

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

6 janvier 2020

PROPOSITION DE LOI

**obligeant les diffuseurs
d'images satellites à flouter
sur internet les images
des centrales nucléaires belges**

**AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT
N° 66.739/3 DU 20 DÉCEMBRE 2019**

Voir:

Doc 55 **0412/ (S.E. 2019)**:
001: Proposition de loi de M. Thiébaud et consorts.

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

6 januari 2020

WETSVOORSTEL

**houdende de verplichting voor de
verspreiders van satellietbeelden om de
beelden van de Belgische kerncentrales
te blurren**

**ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE
NR. 66.739/3 VAN 20 DECEMBER 2019**

Zie:

Doc 55 **0412/ (B.Z. 2019)**:
001: Wetsvoorstel van de heer Thiébaud c.s.

01249

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
CD&V	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	: socialistische partij anders
cdH	: centre démocrate Humaniste
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de numering van de publicaties:	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigegekleurig papier)

Op 20 november 2019 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 een wetsvoorstel 'houdende de verplichting voor de verspreiders van satellietbeelden om de beelden van de Belgische kerncentrales te blurren' (*Parl. St. Kamer*, buitengewone zitting 2019 nr. 55-0412/001).

Het voorstel is door de derde kamer onderzocht op 10 december 2019. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Barbara SPEYBROUCK, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jo BAERT, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 december 2019.

*

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

*

STREKKING VAN HET VOORSTEL

2. Het om advies voorgelegde wetsvoorstel strekt ertoe om, ter wille van de openbare veiligheid,² de verspreiders van satellietbeelden te verhinderen om ongeblurde³ lucht- of satellietfoto's van de kerncentrales en van andere gevoelige nucleaire sites op het Belgische grondgebied via het internet openbaar te maken, alsook hen te beletten de gps-coördinaten van die sites te verspreiden.

Het voorstel beoogt het strafbaar stellen van "verspreiders van satellietbeelden",

¹ Aangezien het om een voorstel van wet gaat, wordt onder "rechtsgrond" de conformiteit met hogere rechtsnormen verstaan.

² Uit de toelichting bij het voorstel blijkt dat de indieners van het wetsvoorstel de maatregel nodig achten "zowel om gevolg te geven aan de kritiek van onze zuiderburen [over de beveiliging en de veiligheid van de nucleaire installaties] als om de kritische infrastructuur te beschermen" (*Parl. St. Kamer* 2019, nr. 55-0412/001, 3 en 4).

³ Volgens *van Dale* betekent 'blurren' in de Nederlandse taal "(m.b.t. digitaal beeld) uitwissen of vervagen".

Le 20 novembre 2019, 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 une proposition de loi 'obligeant les diffuseurs d'images satellites à flouter sur internet les images des centrales nucléaires belges' (*Doc. parl.*, Chambre, session extraordinaire 2019, n° 55-0412/001).

La proposition a été examinée par la troisième chambre le 10 décembre 2019. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS, assesseur, et Astrid TRUYENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Barbara SPEYBROUCK, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jo BAERT, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 décembre 2019.

*

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 juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE LA PROPOSITION

2. La proposition de loi soumise pour avis a pour objet, dans un souci de sécurité publique², d'empêcher que les diffuseurs d'images satellites rendent publiques par la voie de l'internet des photographies aériennes ou satellitaires non floutées³ des centrales nucléaires et d'autres sites nucléaires sensibles sur le territoire belge, et diffusent les coordonnées gps de ces sites.

La proposition vise à sanctionner pénalement "les diffuseurs d'images satellites",

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

² Il ressort des développements de la proposition que ses auteurs jugent que la mesure est nécessaire "tant pour répondre à la critique de nos voisins que pour protéger l'infrastructure critique" (*Doc. parl.*, Chambre, 2019, n° 55-0412/001, pp. 3 et 4).

³ Selon Larousse, en français, "flouter", signifie ("en ce qui concerne la photographie, la télévision") "[r]endre flou, méconnaissable".

— die zonder toelating van de minister van Binnenlandse Zaken lucht- of satellietfoto's openbaar maken van bepaalde⁴ inrichtingen waar handelingen uitgevoerd worden waarbij natuurlijke stralingsbronnen worden aangewend (artikel 3, § 1, van het wetsvoorstel);

— die de gps-coördinaten van dezelfde inrichtingen verspreiden (artikel 3, § 2, van het wetsvoorstel).

De strafmaat bedraagt een gevangenisstraf van acht dagen tot een jaar en een geldboete van 26 tot 100 euro (artikel 3, §§ 1, eerste lid, en 2, van het wetsvoorstel).

Er wordt evenwel voorzien in een strafuitsluitende verschoningsgrond voor de verspreider van satellietbeelden die de lucht- of satellietfoto's "afdoende" blurt (in de Franse tekstversie: "qui apportent aux photographies aériennes ou satellitaires (...) des traces suffisantes de floutage"), vermits die in dat geval niet kan worden gestraft (artikel 3, § 3, eerste lid, van het wetsvoorstel). Aan de minister van Binnenlandse Zaken wordt de mogelijkheid geboden om de reikwijdte van die uitzondering nauwkeuriger te bepalen (artikel 3, § 3, tweede lid, van het wetsvoorstel).

