

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

1 oktober 2015

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van het Wetboek
van Strafvordering met het oog op
een betere communicatie naar pers
en maatschappij in strafzaken**

**ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE
NR. 57 904/1/V VAN 22 SEPTEMBER 2015**

Zie:

Doc 54 **0785/ (2014/2015):**

001: Wetsvoorstel van mevrouw De Wit c.s.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

1^{er} octobre 2015

PROPOSITION DE LOI

**modifiant le Code d'instruction criminelle
en vue d'améliorer la communication
à l'égard de la presse et de la société
en matière pénale**

**AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT
N° 57 904/1/V DU 22 SEPTEMBRE 2015**

Voir:

Doc 54 **0785/ (2014/2015):**

001: Proposition de loi de Mme De Wit et consorts.

N-VA	:	Nieuw-Vlaamse Alliantie
PS	:	Parti Socialiste
MR	:	Mouvement Réformateur
CD&V	:	Christen-Democratisch en Vlaams
Open Vld	:	Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	:	socialistische partij anders
Ecolo-Groen	:	Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
cdH	:	centre démocrate Humaniste
VB	:	Vlaams Belang
PTB-GOI	:	Parti du Travail de Belgique – Gauche d'Ouverture
FDF	:	Fédéralistes Démocrates Francophones
PP	:	Parti Populaire

Afkortingen bij de nummering van de publicaties:

DOC 54 0000/000:	Parlementair document van de 54 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA:	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV:	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV:	Beknopt Verslag
CRIV:	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN:	Plenum
COM:	Commissievergadering
MOT:	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

Abréviations dans la numérotation des publications:

DOC 54 0000/000:	Document parlementaire de la 54 ^e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif
QRVA:	Questions et Réponses écrites
CRIV:	Version Provisoire du Compte Rendu intégral
CRABV:	Compte Rendu Analytique
CRIV:	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)
PLEN:	Séance plénière
COM:	Réunion de commission
MOT:	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers

Bestellingen:
Natieplein 2
1008 Brussel
Tel. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.dekamer.be
e-mail : publicaties@dekamer.be

De publicaties worden uitsluitend gedrukt op FSC gecertificeerd papier

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants

Commandes:
Place de la Nation 2
1008 Bruxelles
Tél. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.lachambre.be
courriel : publications@lachambre.be

Les publications sont imprimées exclusivement sur du papier certifié FSC

Op 17 juli 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van zestig dagen een advies te verstrekken over een voorstel van wet “tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering met het oog op een betere communicatie naar pers en maatschappij in strafzaken” (*Parl. St. Kamer*, nr. 54-0785/001).

Het voorstel is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 8 september 2015. De kamer was samengesteld uit Jan Smets, staatsraad, voorzitter, Bruno Seutin en Wilfried Van Vaerenbergh, staatsraden, Jan Velaers en Johan Put, assessoren, en Greet Verberckmoes, 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 22 september 2015.

*

STREKKING VAN HET WETSVORSTEL

1. Het om advies voorgelegde wetsvoorstel strekt ertoe om in het Wetboek van Strafvordering een artikel 647 in te voegen betreffende de openbaarmaking aan het publiek en de pers van bepaalde strafrechtelijke beslissingen.

Paragraaf 1 van het in te voegen artikel bepaalt dat elk vonnis of arrest tot veroordeling, tot vrijspraak of tot toekenning van een strafuitvoeringsmodaliteit voor het publiek toegankelijk zal worden gemaakt op een wijze die door de Koning wordt bepaald.

Paragraaf 2 van het in te voegen artikel voorziet in de mogelijkheid voor de “voorzitter van de rechtbank of het hof van beroep waaronder de rechtsprekende instantie ressorteert, of zijn aangestelde¹” om, indien het maatschappelijk belang het vereist, een persbericht te publiceren waarin hij het vonnis of arrest in de genoemde strafzaken in begrijpelijke bewoordingen toelicht.

Paragraaf 3 van het in te voegen artikel voorziet in de mogelijkheid voor de voorzitter of zijn “aangestelde”, om een “informatiemoment” voor de pers te organiseren waarbij eveneens het vonnis of het arrest in begrijpelijke bewoordingen wordt toegelicht. Tijdens dit “informatiemoment” kan eveneens in een mogelijkheid tot vraag en antwoord worden voorzien.

Paragraaf 4 van het in te voegen artikel tenslotte bepaalt dat de voorzitter, in geval een effectieve vrijheidsstraf wordt uitgesproken, inlichtingen geeft over de concrete duur van de straf die de veroordeelde moet ondergaan alvorens in aanmerking

¹ Het burgerrechtelijke begrip “aangestelde” is in deze context niet adequaat.

