

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

18 maart 2008

WETSVOORSTEL
betreffende de getuigschriften van
goed zedelijk gedrag

**ADVIES VAN DE COMMISSIE VOOR DE
BESCHERMING VAN DE PERSOONLIJKE
LEVENSFEER**

Voorgaande documenten:

Doc 52 **081/ (B.Z.):**

- 001: Wetsvoorstel van de heer Bacquelaine en mevrouw De Permentier.
002: Amendementen.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

18 mars 2008

PROPOSITION DE LOI
relative aux certificats de bonnes conduite,
vie et mœurs

**AVIS DE LA COMMISSION DE
LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE**

Documents précédents:

Doc 52 **081/ (S.E.):**

- 001: Proposition de loi de M. Bacquelaine et Mme De Permentier.
002: Amendements.

<i>cdH</i>	:	<i>centre démocrate Humaniste</i>
<i>CD&V-N-VA</i>	:	<i>Christen-Democratisch en Vlaams/Nieuw-Vlaamse Alliantie</i>
<i>Ecolo-Groen!</i>	:	<i>Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen</i>
<i>FN</i>	:	<i>Front National</i>
<i>LDD</i>	:	<i>Lijst Dedeker</i>
<i>MR</i>	:	<i>Mouvement Réformateur</i>
<i>Open Vld</i>	:	<i>Open Vlaamse liberalen en democraten</i>
<i>PS</i>	:	<i>Parti Socialiste</i>
<i>sp.a - spirit</i>	:	<i>Socialistische partij anders - sociaal, progressief, internationaal, regionalistisch, integraal-democratisch, toekomstgericht.</i>
<i>VB</i>	:	<i>Vlaams Belang</i>

Afkortingen bij de nummering van de publicaties :

<i>DOC 52 0000/000 :</i>	<i>Parlementair document van de 52^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer</i>
<i>QRVA :</i>	<i>Schriftelijke Vragen en Antwoorden</i>
<i>CRIV :</i>	<i>Voorlopige versie van het Integraal Verslag (groene kaft)</i>
<i>CRABV :</i>	<i>Beknopt Verslag (blauwe kaft)</i>
<i>CRIV :</i>	<i>Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)</i> <i>(PLEN: witte kaft; COM: zalmkleurige kaft)</i>
<i>PLEN :</i>	<i>Plenum</i>
<i>COM :</i>	<i>Commissievergadering</i>
<i>MOT :</i>	<i>moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)</i>

Abréviations dans la numérotation des publications :

<i>DOC 52 0000/000 :</i>	<i>Document parlementaire de la 52^{ème} législature, suivi du n° de base et du n° consécutif</i>
<i>QRVA :</i>	<i>Questions et Réponses écrites</i>
<i>CRIV :</i>	<i>Version Provisoire du Compte Rendu intégral (couverture verte)</i>
<i>CRABV :</i>	<i>Compte Rendu Analytique (couverture bleue)</i>
<i>CRIV :</i>	<i>Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)</i> <i>(PLEN: couverture blanche; COM: couverture saumon)</i>
<i>PLEN :</i>	<i>Séance plénière</i>
<i>COM :</i>	<i>Réunion de commission</i>
<i>MOT :</i>	<i>Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)</i>

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

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
e-mail : publications@laChambre.be

De Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer;

Gelet op de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens (hierna «WVP»), inzonderheid artikel 29;

Gelet op het verzoek om advies van de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers ontvangen op 05/02/2008;

Gelet op het verslag van mevrouw Mireille Salmon;

Brengt op 27/02/2008 het volgend advies uit:

I. — ONDERWERP VAN DE AANVRAAG

1. Overeenkomstig artikel 28 van het reglement van de Kamer en artikel 29 van de WVP, besliste de commissie voor de Justitie van de Kamer het advies in te winnen van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (hierna «de Commissie») over een wetsvoorstel betreffende de getuigschriften van goed zedelijk gedrag.

2. Met zijn brief van 4 februari 2008 legde de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers dit wetsvoorstel voor aan de Commissie met het verzoek binnen de 30 dagen haar advies uit te brengen.