BEVOEGDHEID

3. De voorgestelde maatregel wordt noodzakelijk geacht in het licht van de preventieve bescherming van nucleaire installaties.⁵ Aangezien het niet om een algemene maatregel ter bescherming van alle kritieke infrastructuur gaat, maar veeleer om een specifieke maatregel met betrekking tot de beveiliging van nucleaire installaties, moet de bevoegdheidsrechtelijke grondslag worden gezocht in de materiële bevoegdheden "de bescherming tegen ioniserende stralingen" en "de kernbrandstofcyclus", bedoeld in artikel 6, § 1, II, tweede lid, 2°, en VII, tweede lid, b), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen'.⁶ De residuaire federale

— qui, sans l'autorisation du ministre de l'Intérieur, rendent publiques des photographies aériennes ou satellitaires de certains⁴ établissements où sont exercées des activités mettant en jeu des sources naturelles de rayonnement (article 3, § 1^{er}, de la proposition de loi);

— qui diffuse les coordonnées gps des mêmes établissements (article 3, § 2, de la proposition de loi).

L'infraction est passible d'une peine d'emprisonnement de huit jours à un an et d'une amende de 26 à 100 euros (article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, et 2, de la proposition de loi).

Il est toutefois prévu une cause d'excuse exclusive de peine pour les diffuseurs d'images satellites "qui apportent aux photographies aériennes ou satellitaires (...) des traces suffisantes de floutage" (dans la version néerlandaise du texte: "die afdoende geblurde lucht- of satellietfoto's (...) toont") dès lors que dans ce cas, ils ne sont pas punis (article 3, § 3, alinéa 1^{er}, de la proposition de loi). Le ministre de l'Intérieur peut préciser la portée de cette exception (article 3, § 3, alinéa 2, de la proposition de loi).

COMPÉTENCE

3. La mesure proposée est jugée nécessaire pour assurer la protection préventive des installations nucléaires⁵. Dès lors qu'il ne s'agit pas d'une mesure générale de protection de toutes les infrastructures critiques, mais plutôt d'une mesure spécifique visant la sécurisation des installations nucléaires, le fondement juridique au regard de la répartition des compétences est recherché dans les compétences matérielles relative à la "protection contre les radiations ionisantes" et au "cycle du combustible nucléaire", visées à l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 2, 2°, et VII, alinéa 2, b), de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.⁶ Dès lors, la compétence

⁴ Het gaat om de inrichtingen bedoeld in artikel 3, 3.1, a), van het koninklijk besluit van 20 juli 2001 'houdende algemeen reglement op de bescherming van de bevolking, van de werknemers en het leefmilieu tegen het gevaar van de ioniserende stralingen' (de inrichtingen klasse I) en de inrichtingen bedoeld in artikel 3, 3.1, b), van hetzelfde koninklijk besluit (de inrichtingen klasse II) waarvoor de minister van Binnenlandse Zaken oordeelt dat dezelfde maatregel moet gelden.

⁵ In zoverre de voorgestelde maatregel een beperking van de vrijheid van meningsuiting zou inhouden, lijkt die beperking redelijk verantwoord gelet op die doelstelling.

⁶ Zie ook artikel 6, § 1, VII, eerste lid, f), van bijzondere wet van 8 augustus 1980, waaruit blijkt dat de nieuwe energiebronnen die verband houden met kernenergie uitgezonderd zijn van de bevoegdheid van de gewesten inzake het energiebeleid.

⁴ Il s'agit des établissements visés à l'article 3, 3.1, a), de l'arrêté royal du 20 juillet 2001 'portant règlement général de la protection de la population, des travailleurs et de l'environnement contre le danger des rayonnements ionisants' (les établissements de classe I) et des établissements visés à l'article 3, 3.1, b), du même arrêté royal (les établissements de classe II) pour lesquels le ministre de l'Intérieur juge que la même règle doit s'appliquer.

⁵ Dans la mesure où la disposition proposée emporte une limitation de la liberté d'expression, cette restriction paraît raisonnablement justifiée au regard de cet objectif.

⁶ Voir également l'article 6, § 1^{er}, VII, alinéa 1^{er}, f), de la loi spéciale du 8 août 1980, d'où il ressort que les sources nouvelles d'énergie liées à l'énergie nucléaire sont exclues de la compétence des régions en matière de politique énergétique.

bevoegdheid inzake algemene veiligheid is hier dan ook niet direct aan de orde.⁷⁻⁸

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. Wat het personele toepassingsgebied betreft, definieert artikel 2 van het voorstel de 'verspreider van satellietbeelden' als "de beheerder of de verantwoordelijke van een internetsite waarmee het aardoppervlak kan worden bekeken via een samenvoeging van lucht- of satellietfoto's".

