

Chambre des représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1998 - 1999 (*)

5 NOVEMBRE 1998

PROJET DE LOI

**portant modification des articles
35 et 47bis du Code d'instruction
criminelle et de l'article 3 de la loi du
15 mars 1874 sur les extraditions**

AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le président de la Chambre des représentants, le 21 octobre 1998, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur des amendements à un projet de loi «portant modification des articles 35 et 47bis du Code d'instruction criminelle et de l'article 3 de la loi du 15 mars 1874 sur les extraditions» (doc. parl., Chambre, n° 1605/3-97/98), a donné le 26 octobre 1998 l'avis suivant :

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

«... la Commission d'étude sur le sort des biens des membres de la Communauté juive de Belgique spoliés ou délaissés pendant la guerre 1940-1945, créée par l'arrêté royal

Voir:

- 1605 - 97 / 98:

- N° 1 : Projet de loi.
- N°s 2 à 4 : Amendements.

(*) Cinquième session de la 49^{ème} législature

Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1998 - 1999 (*)

5 NOVEMBER 1998

WETSONTWERP

**houdende wijziging van de artikelen
35 en 47bis van het Wetboek van
Strafvordering en van artikel 3 van de
wet van 15 maart 1874
op de uitlevering**

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 21 oktober 1998 door de voorzitter van volksvertegenwoordigers verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over amendementen bij een ontwerp van wet «houdende wijziging van de artikelen 35 en 47bis van het Wetboek van Strafvordering en van artikel 3 van de wet van 15 maart 1874 op de uitlevering» (Gedr. St. Kamer, nr. 1605/3-97/98), heeft op 26 oktober 1998 het volgende advies gegeven :

Overeenkomstig artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt de motivering in de brief aldus :

«... la Commission d'étude sur le sort des biens des membres de la Communauté juive de Belgique spoliés ou délaissés pendant la guerre 1940-1945, créée par l'arrêté

Zie:

- 1605 - 97 / 98:

- N° 1 : Wetsontwerp.
- Nrs. 2 tot 4 : Amendementen.

(*) Vijfde zitting van de 49^{ste} zittingsperiode

du 6 juillet 1997, doit, sauf en cas de prolongation de sa mission, rendre un avis dans les deux ans après sa constitution. Cette commission doit pouvoir disposer des moyens légaux nécessaires à l'exécution de sa mission, notamment pour pouvoir s'informer auprès des intéressés survivants.».

*
* *

OBSERVATIONS GENERALES COMMUNES AUX AMENDEMENTS N^{OS} 6 ET 7

I. Technique législative

1. Les amendements n^{OS} 6 et 7 du gouvernement au projet de loi «portant modification des articles 35 et 47bis du Code d'instruction criminelle et de l'article 3 de la loi du 15 mars 1874 sur les extraditions»¹, concernent, d'une part, les traitements de données à caractère personnel que la commission d'étude sur le sort des biens des membres de la Communauté juive de Belgique spoliés ou délaissés pendant la guerre 1940-1945, souhaiterait effectuer, d'autre part, l'obtention par la commission précitée, de tout renseignement ou document utile à sa mission, que son président déciderait de requérir de toute autorité publique ou de toute institution de droit privé. Ces deux amendements ne présentent aucun rapport avec le projet de loi 1605, ni avec les amendements n^{OS} 1 à 5²; partant, il n'y a pas lieu d'adapter l'intitulé du projet de loi, comme l'envisage la justification de l'amendement n^o 6, en vue d'y inclure ces objets, étrangers au projet initial. Il convient de les en distraire, pour régler ces questions nouvelles dans un projet de loi distinct; à défaut de quoi, la méthode de légiférer si souvent critiquée, en raison de son atteinte à la cohérence de la législation, consistant à concevoir des «lois-programmes», finira par atteindre des matières où elle ne trouve aucune justification³.

2. De surcroît, en introduisant un amendement totalement étranger au projet plutôt que de déposer un projet de loi distinct, les auteurs de l'amendement contournent l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui impose au gouvernement de soumettre les textes de tout avant-projet de loi à l'avis du Conseil d'État.

royal du 6 juillet 1997, doit, sauf en cas de prolongation de sa mission, rendre un avis dans les deux ans après sa constitution. Cette commission doit pouvoir disposer des moyens légaux nécessaires à l'exécution de sa mission, notamment pour pouvoir s'informer auprès des intéressés survivants.».