II. — CONTEXT VAN DE AANVRAAG

3. Het Centraal Strafrechtregister functioneerde zonder wettelijke basis tot en met de goedkeuring van de wet van 8 augustus 1997 maar volgens de regels die werden ingevoerd met ministeriële omzendbrieven of dienstorders. Er werden ook gemeentelijke strafregisters opgericht met ministeriële omzendbrieven waardoor de gemeentelijke overheden getuigschriften van goed zedelijk gedrag konden uitreiken aan de betrokken particulieren of administratieve overheden.

4. De wet van 8 augustus 1997 betreffende het Centraal Strafrechtregister bekrachtigde het bestaan van het Centraal Strafrechtregister en verving de gemeentelijke Strafrechtregisters door aan de gemeentebesturen, via een geïnformatiseerde verbinding, rechtstreeks toegang te verlenen tot sommige gegevens van het Centraal Strafrechtregister.

5. Deze geïnformatiseerde verbinding tussen de gemeentebesturen en het strafregister moest het voor de gemeentebesturen mogelijk maken om in plaats van een getuigschrift van goed zedelijk gedrag, een uittreksel uit het strafregister uit te reiken.

6. De artikelen 9 en 10 van de wet van 8 augustus 1997 voeren de artikelen 595 en 596 van het Wetboek van Strafvordering in en voorzien inderdaad in de afgifte van uittreksels uit het strafregister en ze preciseren de inhoud ervan, in functie van het motief van de aanvraag (voor de particulier, voor toegang tot een gereglementeerde activiteit of een activiteit die valt onder opvoeding, psycho-medische-sociale begeleiding, hulpverlening aan de jeugd, kinderscherming, animatie of begeleiding van minderjarigen).

La Commission de la protection de la vie privée;

Vu la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel (ci-après la LVP), en particulier l'article 29;

Vu la demande d'avis du Président de la Chambre des représentants reçue le 5/02/2008;

Vu le rapport de madame Mireille Salmon;

Émet, le 27/02/2008, l'avis suivant:

I. — OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Conformément à l'article 28 du règlement de la Chambre et à l'article 29 de la LVP, la Commission de la Justice de la Chambre a décidé de recueillir l'avis de la Commission de la protection de la vie privée (ci-après «la Commission») sur une proposition de loi relative aux certificats de bonnes conduite, vie et mœurs.

2. Par lettre du 4 février 2008, le Président de la Chambre des représentants a soumis cette proposition de loi à l'avis de la Commission en lui demandant de rendre son avis dans les 30 jours.

II. — CONTEXTE DE LA DEMANDE

3. Jusqu'à l'adoption de la loi du 8 août 1997, le Casier judiciaire central a fonctionné sans base légale selon des règles établies par des circulaires ministérielles ou des notes de services. Des circulaires ministérielles ont également créé des casiers judiciaires communaux permettant ainsi aux autorités communales de délivrer des certificats de bonnes conduite, vie et mœurs aux particuliers qu'ils concernent ou à certaines administrations publiques.

4. La loi du 8 août 1997 relative au Casier judiciaire central a consacré dans la loi l'existence du Casier judiciaire central et a prévu le remplacement des casiers judiciaires communaux par un accès direct des administrations communales à certaines données du casier judiciaire central au moyen d'une liaison informatisée.

5. Cette connexion informatique des administrations communales au casier judiciaire central devait permettre la délivrance d'extraits du casier judiciaire en remplacement des certificats de bonnes conduite, vie et mœurs.

6. Les articles 9 et 10 de la loi du 8 août 1997 qui introduisent les articles 595 et 596 du Code d'instruction criminelle prévoient, en effet, la délivrance des extraits de casier judiciaire et précisent leur contenu selon le motif pour lequel l'extrait est demandé (pour le particulier, pour l'accès à une activité réglementée ou à une activité qui relève de l'éducation, de la guidance psycho-médico-sociale, de la protection infantile, de l'animation ou de l'encadrement des mineurs).

7. Ondanks de tijd die ondertussen is verlopen, zijn deze twee bepalingen echter nog steeds niet in werking omdat het koninklijk besluit, vereist in artikel 29 van de wet van 8 augustus 1997, ontbreekt.