Die omschrijving bevat een aantal beperkende elementen die aan de efficiëntie van de maatregel kunnen doen twijfelen.

In de eerste plaats blijkt de maatregel louter gericht te zijn op beheerders of verantwoordelijken van internetsites. Beheerders of verantwoordelijken van onder meer applicaties (*apps*) voor smartphones, tablets of computers lijken er dus niet onder te vallen.

Bovendien wordt in de omschrijving louter gewag gemaakt van het bekijken van het aardoppervlak "via een samenvoeging van lucht- of satellietfoto's". Een internetsite waarop individuele luchtfoto's van kerncentrales bekeken kunnen worden, zonder dat het gaat om de samenvoeging van verschillende foto's, zou dus niet onder de strafbepaling vallen.

Ook inzake het verbod om de gps-coördinaten van de bedoelde inrichtingen te verspreiden,⁹ rijst de vraag of de initiatiefnemers daarmee willen refereren aan geografische coördinaten in lengte- en breedtegraden en, zo ja, of dat verbod niet verruimd moet worden tot geografische coördinaten in

fédérale résiduelle en matière de sécurité générale n'est en l'occurrence pas directement en cause dans la proposition⁷⁻⁸.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

4. En ce qui concerne le champ d'application personnel, l'article 2 de la proposition définit le 'diffuseur d'images satellites' comme "l'administrateur ou la personne responsable d'un site internet permettant la visualisation de la Terre avec un assemblage de photographies aériennes ou satellitaires".

Cette définition comporte un certain nombre d'éléments restrictifs susceptibles de faire douter de l'efficacité de la mesure.

En premier lieu, la mesure paraît ne viser que les administrateurs ou responsables de sites internet. Les administrateurs ou responsables d'applications (*apps*), notamment, pour mobiles multifonction (smartphones), tablettes ou ordinateurs, ne semblent pas y être soumis.

En outre, la définition se borne à faire état de la visualisation de la terre "avec un assemblage de photographies aériennes ou satellitaires". Un site internet sur lequel des photos aériennes individuelles de centrales nucléaires peuvent être visualisées, sans qu'il s'agisse de l'assemblage de différentes photos, ne tomberait donc pas dans le champ d'application de la disposition pénale.

En ce qui concerne l'interdiction de diffuser les coordonnées gps des établissements visés⁹, la question se pose également de savoir si les auteurs de la proposition veulent ainsi faire référence aux coordonnées en degrés de longitude et de latitude et, dans l'affirmative, si cette interdiction ne

⁷ Een voorbeeld van de uitoefening door de federale overheid van deze residuaire bevoegdheid is te vinden in artikel 9, § 1, van de wet van 15 december 2011 'tot omzetting van de richtlijn 2007/2/EG van het Europees Parlement en de Raad van 14 maart 2007 tot oprichting van een infrastructuur voor ruimtelijke informatie in de Gemeenschap (INSPIRE)', dat onder meer bepaalt: "De entiteiten bedoeld in artikel 4, § 1, beperken de publieke toegang tot verzamelingen geografische gegevens en diensten met betrekking tot geografische gegevens via de in artikel 11, § 1, a), van de INSPIRE-richtlijn bedoelde diensten, indien de toegang afbreuk zou doen aan: 1° de openbare veiligheid (...)." De federale overheid is binnen de grenzen van haar materiële bevoegdheden ook gerechtigd om krachtens artikel 32 van de Grondwet uitzonderingen te bepalen inzake het recht op openbaarheid van bestuursdocumenten van entiteiten die onder de bevoegdheid van de deelgebieden vallen (zie o.m. adv. RvS 38.943/2/V van 5 september 2005 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van het Waalse Gewest van 16 maart 2006 'modifiant le Livre I^{er} du Code de l'Environnement pour ce qui concerne le droit d'accès du public à l'information en matière d'environnement').

⁸ Over het onderscheid tussen de algemene en bijzondere veiligheidsbevoegdheden, zie K. REYBROUCK, "De bevoegdheid voor veiligheid in het federale België", *TBP* 2019, 440-449.

⁹ Een vergelijkbaar verbod komt overigens niet voor in artikel 120ter van het Strafwetboek.

⁷ Un exemple de l'exercice, par l'autorité fédérale, de cette compétence résiduelle peut être trouvé à l'article 9, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 2011 'transposant la directive 2007/2/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2007 établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne (INSPIRE)', qui dispose notamment ce qui suit: "Les entités visées à l'article 4, § 1^{er}, restreignent l'accès public aux séries et aux services de données géographiques par le biais des services visés à l'article 11, § 1^{er}, a), de la directive INSPIRE, lorsqu'un tel accès nuirait: 1° à la sécurité publique (...)." Dans les limites de ses compétences matérielles, l'autorité fédérale est également fondée, en vertu de l'article 32 de la Constitution, à prévoir des exceptions en matière de droit d'accès aux documents administratifs des entités qui relèvent de la compétence des entités fédérées (voir notamment l'avis C.E. 38.943/2/V du 5 septembre 2005 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 16 mars 2006 'modifiant le Livre I^{er} du Code de l'Environnement pour ce qui concerne le droit d'accès du public à l'information en matière d'environnement').