*
* *

ALGEMENE OPMERKINGEN OVER DE AMENDEMENTEN Nr. 6 EN Nr. 7 SAMEN

I. Wetgevingstechniek

1. De amendementen nr. 6 en nr. 7, die de regering heeft ingediend op het wetsontwerp «houdende wijziging van de artikelen 35 en 47bis van het Wetboek van Strafvordering en van artikel 3 van de wet van 15 maart 1874 op de uitlevering»⁵, hebben enerzijds betrekking op de verwerkingen van persoonsgegevens die de studietoelichting betreffende het lot van de bezittingen van de leden van de Joodse gemeenschap van België, geplunderd of achtergelaten tijdens de oorlog 1940-1945, zou willen verrichten en anderzijds op de verkrijging, door de voormelde studietoelichting, van alle voor de uitvoering van haar taak dienstige gegevens en stukken waar haar voorzitter bij enige overheid of privaatrechtelijke instelling om zou verzoeken. Deze beide amendementen vertonen geen enkel raakpunt met wetsontwerp 1605, noch met de amendementen nrs. 1 tot 5⁶. Er is dan ook geen grond om, zoals in de verantwoording van amendement nr. 6 wordt voorgesteld, het opschrift van het wetsontwerp aan te passen teneinde die nieuwe doelstellingen, die met het oorspronkelijke ontwerp niets uit te staan hebben, daarin tot uiting te brengen. Die amendementen moeten van het ontwerp gescheiden worden en die nieuwe kwesties dienen in een apart wetsontwerp te worden geregeld. Zo niet zou het werken met «programma-wetten», die wijze van wetten maken die al zo vaak bekritiseerd is doordat ze de samenhang van de wetgeving aantast, uiteindelijk ook gebezigd worden voor aangelegenheden waarvoor ze geenszins gerechtvaardigd is⁷.

2. Artikel 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, krachtens hetwelk de regering verplicht is de tekst van elk voorontwerp van wet ter fine van advies aan de Raad van State voor te leggen, wordt bovendien omzeild door de indieners van het amendement, doordat zij een amendement dat in het geheel niets met het ontwerp uit te staan heeft, indienen in plaats van een apart wetsontwerp.

¹ Doc. parl., Chambre, 1605/3 - 97/98, du 2 octobre 1998.

² Doc. parl., Chambre, 1605/2 - 97/98, du 14 juillet 1998.

³ Si pour les lois-programmes, il s'agit de concourir à la réalisation d'objectifs de la politique économique et sociale du Gouvernement, par un ensemble de mesures législatives qui s'équilibrent d'un point de vue politique, en revanche, au cas présent, l'adoption par la Chambre des représentants de l'ensemble du projet de loi, après le vote article par article prévu à l'article 76 de la Constitution, n'aurait aucune signification quant à la cohérence interne ou au caractère équilibré des mesures envisagées.

⁵ Gedr. St. Kamer, 1605/3 - 97/98, van 2 oktober 1998.

⁶ Gedr. St. Kamer, 1605/2 - 97/98, van 14 juli 1998.

⁷ Bij programwetten is het de bedoeling bij te dragen tot het halen van de doelstellingen van het economische en sociale beleid van de Regering door een geheel van wettelijke maatregelen die elkaar vanuit politiek oogpunt in evenwicht houden. In het onderhavige geval echter zou de aanneming van het wetsontwerp door de Kamer van volksvertegenwoordigers, na de artikelsgewijze stemming waarin artikel 76 van de Grondwet voorziet, in het geheel niet bijdragen tot de innerlijke samenhang van of het evenwicht onder de voorgenomen maatregelen.

II. Missions de la commission

1. Les amendements n^{os} 6 et 7 présentent un point commun : conférer des pouvoirs considérables à une commission créée par arrêté royal, qui est dite d'étude, et qui a pour mission de «faire toute recherche pour faire la clarté sur le sort» de certains biens. C'est pourquoi l'existence de la commission doit recevoir elle-même une consécration législative.