8. Daarom vaardigden de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken twee omzendbrieven uit:

- de omzendbrief van 1 juli 2002 tot wijziging en coördinatie van de omzendbrief van 6 juni 1962 houdende algemene onderrichtingen betreffende de getuigschriften van goed zedelijk gedrag;

- de omzendbrief van 3 april 2003 als aanvulling van de omzendbrief van 1 juli 2002 tot wijziging en coördinatie van de omzendbrief van 6 juni 1962 houdende algemene onderrichtingen betreffende de getuigschriften van goed zedelijk gedrag.

9. In het arrest van 22 december 2006 oordeelde de Raad van State dat de omzendbrief van 3 april 2003 geen enkele wettelijke grondslag had wat bijgevolg resulteerde in een vernietiging van de omzendbrief.

10. Ingevolge dat arrest stelde de minister van Justitie op 2 februari 2007 een nieuwe omzendbrief op: «Uittreksels uit het strafregister».

11. Het voorliggend wetsvoorstel wil aan de getuigschriften van goed zedelijk gedrag een wettelijke grondslag verschaffen.

III. — ALGEMENE BESCHOUWINGEN

12. De memorie van toelichting van het wetsvoorstel vestigt de aandacht op twee doelstellingen.

13. Enerzijds wil het wetsvoorstel tijdelijk een wettelijke basis geven aan de getuigschriften van goed zedelijk gedrag totdat de artikelen 595 en 596 van het Wetboek van strafvordering, die de uitreiking van uittreksels uit het strafregister toelaten, in werking zijn getreden (cfr. hierboven).

14. Anderzijds wil het wetsvoorstel de veiligheid van kinderen waarborgen. Om dit te bewerkstelligen, bepaalt het wetsvoorstel dat het getuigschrift van goed zedelijk gedrag dat wordt aangevraagd om een activiteit uit te oefenen waarmee kinderen gemoeid zijn, naast de informatie uit het strafregister, een vermelding moet bevatten «goed gedrag» dan wel «geen goed gedrag». Deze vermelding is gebaseerd op het al dan niet bestaan van een lopend opsporingsonderzoek of gerechtelijk onderzoek dat niet in het strafregister voorkomt.

Aangaande de wettelijke basis

15. Aangezien de artikelen 595 en 596 van het Wetboek van strafvordering niet in werking zijn en de gemeentebesturen geconnecteerd zijn met het Centraal Strafregister, beoogt het wetsvoorstel de uitreiking van getuigschriften van goed zedelijk gedrag na raadpleging van het gemeentelijk strafregister.

7. Toutefois, malgré l'écoulement du temps, ces deux dispositions ne sont pas encore entrées en vigueur à défaut de l'adoption d'un arrêté royal tel que requis par l'article 29 de la loi du 8 août 1997.

8. Les ministres de la Justice et de l'Intérieur ont dès lors adopté deux circulaires:

- la circulaire du 1^{er} juillet 2002 portant modification et coordination de la circulaire du 6 juin 1962 portant des instructions générales relatives aux certificats de bonnes conduite, vie et mœurs,

- la circulaire du 3 avril 2003 complémentaire à la circulaire du 1^{er} juillet 2002 portant modification et coordination de la circulaire du 6 juin 1962 portant des instructions générales relatives aux certificats de bonnes conduite, vie et mœurs.

9. Dans un arrêt du 22 décembre 2006, le Conseil d'Etat a considéré que la circulaire du 23 avril 2003 était dépourvue de tout fondement légal ou réglementaire et l'a par conséquent annulée.

10. A la suite de cet arrêt, la ministre de la Justice a rédigé une nouvelle circulaire du 2 février 2007 «extraits du casier judiciaire».

11. La proposition de loi qui est soumise à l'avis de la Commission entend donner une base légale aux certificats de bonnes conduite, vie et mœurs.

III. — CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

12. L'exposé des motifs de la proposition de loi met en évidence deux objectifs.

13. D'une part, la proposition de loi vise à donner aux certificats de bonnes conduites, vie et mœurs une base légale à titre temporaire jusqu'à l'entrée en vigueur des articles 595 et 596 du Code d'instruction criminelle qui permettront la délivrance d'extraits de casier judiciaire (cf. ci-dessus).