⁸ En ce qui concerne la distinction entre les compétences générales et spécifiques de sécurité, voir K. REYBROUCK, "De bevoegdheid voor veiligheid in het federale België", *TBP* 2019, 440-449.

⁹ L'article 120ter du Code pénal ne prévoit d'ailleurs pas d'interdiction analogue.

het algemeen,¹⁰ aangezien er ook andere manieren bestaan om die weer te geven.¹¹

De wetgever zal derhalve moeten nagaan of de voorgestelde bepalingen geen aanpassing behoeven.¹² Het gaat overigens niet enkel om de effectiviteit van de maatregel, maar ook over de vraag of de maatregel, gelet op de gehanteerde categorieën (zie overigens ook opmerking 11), de toets van het grondwettelijk gewaarborgde gelijkheidsbeginsel kan doorstaan.

Op de vraag of de gebruikte omschrijving van ‘verspreider van satellietbeelden’ inhoudt dat de beheerder of verantwoordelijke van een internetsite waarop enkel een hyperlink voorkomt naar een internetsite waarmee het aardoppervlak kan worden bekeken via een samenvoeging van lucht- of satellietfoto's (bijvoorbeeld een hyperlink naar *Google Earth*), ook onder de strafbaarstelling zou kunnen vallen, antwoordde de gemachtigde afwijzend:

“Ceci me paraît une interprétation beaucoup trop large du dispositif. Je vous confirme qu’il n’entre pas dans l’intention du rédacteur de la proposition de loi de permettre cela.”

5. Sommige van de voorgestelde bepalingen wijzen bevoegdheden toe aan de minister van Binnenlandse Zaken.

5.1. Het rechtstreeks toewijzen door de wetgever van een bevoegdheid aan een minister komt neer op een ingrijpen van de wetgever in een prerogatief dat in beginsel aan de Koning als hoofd van de federale uitvoerende macht toekomt.¹³ De aldus aan de minister van Binnenlandse Zaken luidens het voorstel toe te kennen bevoegdheid dient dan ook aan de Koning te worden toegekend, die ze zo nodig verder kan delegeren aan de genoemde minister.

5.2. In zoverre het om het toewijzen van verordenende bevoegdheid gaat, dient rekening te worden gehouden met het legaliteitsbeginsel in strafzaken.

Door aan de wetgevende macht de bevoegdheid te verlenen, enerzijds, om te bepalen in welke gevallen en in welke vorm strafvervolgning mogelijk is en, anderzijds, om een wet aan te nemen op grond waarvan een straf kan worden bepaald en toegepast, waarborgen de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet aan elke burger dat geen enkele gedraging strafbaar zal worden gesteld en geen enkele straf zal worden opgelegd dan op grond van regels aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering.¹⁴

¹⁰ Geografische coördinaten zijn coördinaten waarmee elke locatie op aarde numeriek kan worden vastgelegd.

¹¹ Zoals bijvoorbeeld universele transversale mercatorprojectie (zie daarover https://nl.wikipedia.org/wiki/Universele_transversale_mercatorprojectie).

¹² De gemachtigde heeft namens de initiatiefnemers alvast te verstaan gegeven dat meer in het algemeen zal moeten worden gemikt op “toute personne qui rend publique des photographes aériennes d’établissements de classe I”.

¹³ H. COREMANS e.a., *Beginselen van wetgevingstechniek en behoorlijke regelgeving*, Brugge, die Keure, 2016, nr. 223.

¹⁴ Zie o.m. GwH 10 november 2011, nr. 166/2011, B.41.1.

devrait pas être étendue aux coordonnées géographiques en général¹⁰, dès lors qu’il existe également d’autres manières de restituer celles-ci¹¹.

Le législateur devra par conséquent vérifier s’il ne convient pas d’adapter les dispositions proposées¹². Au demeurant, il ne s’agit pas seulement de l’effectivité de la mesure, mais aussi de la question de savoir si celle-ci, eu égard aux catégories utilisées (voir par ailleurs également l’observation 11), peut résister à une appréciation au regard du principe d’égalité consacré par la Constitution.

Interrogé sur le point de savoir si la définition utilisée pour le “diffuseur d’images satellites” implique que l’administrateur ou le responsable d’un site internet sur lequel ne figure qu’un hyperlien vers un site internet permettant la visualisation de la terre avec un assemblage de photographies aériennes ou satellitaires (par exemple un hyperlien pointant vers Google Earth), pourrait également tomber dans le champ d’application de l’incrimination, le délégué a répondu négativement:

“Ceci me paraît une interprétation beaucoup trop large du dispositif. Je vous confirme qu’il n’entre pas dans l’intention du rédacteur de la proposition de loi de permettre cela”.