Il n'est pas admissible que les pouvoirs conférés le soient à une commission dont la composition, le mode de fonctionnement et surtout les missions seraient susceptibles d'être encore modifiés à l'avenir par le Roi, sur le pied de l'article 37 de la Constitution, seule base juridique invoquée à l'appui de sa création dans les arrêtés royaux du 6 juillet 1997 et du 28 octobre 1997. L'observation vaut en particulier pour l'amendement n^o 6, qui se réfère à la «mission» de la commission, sans plus.

2. En outre, le législateur doit veiller à assortir l'obligation de confidentialité à laquelle sont tenus les membres et experts de la commission de sanctions pénales à la mesure des prérogatives conférées à la commission par les amendements présentement examinés; l'obligation de confidentialité doit, en outre, être étendue aux membres du secrétariat de la commission visés à l'article 3, alinéa 1er, de l'arrêté du 6 juillet 1997.

AMENDEMENT N^o 6

1. La conception générale de la disposition ne fait pas apparaître clairement si le texte en projet déroge à la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée et à celle du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, d'une manière générale, pour le tout, ou s'il renferme seulement des dérogations limitées et non formellement exprimées. Seule la seconde interprétation peut se concilier avec l'article 22 de la Constitution, ainsi qu'avec les obligations internationales de la Belgique. Pour réduire les difficultés d'interprétation et d'application de la disposition projetée, il convient d'exprimer dans le dispositif à quels articles des lois précitées il sera dérogé et de justifier ces dérogations dans le commentaire des articles; comme on le verra sous l'observation n^o 3, leur amplitude ne saurait être illimitée.

2. En ce qui concerne la publication de l'avis de la commission de protection de la vie privée, l'alinéa 3 est à compléter en reprenant expressément la règle énoncée à l'article 8, alinéa 2, de la loi du 8 août 1983.

3. L'alinéa 4 vide de sa substance la garantie offerte par l'alinéa 1er : «destination», «bestemming», ou encore «affectation» (selon la justification de l'amendement, en sa

II. Taken van de commissie

1. De amendementen nr. 6 en nr. 7 vertonen een gemeenschappelijk kenmerk : door middel van beide amendementen worden aanzienlijke bevoegdheden opgedragen aan een commissie, die als studietoelichting wordt bestemd, opgericht is bij koninklijk besluit en tot taak heeft «alle opzoekingswerk te verrichten om opheldering te brengen over het lot» van bepaalde bezittingen. Om die reden moet het bestaan zelf van die commissie door een wet worden bekrachtigd.

Het kan niet worden aanvaard dat bevoegdheden worden opgedragen aan een commissie waarvan de samenstelling, de werkwijze en vooral de taken in het vervolg nog zouden kunnen worden gewijzigd door de Koning op de voet van artikel 37 van de Grondwet, welk artikel als enige rechtsgrond voor de oprichting van die commissie is aangevoerd in de koninklijke besluiten van 6 juli 1997 en 28 oktober 1997. Deze opmerking geldt inzonderheid voor amendement nr. 6, waarin verwezen wordt naar de «opdracht» van de commissie, zonder meer.

2. Voorts moet de wetgever de verplichting tot inachtneming van het vertrouwelijk karakter van de gegevens die voor leden en experts van de commissie geldt, afdwingbaar maken met strafrechtelijke straffen die in verhouding staan tot de prerogatieven die bij de thans onderzochte amendementen aan de studietoelichting worden verleend. Bovendien behoort de verplichting tot inachtneming van het vertrouwelijk karakter van de gegevens ook van toepassing te worden verklaard op de leden van het secretariaat van de commissie, bedoeld in artikel 3, eerste lid, van het besluit van 6 juli 1997.

