹⁴.

9. La « concertation de sécurité intégrale locale » vise probablement la concertation organisée au sein de la cellule de sécurité intégrale locale (ci-après : CSIL), une plate-forme de concertation locale multidisciplinaire créée consécutivement à une circulaire non publiée du

¹² Note 9 de l'avis cité : C'est ainsi que les développements de la proposition font référence à « des situations potentiellement dangereuses susceptibles de menacer l'espace public ».

¹³ Note 10 de l'avis cité : Contrairement à l'article 458bis du Code pénal.

¹⁴ Voir les travaux préparatoires cités dans la note de bas de page 4.

21 août 2015 du ministre de l'Intérieur et du ministre de la Justice ¹⁵. La base de connaissance de la Direction générale Sécurité et Prévention du Service public fédéral Intérieur mentionne comme acteurs potentiels participant à la CSIL les acteurs de la socioprévention, les services de police, les services de sécurité et de renseignement, les autorités judiciaires, l'administration locale, les services de l'administration communale et les associations locales d'entrepreneurs et indépendants ¹⁶. Des personnes qui ne sont pas soumises au secret professionnel peuvent ainsi participer à la concertation. Dans l'avis 60.253/3 du 18 novembre 2016, précité, le Conseil d'État a formulé à ce sujet l'observation suivante :

« 9. Si l'article 458ter, § 1^{er}, proposé, du Code pénal précise que des personnes qui sont tenues au secret professionnel ne sont pas punissables lorsqu'elles communiquent des secrets dans le cadre de la concertation qui y est visée, il ne mentionne pas qui peut participer à la concertation. Il s'ensuit que rien ne s'oppose à ce que des personnes qui ne sont pas soumises au secret professionnel, telles les personnes à protéger, les suspects, les victimes ou les personnes qui ne sont soumises qu'à un devoir de discrétion (par exemple des enseignants), participent à la concertation. Ces personnes sont certes tenues au secret (article 458ter § 2, alinéa 2, proposé, du Code pénal), mais une violation de ce secret ne va pas de pair avec une incrimination. Il faudrait y remédier, soit en étendant le champ d'application de l'article 458 du Code pénal à ces personnes, soit en prévoyant une incrimination autonome ».

Cette observation s'applique d'autant plus à l'amendement soumis pour avis que ce dernier ne prévoit pas que les personnes participant à la concertation de sécurité intégrale locale sont tenues au secret.

Le Conseil d'État met l'occasion à profit pour observer que, bien que le fait de distinguer la finalité de l'assistance des objectifs de sécurité contribue à une plus grande clarté pour donner corps à la concertation de cas, il est vivement recommandé de créer une base plus sûre sur le plan juridique pour les CSIL.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Jo BAERT

¹⁵ Circulaire du ministre de l'Intérieur et du ministre de la Justice du 21 août 2015 'relative à l'échange d'informations et au suivi des foreign terrorist fighters en provenance de Belgique'.

¹⁶ Voir « Les CSIL prennent forme », disponible sur <https://www.besafe.be/fr/base-de-connaissance/les-csil-prennent-forme> (consulté le 26 mars 2017).