5. Certaines des dispositions proposées attribuent des pouvoirs au ministre de l’Intérieur.

5.1. L’attribution directe d’une compétence à un ministre par le législateur signifie que ce dernier empiète sur une prerogative qui, en principe, revient au Roi en sa qualité de chef du pouvoir exécutif fédéral¹³. La compétence qui selon la proposition doit être conférée au ministre de l’Intérieur doit dès lors être attribuée au Roi qui, si nécessaire, peut la déléguer à son tour au ministre précité.

5.2. Dans la mesure où il s’agit de l’attribution d’un pouvoir réglementaire à un ministre, il s’impose de tenir compte du principe de légalité en matière pénale.

En attribuant au pouvoir législatif la compétence, d’une part, de déterminer dans quels cas et dans quelle forme des poursuites pénales sont possibles, et, d’autre part, d’adopter une loi en vertu de laquelle une peine peut être établie et appliquée, les articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution garantissent à tout citoyen qu’aucun comportement ne sera punissable et qu’aucune peine ne sera infligée que sur la base de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue¹⁴.

¹⁰ Des coordonnées géographiques sont des coordonnées permettant d’enregistrer numériquement chaque site sur la terre.

¹¹ Comme par exemple la transverse universelle de Mercator (voir à ce sujet: https://fr.wikipedia.org/wiki/Transverse_universelle_de_Mercator).

¹² Au nom des auteurs de la proposition, le délégué a en tout cas laissé entendre qu’il faudra plus généralement cibler “toute personne qui rend publique des photographes aériennes d’établissements de classe I”.

¹³ H. COREMANS e.a., *Beginselen van wetgevingstechniek en behoorlijke regelgeving*, Bruges, die Keure, 2016, n° 223.

¹⁴ Voir notamment C.C., 10 novembre 2011, n° 166/2011, B.41.1.

Het wettigheidsbeginsel in strafzaken gaat evenwel niet zover dat het de wetgever ertoe verplicht elk aspect van de strafbaarstelling zelf te regelen. Een delegatie aan de Koning is niet in strijd met dat beginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld.¹⁵ Die essentiële elementen zijn genoegzaam vastgelegd als de wetgever het doel van de maatregel, alsook de kern van de strafbare gedragingen heeft bepaald.¹⁶

Het wettigheidsbeginsel in strafzaken gaat bovendien uit van de idee dat de strafwet moet worden geformuleerd in bewoordingen op grond waarvan eenieder, op het ogenblik waarop hij een gedrag aanneemt, kan uitmaken of dat gedrag al dan niet strafbaar is en, in voorkomend geval de op te lopen straf kan kennen.¹⁷ Het eist dat de wetgever in voldoende nauwkeurige, duidelijke en rechtszekerheid biedende bewoordingen bepaalt welke feiten strafbaar worden gesteld, zodat, enerzijds, diegene die een gedrag aanneemt, vooraf op afdoende wijze kan inschatten wat het strafrechtelijke gevolg van dat gedrag zal zijn en, anderzijds, aan de rechter geen al te grote beoordelingsbevoegdheid wordt gelaten.¹⁸

Wat hiervoor is uiteengezet leidt tot het besluit dat de reglementaire bevoegdheden die het wetsvoorstel aan de minister van Binnenlandse Zaken beoogt toe te wijzen, niet zonder meer aan de Koning kunnen worden overgelaten.

De mogelijkheid (“kan”), voorzien bij artikel 3, § 1, tweede lid, van het voorstel, om de maatregel uit te breiden tot inrichtingen van klasse II, mag slechts aan de Koning worden gelaten indien de wetgever ter zake ook de toetsingscriteria of het kader bepaalt voor het aanwenden van die bevoegdheid. De categorie van klasse II-inrichtingen vormt immers een amalgaam, gaande van installaties waar gebruik wordt gemaakt van toestellen die röntgenstralen voortbrengen tot inrichtingen waar radioactieve stoffen worden gewonnen uit bestraalde splijtstoffen. De mogelijkheid om de maatregelen uit te breiden tot alle inrichtingen van klasse II is in elk geval te ruim, omdat het veiligheidsrisico naar gelang van de inrichting sterk verschillend is.

De bevoegdheid, voorzien bij artikel 3, § 3, tweede lid, van het voorstel, om de reikwijdte van de uitzondering inzake “afdoende geblurde lucht- of satellietfoto’s” nauwkeuriger te bepalen, kan beter worden weggelaten. Om te beginnen gaat het slechts om een mogelijkheid (“kan”) om die reikwijdte te bepalen, zodat indien de Koning er geen gebruik van maakt, de bepaling op zich reeds voldoende duidelijk moet zijn. Dat is echter niet het geval, omdat onzeker is wanneer het geblurd zijn als “afdoende” mag worden beschouwd: gaat het om het volkomen onherkenbaar maken van de inrichting of moet het zo ver niet gaan, maar hoever dan wel? Bovendien betreft

Le principe de légalité en matière pénale ne va toutefois pas jusqu’à obliger le législateur à régler lui-même chaque aspect de l’incrimination. Une délégation au Roi n’est pas contraire à ce principe, pour autant que l’habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l’exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur¹⁵. Ces éléments essentiels sont fixés à suffisance lorsque le législateur a précisé l’objectif de la mesure, ainsi que la substance des comportements jugés infractionnels¹⁶.