AMENDEMENT Nr. 6

1. Doordat de bepaling in algemene bewoordingen is gesteld, blijkt niet duidelijk of de ontworpen tekst een algemene afwijking inhoudt van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens en van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen in hun geheel dan wel of hij alleen beperkte en niet uitdrukkelijk aangegeven afwijkingen bevat. Alleen de tweede interpretatie verdraagt zich met artikel 22 van de Grondwet en met de internationale verbin-tissen van België. Om moeilijkheden bij het uitleggen en toepassen van de ontworpen bepaling te beperken, behoort in het dispositief te worden aangegeven van welke artikelen van de voormelde wetten afgeweken zal worden en dienen die afwijkingen in de artikelsgewijze bespreking te worden gemotiveerd. Zoals in opmerking nr. 3 nader zal worden toegelicht, mogen die afwijkingen niet onbeperkt zijn.

2. Wat de bekendmaking van het advies van de commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer betreft, dient het derde lid te worden aangevuld door daarin uitdrukkelijk de regel in artikel 8, tweede lid, van de wet van 8 augustus 1983 over te nemen.

3. In het vierde lid wordt de in het eerste lid geboden garantie uitgehold : over de «bestemming» - of in het Frans «destination», of nog «affectation» (volgens de Franse tekst

version française) des données à caractère personnel ne sauraient être décidées a posteriori par le gouvernement; le législateur ne saurait, pas plus qu'un arrêté royal, légitimer une telle erreur de perspective : seules les fins déterminées par ou en vertu de loi, préalablement au traitement de données, permettent de vérifier la pertinence des traitements et l'absence (relative) de risques que ceux-ci présentent; s'agissant de données sensibles, l'article 6 de la loi du 8 décembre 1992 a clairement affirmé ce principe ⁴. Il appartient donc au législateur de corriger l'amendement, en le complétant, fût-ce par une liste limitative de finalités envisageables, dont certaines seraient abandonnées à la lumière du rapport de la commission. La durée de conservation des données doit elle aussi faire l'objet de précisions dès à présent.

4. Le gouvernement doit faire connaître les garanties qui entoureront la mémorisation, pendant un délai de cinq ans, des consultations du Registre national, par la commission. Le fait même de la consultation du Registre par la commission, en raison de sa mission spécifique, paraît, en effet, constituer une donnée sensible, par ce qu'elle est censée révéler.

5. Dans le bref délai imparti à l'examen des amendements, le Conseil d'État n'a pas vérifié s'il y a lieu de procéder à la notification à la Commission européenne, prescrite par l'article 8, § 6, de la directive 95/46/CE.

6. En conclusion, le texte doit être fondamentalement revu.

AMENDEMENT N° 7

Si l'intention des auteurs de l'amendement est

«d'éviter de mettre en difficultés des autorités publiques ou institutions privées désireuses de répondre au mieux aux demandes de la commission»,

le texte doit être conçu différemment aux fins de les exonérer de toute responsabilité qu'elles pourraient encourir en raison de cette divulgation qui se fait sur une base volontaire. Dans la mesure où cette divulgation concerne des informations relatives à des personnes physiques, il y aura lieu de l'assortir de garanties permettant de préserver le droit constitutionnel au respect de la vie privée de ces personnes.

Si par contre, l'intention des auteurs de l'amendement est de conférer un véritable pouvoir de réquisition à la commission auquel il n'est pas possible de se soustraire, il convient d'indiquer de manière précise dans la loi, dans quels cas et dans quelle mesure il sera fait exception au principe

⁴ En droit international, voyez la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, faite à Strasbourg le 28 janvier 1981. Voyez aussi la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, en particulier les articles 6, 7 et 8.

van de verantwoording van het amendement) - van persoonsgegevens mag niet achteraf door de regering worden beslist. Zulk een verkeerd perspectief kan evenmin bij een wet of een koninklijk besluit worden gewettigd : alleen doeleinden die, vóór de verwerking van de gegevens, in of krachtens de wet zijn bepaald, maken het mogelijk om na te gaan of de verwerkingen relevant zijn en of ze (nage-) geen gevaar opleveren. Het gaat hier immers om gevoelige gegevens en artikel 6 van de wet van 8 december 1992 heeft dat beginsel duidelijk bekrachtigd ⁸. De wetgever dient dit amendement dan ook te verbeteren door het aan te vullen, al was het met een limitatieve lijst van mogelijke doeleinden, waarvan er sommige in het licht van het commissieverslag zouden kunnen vervallen. Bovendien behoort eveneens nu reeds te worden bepaald hoe lang de gegevens bewaard mogen worden.