14. D'autre part, la proposition de loi entend assurer la sécurité des enfants. A cette fin, elle prévoit que le certificat de bonnes conduite, vie et mœurs demandé pour l'exercice d'une activité qui implique une proximité avec les enfants doit contenir, outre les informations enregistrées dans le casier judiciaire, une mention «est ou n'est pas de bonne conduite» basée sur l'existence ou non d'instructions ou d'informations en cours qui ne figurent pas dans le casier judiciaire.

Quant à la base légale

15. Etant donné l'absence de l'entrée en vigueur des articles 595 et 596 du Code d'instruction criminelle et de la liaison informatisée des administrations communales au casier judiciaire central, la proposition de loi vise la délivrance des certificats de bonnes conduite, vie et mœurs après consultation du casier judiciaire communal.

16. De Commissie vestigt de aandacht op het feit dat het gebrek aan wettelijke grondslag - hetgeen de Raad van State verwijt aan de omzendbrief betreffende de getuigschriften van goed zedelijk gedrag - eveneens van toepassing kan zijn op de gemeentelijke strafregisters voor zover zij enkel via ministeriële omzendbrieven werden opgericht en geregeld.

Aangaande het tijdelijk karakter

17. De Memorie van toelichting stelt dat: »Het ligt derhalve in hun bedoeling (van de indieners van het wetsvoorstel) de getuigschriften van goed zedelijk gedrag tijdelijk een wettelijke basis te geven, tot de artikelen 595 en 596 van het Wetboek van strafvordering in werking zullen zijn getreden».

18. De Commissie stelt echter vast dat het wetsvoorstel geen enkele opheffingsbepaling bevat. Bovendien gaat het wetsvoorstel verder dan de wet van 8 augustus 1997 omdat het ontwerp een bijkomende vermelding eist voor de getuigschriften van goed zedelijk gedrag die aangevraagd worden voor de uitoefening van een activiteit waar kinderen mee gemoeid zijn, terwijl deze vermelding niet is voorzien in de artikelen 595 en 596 van het Wetboek van strafvordering.

19. Daarom stelt de Commissie het tijdelijk karakter van dit wetsvoorstel in vraag, vooral ook omdat al meer dan tien jaar wordt gewacht op een koninklijk besluit die de door de wet van 8 augustus 1997 ingevoerde artikelen 595 en 596 van het Wetboek van strafvordering in werking moet stellen.

IV. — TEKSTANALYSE

Artikel 2

20. Het wetsvoorstel voorziet, naargelang het gebruik waarvoor ze bestemd zijn, twee modellen van getuigschrift van goed zedelijk gedrag.

Het eerste model is het getuigschrift dat is bestemd voor de openbare besturen, particulieren en privé-instellingen, wanneer het gevraagd wordt in alle andere gevallen dan die waarvoor het tweede model dient (hierna «model 1»).

Het tweede model is het getuigschrift, bestemd voor de openbare besturen, particulieren en privé-instellingen, dat afgegeven wordt wanneer het gevraagd wordt om toegang te krijgen tot een activiteit die valt onder opvoeding, psycho-medische sociale begeleiding, hulpverlening aan de jeugd, kinderscherming, animatie of begeleiding van minderjarigen (hierna «model 2»).

21. De uitreiking van beide modellen van getuigschrift naargelang het gebruik waarvoor ze bestemd zijn, is gelijklopend met wat de artikelen 595 en 596 van het Wetboek van strafvordering bepalen betreffende de uitreiking van uittreksels uit het strafregister.

22. De Commissie heeft hierover geen bijzondere opmerkingen tenzij over de manier waarop het 4de lid is geformuleerd. Om alle ambiguïteit uit de weg te ruimen zou dit 4de lid als volgt moeten worden omschreven: «*Het tweede model wordt*

16. La Commission attire l'attention sur le fait que l'absence de fondement légal reproché par le Conseil d'Etat à la circulaire concernant les certificats de bonnes conduite, vie et mœurs pourrait également s'appliquer aux casiers judiciaires communaux dans la mesure où ceux-ci ont été créés et sont régis uniquement par des circulaires ministérielles.

Quant au caractère temporaire

17. L'exposé des motifs prévoit que: «*l'objectif (de la proposition de loi) est donc de donner une base légale aux certificats de bonnes conduite, vie et mœurs à titre temporaire jusqu'à l'entrée en vigueur des articles 595 et 596 du Code d'instruction criminelle*».