En outre, le principe de légalité en matière pénale procède de l’idée que la loi pénale doit être formulée en des termes qui permettent à chacun de savoir, au moment où il adopte un comportement, si celui-ci est ou non punissable et, le cas échéant, la peine encourue¹⁷. Il exige que le législateur indique, en des termes suffisamment précis, clairs et offrant la sécurité juridique, quels faits sont sanctionnés, afin, d’une part, que celui qui adopte un comportement puisse évaluer préalablement, de manière satisfaisante, quelle sera la conséquence pénale de ce comportement et afin, d’autre part, que ne soit pas laissé au juge un trop grand pouvoir d’appréciation¹⁸.

Il faut conclure de ce qui précède que les compétences réglementaires que la proposition de loi entend attribuer au ministre de l’Intérieur ne peuvent être purement et simplement dévolues au Roi.

La possibilité (“peut”), prévue à l’article 3, § 1^{er}, alinéa 2, de la proposition, d’étendre la mesure à des établissements de classe II, ne peut être laissée au Roi que si le législateur fixe également à cet égard les critères d’appréciation ou le cadre à prendre en compte pour faire usage de cette compétence. La catégorie des établissements de classe II forme en effet un amalgame, allant d’installations où il est fait usage d’appareils qui produisent des rayons X jusqu’à des établissements où des substances radioactives sont issues de matières fissiles irradiées. La possibilité d’étendre les mesures à tous les établissements de classe II est en tout cas trop large, dès lors que le risque en matière de sécurité est très différent selon l’établissement.

Mieux vaudrait omettre la compétence, prévue à l’article 3, § 3, alinéa 2, de la proposition, permettant de préciser la portée de l’exception touchant ceux qui apportent “aux photographies aériennes ou satellitaires (...) des traces suffisantes de floutage”. Tout d’abord, il ne s’agit que d’une possibilité (“peut”) de préciser cette portée, de sorte que si le Roi n’en fait pas usage, la disposition doit déjà en soi être suffisamment précise. Tel n’est cependant pas le cas, au motif que rien ne permet de déterminer avec certitude quand le floutage peut être considéré comme “suffisant”: s’agit-il de faire en sorte que l’établissement ne soit pas du tout identifiable ou ne faut-il pas

¹⁵ *Ibidem*, B.41.2.

¹⁶ *Ibidem*, B.43.6.

¹⁷ In zoverre zij vereisen dat in elk misdrijf bij de wet moet worden voorzien, hebben artikel 7.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 15, lid 1, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten een draagwijdte die analoog is aan artikel 12, tweede lid, van de Grondwet.

¹⁸ GwH 18 februari 2016, nr. 25/2016, B.18.2.

¹⁵ *Ibidem*, B.41.2.

¹⁶ *Ibidem*, B.43.6.

¹⁷ Dans la mesure où ils exigent que chaque infraction soit prévue par la loi, l’article 7.1 de la Convention européenne des droits de l’homme et l’article 15, paragraphe 1, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ont une portée analogue à celle de l’article 12, alinéa 2, de la Constitution.

¹⁸ C.C., 18 février 2016, n° 25/2016, B.18.2.

het een essentieel gegeven van de strafbaarstelling, zodat de wetgever zelf de bepaling nauwkeuriger moet formuleren om aan te geven waar die grens ligt, en het vaststellen van dit gegeven bezwaarlijk zonder meer aan de Koning kan overlaten. Uit de toelichting lijkt te volgen dat het blurren ertoe moet leiden dat die foto's "onbruikbaar zijn voor de voorbereiding van kwaadwillige handelingen",¹⁹ maar dat komt niet tot uiting in de tekst zelf van de voorgestelde bepaling.

6. De artikelen 3 en 4 van het Strafwetboek luiden:

"Art. 3. Het misdrijf, op het grondgebied van het Rijk door Belgen of door vreemdelingen gepleegd, wordt gestraft overeenkomstig de bepalingen van de Belgische wetten.

Art. 4. Het misdrijf, buiten het grondgebied van het Rijk door Belgen of door vreemdelingen gepleegd, wordt in België niet gestraft dan in de gevallen bij de wet bepaald."

Daaruit volgt dat, opdat het in het wetsvoorstel opgenomen misdrijf ook zou kunnen worden gestraft indien het buiten het Belgisch grondgebied wordt gepleegd, dit uitdrukkelijk zal moeten worden bepaald.