Le 17 juillet 2015, 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 soixante jours, sur une proposition de loi “modifiant le Code d’instruction criminelle en vue d’améliorer la communication à l’égard de la presse et de la société en matière pénale” (*Doc. parl.*, Chambre, n° 54-0785/001).

La proposition a été examinée par la première chambre des vacations le 8 septembre 2015. La chambre était composée de Jan Smets, conseiller d’État, président, Bruno Seutin et Wilfried Van Vaerenbergh, conseillers d’État, Jan Velaers et Johan Put, assesseurs, et Greet Verberckmoes, 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 22 septembre 2015.

*

PORTÉE DE LA PROPOSITION DE LOI

1. La proposition de loi soumise pour avis a pour objet d’insérer dans le Code d’Instruction criminelle un article 647 relatif à la publicité de certaines décisions pénales à l’égard du public et de la presse.

Le paragraphe 1^{er} de l’article à insérer dispose que chaque jugement ou arrêt de condamnation, d’acquiescement ou d’octroi d’une modalité d’exécution de la peine sera rendu public selon des modalités définies par le Roi.

Le paragraphe 2 de l’article à insérer prévoit la possibilité, pour le “le président du tribunal ou de la cour d’appel dont relève l’instance juridictionnelle, ou son préposé,¹” de publier, si l’intérêt social le nécessite, un communiqué de presse expliquant, en des termes compréhensibles, le jugement ou l’arrêt dans les affaires pénales précitées.

Le paragraphe 3 de l’article à insérer instaure la faculté, pour le président ou son “préposé” d’organiser une “séance d’information” pour la presse, expliquant aussi en des termes compréhensibles le jugement ou l’arrêt. Cette “séance d’information” pourra également être l’occasion de poser des questions et d’obtenir des réponses.

Enfin, le paragraphe 4 de l’article à insérer énonce que, dans l’hypothèse où une peine privative de liberté effective est prononcée, le président fournit des informations sur la durée concrète de la peine que devra purger le condamné avant de pouvoir prétendre aux modalités d’exécution de

¹ La notion de préposé, relevant du droit civil, n’est pas adéquate dans ce contexte.

te komen voor de strafuitvoeringsmodaliteiten². In geval van een internering, wordt bepaald dat de voorzitter inlichtingen geeft over de uitvoering en de mogelijke “modaliteiten”.

ALGEMENE OPMERKING

2. Luidens het voorgestelde artikel 647, § 1, van het Wetboek van Strafvordering wordt elk vonnis of arrest tot veroordeling, tot vrijspraak of tot toekenning van een strafuitvoeringsmodaliteit voor het publiek toegankelijk gemaakt op een wijze die door de Koning wordt bepaald.

De publicatie van vonnissen of arresten kan, afhankelijk van de vorm die de publicatie aanneemt of de omstandigheden waarin ze gebeurt, een inmenging vormen in het recht op privéleven. Om verenigbaar te zijn met dat recht, moet die inmenging, onder meer op grond van artikel 8, lid 2, van het Europees Verdrag over de rechten van de mens en artikel 22, eerste lid, van de Grondwet, voorgeschreven zijn door een voldoende precieze wettelijke bepaling, beantwoorden aan een dwingende maatschappelijke behoefte en evenredig zijn met de nagestreefde wettige doelstelling³. Gelet op het in artikel 22 van de Grondwet vervatte legaliteitsbeginsel, is daartoe naar intern recht bovendien een formele wet vereist⁴, waarin de inmenging en de waarborgen die erbij dienen te worden vervuld, op een voldoende nauwkeurige wijze worden omschreven⁵. Door aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voor te behouden om te bepalen in welke gevallen en onder welke voorwaarden het recht op eerbiediging van het privéleven kan worden aangetast, wordt bij artikel 22 van de Grondwet aan de burger gewaarborgd dat geen enkele inmenging in dat recht toegelaten is dan krachtens de regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen be raads lagende vergadering.

De essentie van een aangelegenheid waarvoor een legaliteitsbeginsel geldt, dient bij wet te worden geregeld. In dit geval wordt de concrete uitwerking van de maatregel evenwel volledig overgelaten aan de Koning, zoals ook blijkt uit de toelichting, waarin het volgende wordt vooropgesteld:

“Aangezien dit verschillende praktische en juridische vraagstukken met zich meebrengt, wordt de opdracht voor de verdere uitwerking hiervan aan de Koning toegekend. Zo dient bekeken te worden hoe vermeden wordt dat persoonsgegevens worden vrijgegeven. Eventueel kan ook aan een afzonderlijke website voor geaccrediteerde journalisten worden gedacht, waarbij onder bepaalde voorwaarden meer informatie beschikbaar is over slachtoffer en dader.”