4. De regering dient aan te geven welke garanties gelden voor het feit dat de commissie de gegevens die ze uit het Rijksregister haalt, gedurende vijf jaar bijhoudt. Het feit zelf dat de commissie vanwege haar specifieke taak het Rijksregister raadpleegt, lijkt immers een gevoelig gegeven, als gevolg van datgene wat die raadpleging zelf geacht wordt aan het licht te brengen.

5. In de korte tijd die aan de Raad van State is toegewezen om de amendementen te onderzoeken, heeft de Raad niet nagegaan of er grond bestaat voor een kennisgeving aan de Europese Commissie, als voorgeschreven door artikel 8, lid 6, van richtlijn 95/46/EG.

6. Kortom, de tekst van het amendement dient grondig te worden herzien.

AMENDEMENT Nr. 7

Als het de bedoeling van de indieners van het amendement is,

«geen moeilijkheden te bezorgen aan openbare overheden of aan private instellingen die zo goed mogelijk op de verzoeken van de commissie willen antwoorden»,

moet de tekst anders worden geformuleerd teneinde die overheden en instellingen vrij te stellen van alle aansprakelijkheid die ze zouden kunnen dragen vanwege de door hen vrijwillig bekendgemaakte gegevens. Voor zover die bekendmaking betrekking heeft op gegevens die met natuurlijke personen verband houden, zullen aan die vrijstelling waarborgen moeten worden verbonden waardoor het grondwettelijk recht van die personen op eerbiediging van hun privé-leven kan worden nageleefd.

Als het integendeel de bedoeling van de indieners van het amendement is om de commissie een echte vorderingsbevoegdheid te verlenen waaraan men zich niet kan onttrekken, behoort op precieze wijze in de wet te worden aangegeven in welke gevallen en in hoeverre van het principiële

⁸ Zie, wat het internationale recht betreft, het Verdrag tot bescherming van personen ten opzichte van de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens, gedaan te Straatsburg op 28 januari 1981. Zie voorts richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, inzonderheid de artikelen 6, 7 en 8.

du secret professionnel et ce, dans le respect des dispositions constitutionnelles consacrant notamment le droit au respect de la vie privée.

En tout état de cause, le texte doit être fondamentalement revu.

Dans la version néerlandaise de l'article 6, en projet, l'expression «instellingen voor privaatrecht» est incorrecte.

OBSERVATION FINALE

Le projet de loi qui, pour tenir compte des observations qui précèdent, sera substitué aux amendements examinés devra être également contresigné par le ministre de l'Intérieur.

La chambre était composée de

Messieurs

Y. KREINS, conseiller d'État, président,

P. LIENARDY,
P. QUERTAINMONT, conseillers d'État,

P. GOTHOT, assesseurs de la
J. van COMPERNOLLE, section de législation,

Madame

B. VIGNERON, greffier assumé,

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

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. P. LIENARDY.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

B. VIGNERON Y. KREINS

beroepsgeheim zal worden afgeweken, en zulks met naleving van de grondwettelijke bepalingen waarin inzonderheid het recht op eerbiediging van het privé-leven is neergelegd.

In elk geval dient ook de tekst van amendement nr. 7 grondig te worden herzien.

In het ontworpen artikel 6 is de term «instellingen voor privaatrecht» foutief.

SLOTOPMERKING

Het wetsontwerp dat, teneinde met de voorgaande opmerkingen rekening te houden, in de plaats van de hiervoor onderzochte amendementen zal komen, dient ook door de minister van Binnenlandse Zaken te worden mede-ondertekend.

De kamer was samengesteld uit

de Heren

Y. KREINS, staatsraad, voorzitter,

P. LIENARDY,
P. QUERTAINMONT, staatsraden,

P. GOTHOT, assessoren van de
J. van COMPERNOLLE, afdeling wetgeving,

Mevrouw

B. VIGNERON, toegevoegd griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. REGNIER, eerste auditeur-afdelingshoofd. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. G. JOTTRAND, adjunct-referendaris.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LIENARDY.

LE GREFFIER, LE PRESIDENT,

B. VIGNERON Y. KREINS