7. Zoals artikel 3, § 3, eerste lid, van het wetsvoorstel is gesteld, gaat het om een strafuitsluitende verschoningsgrond. Dat betekent dat de verspreider van satellietbeelden waarbij de openbaar gemaakte lucht- of satellietfoto's afdoende geblurd zijn, weliswaar niet gestraft zal kunnen worden, maar dat het misdrijf en de schuld onaangetast blijven. De burgerrechtelijke gevolgen van het misdrijf zullen dus blijven bestaan.

Tenzij dat laatste effectief de bedoeling is, wordt de uitzondering van het afdoende geblurd zijn (beter: het onherkenbaar gemaakt zijn) het best geïntegreerd in de strafbaarstelling zelf, zodat enkel het verspreiden van foto's die niet onherkenbaar zijn gemaakt, strafbaar wordt gesteld.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

VOORAFGAANDE OPMERKING

8. Beide taalversies stemmen niet steeds overeen, wat dient te worden verholpen. Dat is bijvoorbeeld het geval voor artikel 2, eerste streepje (vergelijk "permettant la visualisation de la Terre" met "waarmee het aardoppervlak kan worden

¹⁹ *Parl. St.* Kamer 2019, nr. 55-0412/001, 3. De gemachtigde bevestigde dit:

"L'objectif est de rendre les images inutilisables pour la préparation par ex. d'un attentat terroriste, sans aller jusqu'à interdire tout diffusion d'image ni imposer de 'noircir' l'image pour rendre l'objet invisible.

Si on regarde par ex. la base militaire de Beauchevain sur Google Earth, on voit que la technique utilisée est celle de la pixellisation: cette base est admissible et rentre à notre sens sous la notion de floutage.

L'objectif de l'art. 3, § 3, est d'habiliter le ministre à préciser d'un point de vue technique cette notion de floutage."

aller jusqu'à cette extrémité, mais alors quelle est la limite? En outre, il s'agit d'un élément essentiel de l'incrimination, de sorte que c'est au législateur lui-même qu'il appartient de formuler plus précisément la disposition afin d'indiquer où se situe cette limite, et il ne peut simplement laisser au Roi le soin de préciser cet élément. Il semble découler des développements que le floutage doit avoir pour effet que ces images soient "rendues inutilisables pour la préparation d'actes malveillants"¹⁹, mais cela n'apparaît pas dans le texte proprement dit de la disposition proposée.

6. Les articles 3 et 4 du Code pénal s'énoncent comme suit:

"Art. 3. L'infraction commise sur le territoire du royaume, par des Belges ou par des étrangers, est punie conformément aux dispositions des lois belges.

Art. 4. L'infraction commise hors du territoire du royaume, par des Belges ou par des étrangers, n'est punie, en Belgique, que dans les cas déterminés par la loi".

Il en résulte que, pour que l'infraction inscrite dans la proposition de loi puisse également être pénalement sanctionnée si elle est commise en dehors du territoire belge, il faudra le préciser expressément.

7. Tel que l'article 3, § 3, alinéa 1^{er}, de la proposition de loi est rédigé, il établit une cause d'excuse exclusive de peine. Il s'ensuit que le diffuseur d'images satellitaires dont les photographies aériennes ou satellitaires publiées sont suffisamment floutées, ne pourra certes pas être pénalement sanctionné, mais que cela sera sans incidence sur l'existence de l'infraction et de la faute. Par conséquent, les effets civils de l'infraction subsisteront.

Sauf si telle est effectivement l'intention, mieux vaudrait intégrer l'exception concernant les traces suffisantes de floutage (mieux: l'identification rendue impossible) dans l'incrimination elle-même, afin que seule la diffusion de photos qui n'ont pas fait l'objet d'un traitement rendant l'identification impossible, soit punissable.

EXAMEN DU TEXTE

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

8. Les deux versions linguistiques présentent parfois des discordances, ce à quoi il y a lieu de remédier. C'est par exemple le cas en ce qui concerne l'article 2, premier tiret (comparer "permettant la visualisation de la Terre" avec "waarmee het

¹⁹ *Doc. parl.*, Chambre, 2019, n° 55-0412/001, p. 3. Le délégué l'a confirmé:

"L'objectif est de rendre les images inutilisables pour la préparation par ex. d'un attentat terroriste, sans aller jusqu'à interdire tout diffusion d'image ni imposer de 'noircir' l'image pour rendre l'objet invisible.

Si on regarde par ex. la base militaire de Beauchevain sur Google Earth, on voit que la technique utilisée est celle de la pixellisation: cette base est admissible et rentre à notre sens sous la notion de floutage.

L'objectif de l'art. 3, § 3, est d'habiliter le ministre à préciser d'un point de vue technique cette notion de floutage".

bekeken”), artikel 3, § 1, tweede lid (“l’alinéa précédent” en “eerste lid”), en artikel 3, § 3, eerste lid (“des traces suffisantes de floutage” en “afdoende geblurde”), van het wetsvoorstel.