² en kan aannemen dat de voorzitter ook deze taak kan delegeren, wat in het voorgestelde artikel 647, § 4, van het Wetboek van Strafvordering tot uiting zou moeten komen. Tevens rijst de vraag of alle strafuitvoeringsmodaliteiten zijn bedoeld, dan wel deze die een invloed kunnen hebben op de duur van de feitelijke detentie.

³ Vaste rechtspraak, zie o.m. recent GwH 16 juli 2015, B.4.3; GwH 19 maart 2015, nr. 38/2015, B.4.1; GwH 27 februari 2015, nr. 35/2015, B.6; GwH 9 oktober 2014, B.6.

⁴ Zie GwH 21 december 2004, nr. 202/2004, B.5.4; GwH 19 juli 2005, nr. 131/2005, B.5.2; GwH 18 oktober 2006, nr. 151/2006, B.5.6.

⁵ *Ibidem*, B.7.6.

la peine². Dans le cas de l'internement, il est précisé que le président fournit des informations sur l'exécution et ses éventuelles “modalités”.

OBSERVATION GÉNÉRALE

2. Aux termes de l'article 647, § 1^{er}, proposé, du Code d'Instruction criminelle, chaque jugement ou arrêt de condamnation, d'acquiescement ou d'octroi d'une modalité d'exécution de la peine est rendu public selon les modalités définies par le Roi.

En fonction de la forme que revêt la publication ou des circonstances dans lesquelles elle s'effectue, la publication de jugements ou d'arrêts peut constituer une ingérence dans le droit au respect de la vie privée. Afin de se concilier avec ce droit, cette ingérence doit, en vertu notamment de l'article 8, paragraphe 2, de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 22, alinéa 1^{er}, de la Constitution, être prescrite par une disposition législative suffisamment précise, correspondre à un besoin social impérieux et être proportionnée à l'objectif légitime qu'elle poursuit³. Compte tenu du principe de légalité consacré par l'article 22 de la Constitution, une loi formelle est, à cet effet, requise⁴ en droit interne, laquelle loi définit l'ingérence et les garanties devant l'entourer de façon suffisamment précise⁵. En réservant au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée, l'article 22 de la Constitution garantit au citoyen qu'aucune immixtion dans ce droit ne peut avoir lieu qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue.

L'essence d'une matière à laquelle s'applique un principe de légalité, doit être régie par une loi. Or, dans le cas présent, l'élaboration concrète de la mesure est entièrement laissée au Roi, comme en témoignent les développements dans lesquels il est relevé ce qui suit:

“Étant donné que cette publication entraîne divers problèmes pratiques et juridiques, les modalités de sa mise en oeuvre sont confiées au Roi. C'est ainsi qu'il faut examiner comment éviter que des données à caractère personnel soient publiées. On peut éventuellement aussi songer à un site web distinct pour les journalistes accrédités, sur lequel un complément d'informations sur les victimes et les auteurs serait disponible sous certaines conditions”.

² On peut admettre que le président peut aussi déléguer cette tâche, ce que devrait exprimer l'article 647, § 4, proposé, du Code d'Instruction criminelle. La question se pose en outre de savoir si ce sont toutes les modalités d'exécution de la peine qui sont visées ou bien si ce sont celles qui sont susceptibles d'avoir des répercussions sur la durée de la détention de fait.

³ Jurisprudence constante, voir notamment récemment C.C., 16 juillet 2015, B.4.3; C.C., 19 mars 2015, n° 38/2015, B.4.1; C.C., 27 février 2015, n° 35/2015, B.6; C.C., 9 octobre 2014, B.6.

⁴ Voir C.C., 21 décembre 2004, n° 202/2004, B.5.4; C.C., 19 juillet 2005, n° 131/2005, B.5.2; C.C., 18 octobre 2006, n° 151/2006, B.5.6.

⁵ *Ibidem*, B.7.6.

Uit wat voorafgaat blijkt dat de in het voorgestelde artikel 647, § 1, van het Wetboek van Strafvordering vervatte delegatie niet in overeenstemming is met het in artikel 22 van de Grondwet vervatte legaliteitsbeginsel. Een regeling ter vrijwaring van het privéleven of waarbij het recht op privéleven in balans wordt gebracht met het grondwettelijk en internationaalrechtelijk gewaarborgde beginsel van de openbaarheid van rechtspraak (artikelen 148 en 149 van de Grondwet en, onder meer, artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag over de rechten van de mens), dient in zijn essentie door de wetgever tot stand te worden gebracht.

Voorts dient te worden vastgesteld dat de paragrafen 2 tot 4 van het voorgestelde artikel 647 van het Wetboek van Strafvordering geen enkele bepaling bevatten teneinde te waarborgen dat in de erin bedoelde persberichten of “informatiemomenten” rekening wordt gehouden met het recht op privéleven⁶ of ten minste een afweging wordt gemaakt tussen dat recht en het beginsel van de openbaarheid van rechtspraak. Aangezien op de overheid ook een positieve verplichting rust om maatregelen te nemen waardoor een daadwerkelijke eerbiediging van het privéleven wordt geëerbiedigd⁷, staan ook deze lacunes op gespannen voet met artikel 22 van de Grondwet⁸.

Aangezien het voorstel dient te worden aangevuld teneinde te voldoen aan de in artikel 22 van de Grondwet vervatte vereisten, kan thans niet worden nagegaan of de regeling verenigbaar is met het internationaalrechtelijk en grondwettelijk beschermde recht op privéleven, en of er een correcte afweging is gemaakt tussen het recht op privéleven en het grondwettelijke beginsel van de openbaarheid van de rechtspraak. De Raad van State ziet dan ook af van een verder onderzoek van het om advies voorgelegde wetsvoorstel⁹.

De griffer,

Greet VERBERCKMOES

De voorzitter,

Jan SMETS

Il résulte de ce qui précède que la délégation inscrite à l'article 647, § 1^{er}, proposé, du Code d'Instruction criminelle, n'est pas conforme au principe de légalité figurant dans l'article 22 de la Constitution. Le législateur doit en effet fixer l'essence des règles qui garantissent le respect de la vie privée ou de celles qui veillent à l'équilibre entre le droit au respect de la vie privée et le principe de la publicité de la jurisprudence (articles 148 et 149 de la Constitution et, notamment, article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme).

Force est en outre de constater que les paragraphes 2 à 4 de l'article 647, proposé, du Code d'Instruction criminelle ne renferment aucune disposition visant à garantir que les communiqués de presse ou les “séances d'information” visés prennent en considération le droit au respect de la vie privée⁶, ou à tout le moins, à ce qu'il soit procédé à une mise en balance de ce droit et du principe de la publicité de la jurisprudence. Dès lors qu'une obligation positive de prendre des mesures incombe également à l'autorité en vue d'assurer le respect effectif de la vie privée⁷, ces lacunes ne se concilient pas avec l'article 22 de la Constitution⁸.

La proposition devant être complétée afin de satisfaire aux exigences inscrites à l'article 22 de la Constitution, on ne saurait, dans l'état actuel des choses, examiner si les dispositions se concilient avec le droit au respect de la vie privée protégé par le droit international et la Constitution, ni s'il a été procédé à une mise en balance correcte du droit au respect de la vie privée et du principe de publicité de la jurisprudence. Le Conseil d'État renonce dès lors à poursuivre l'examen de la proposition de loi soumise pour avis⁹.

Le greffier,

Greet VERBERCKMOES

Le président,

Jan SMETS

⁶ Vgl. met de artikelen 28quinquies, §§ 3 en 4, en 57, §§ 3 en 4, van het Wetboek van Strafvordering.

⁷ Zie de in voetnoot 3 vermelde arresten, met verwijzing naar rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de mens.

⁸ Bovendien worden, wanneer in bepaalde gevallen zou worden voorzien in de bekendmaking van gegevens die tot de privésfeer behoren, de doeleinden van die bekendmaking niet aangegeven, wat ook op grond van artikel 22 van de Grondwet is vereist.

⁹ Nu reeds kan evenwel worden aanbevolen de herwerkte versie van het wetsvoorstel of de amendementen erop, met toepassing van artikel 29, § 1, van de wet van 8 december 1992 “tot bescherming van de persoonlijke levens[s]feer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens”, om advies aan de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer voor te leggen.

⁶ Comp. avec les articles 28quinquies, §§ 3 et 4, et 57, §§ 3 et 4, du Code d'Instruction criminelle.

⁷ Voir les arrêts cités dans la note de bas de page 3, avec renvoi à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

⁸ Par ailleurs, lorsque la publication d'éléments relevant de la sphère privée est prévue dans certains cas, les finalités de cette publication ne sont pas indiquées, ce qui est également requis en vertu de l'article 22 de la Constitution.

⁹ Toutefois, il est dès à présent recommandé de soumettre la version remaniée de la proposition ou ses amendements à l'avis de la Commission de la protection de la vie privée, 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 caractère personnel”.