OPSCHRIFT

9. De voornaamste functie van een opschrift is het herkenbaar maken van de regeling, zodat een opschrift de inhoud duidelijk, nauwkeurig, volledig en beknopt dient weer te geven.²⁰ In dit geval voldoet het opschrift daar niet aan vermits het voorstel om meer gaat dan alleen om “de verplichting voor de verspreiders van satellietbeelden om de beelden van de Belgische kerncentrales te blurren”.

Art. 3

10. Terwijl het voorgestelde artikel 3, § 1, eerste lid, handelt over het “openbaar [maken]” van lucht- of satellietfoto’s, wordt in artikel 3, § 2, gesproken over het “[ver]speid[en]” van gps-coördinaten.²¹ Het is niet duidelijk of deze verschillende terminologie ook een inhoudelijk verschil weerspiegelt. Indien hetzelfde wordt bedoeld, dient dezelfde term te worden gebruikt. Indien dat niet het geval is, moet worden verduidelijkt wat het verschil precies inhoudt.

11. Uit de voorgestelde bepalingen blijkt niet dat de openbaarmaking of de verspreiding slechts strafbaar is als ze door middel van een internetsite gebeurt. In het voorgestelde artikel 3, § 1, eerste lid, en § 2, worden respectievelijk “openbaar maakt” en “verspreidt” als generieke omschrijvingen gebruikt (zie daarover opmerking 10). Het gegeven dat in artikel 2 met de omschrijving van ‘verspreider van satellietbeelden’ gemikt wordt op beheerders of verantwoordelijken van bepaalde internetsites beperkt weliswaar het personele toepassingsgebied van de strafbepalingen tot die groep van personen, maar de strafbaar gestelde handelingen zelf zijn ruimer omschreven. Zoals de voorgestelde bepalingen zijn geredigeerd zal bijvoorbeeld een dergelijke verantwoordelijke van een internetsite die een luchtfoto van een Belgische kerncentrale opneemt in een gedrukte brochure om zijn internetsite te promoten, eveneens strafbaar zijn.

Zoals reeds uit opmerking 4 blijkt, zal de wetgever zich moeten beraden over de draagwijdte van de strafbaarstelling.

Le greffier,

Astrid TRUYENS

Le président,

Jo BAERT

²⁰ Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, 2008, aanbeveling 14, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

²¹ In artikel 3, § 3, eerste lid, wordt dan weer gewag gemaakt van het “to[nen]” van lucht- of satellietfoto’s.

aardoppervlak kan worden bekeken”), l’article 3, § 1^{er}, alinéa 2 (“l’alinéa précédent” et “eerste lid”), et l’article 3, § 3, alinéa 1^{er} (“des traces suffisantes de floutage” et “afdoende geblurde”), de la proposition de loi.

INTITULÉ

9. Un intitulé ayant pour principale fonction de permettre l’identification d’une réglementation, il doit reproduire le contenu de manière claire, précise, complète et concise²⁰. En l’occurrence, l’intitulé ne satisfait pas à ces exigences, dès lors que la proposition ne se borne pas à “[obliger] les diffuseurs d’images satellites à flouter sur internet les images des centrales nucléaires belges”.

Art. 3

10. Tandis que l’article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, proposé, traite du fait de “rend[re] publiques” des photographies aériennes ou satellitaires, l’article 3, § 2, vise la “diffus[ion]” de coordonnées gps²¹. Il n’est pas aisé de déterminer si cette terminologie différente traduit également une différence sur le fond. Si la même notion est visée, il faut utiliser le même terme. Si tel n’est pas le cas, il faut préciser la nature précise de la différence.

11. Il ne ressort pas des dispositions proposées que la publication ou la diffusion n’est punissable que si elle a lieu par la voie d’un site internet. L’article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, et § 2, proposé utilise respectivement les termes “rend publique” et “diffuse” comme termes génériques (voir à ce sujet l’observation 10). Le fait, qu’à l’article 2, la définition du ‘diffuseur d’images satellites’ cible les administrateurs ou responsables de certains sites internet limite certes le champ d’application personnel des dispositions pénales à ce groupe de personnes, mais les actes incriminés eux-mêmes sont plus largement définis. La rédaction des dispositions proposées permet par exemple d’également considérer comme punissable le responsable d’un site internet qui fait figurer une photo aérienne d’une centrale nucléaire belge dans une brochure imprimée pour promouvoir son site.

Comme il a déjà été indiqué dans l’observation 4, le législateur devra s’interroger sur la portée de l’incrimination.

De griffiger,

Astrid TRUYENS

De voorzitter,

Jo BAERT

²⁰ Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008, recommandation 14, à consulter sur le site internet du Conseil d’État (www.raadvst-consetat.be).

²¹ Et à l’article 3, § 3, alinéa 1^{er}, il est question des diffuseurs d’images satellites qui “apportent” des traces suffisantes de floutage.