18. La Commission constate, cependant, que la proposition de loi ne contient aucune disposition abrogatoire. En outre, elle va au-delà de ce que prévoit la loi du 8 août 1997 relative au casier judiciaire, puisqu'elle prévoit une mention supplémentaire dans le certificat de bonnes conduite, vie et mœurs lorsqu'il est demandé pour l'exercice d'une activité en relation avec les enfants, alors que cette mention n'est pas prévue par les articles 595 et 596 du Code d'Instruction Criminelle.

19. La Commission s'interroge ainsi sur le caractère réellement temporaire de la proposition de loi, d'autant que cela fait plus de dix ans qu'un arrêté royal est attendu pour l'entrée en vigueur des articles 595 et 596 du Code d'instruction criminelle introduits par la loi du 8 août 1997.

IV. — ANALYSE DU TEXTE

Article 2

20. La proposition de loi prévoit deux modèles de certificat selon l'usage auquel il est destiné.

Le premier modèle est le certificat destiné aux administrations publiques, aux particuliers et organismes privés, dans tous les cas autres que celui pour lequel le second modèle est prévu (ci-après «modèle 1»)

Le second modèle est le certificat destiné aux administrations publiques, aux particuliers et organismes privés lorsqu'il est demandé pour accéder à une activité qui relève de l'éducation, de la guidance psycho-médico-sociale, de l'aide à la jeunesse, de la protection infantile, de l'animation ou de l'encadrement de mineurs (ci-après «modèle 2»)

21. La délivrance de deux modèles de certificat selon l'usage auquel il est destiné est similaire à ce que prévoient les articles 595 et 596 du Code d'instruction criminelle relatifs à la délivrance d'extrait de casier judiciaire.

22. La Commission n'a pas de remarques particulières si ce n'est à propos de la formulation de l'alinéa 4. Afin d'éviter tout risque d'ambiguïté, cet alinéa devrait préciser que «Le modèle 2 n'est délivré que s'il est explicitement demandé en

alleen afgegeven wanneer het uitdrukkelijk gevraagd wordt om een in het vorig lid vermelde activiteit uit te oefenen» in plaats van «een activiteit uit te oefenen die onder de begeleiding van minderjarigen valt», op gevaar af dat de uitreiking van het tweede model van getuigschrift tot die enkele activiteit beperkt wordt.

Artikel 4

23. Artikel 4 van het wetsvoorstel bepaalt dat:

«Wanneer het getuigschrift wordt aangevraagd teneinde toegang te krijgen tot een activiteit die onder opvoeding psycho-medische-sociale begeleiding, hulpverlening aan de jeugd, kinderbescherming, animatie of begeleiding van minderjarigen valt, brengen de korpschef van de lokale politie of de door hem aangewezen officieren een met redenen omkleed advies uit.

Dit advies dient om na te gaan of tegen de persoon een opsporingsonderzoek of een gerechtelijk onderzoek loopt in verband met feiten die zijn bedoeld in de artikelen 354 tot 360, 368, 369, 372 tot 386ter, 398 tot 410, 422bis en 422ter van het Wetboek van strafvordering, wanneer die feiten werden gepleegd ten aanzien van een minderjarige en zulks een constitutief element van het misdrijf vormt of de desbetreffende strafmaat verhoogt.

De korpschef van de lokale politie of de door hem aangewezen officieren mogen, met het oog op het uitbrengen van dat met redenen omkleed advies, de in artikel 44/4 van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt bedoelde «algemene nationale gegevensbank» raadplegen.

Dat advies wordt weergegeven als «goed gedrag» dan wel «geen goed gedrag».

24. Artikel 22 van de Grondwet waarborgt de bescherming van het recht op het privé- en gezinsleven. Alleen de wetgever is gemachtigd om te bepalen in welke gevallen en onder welke voorwaarden dit recht bepaalde beperkingen kan gedogen.

25. Die grondwettelijke bepaling verwijst naar het artikel 8 van het Europees Verdrag voor de bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna «EVRM») dat het recht op eerbieding van het privéleven waarborgt en alleen staatsinmenging toestaat in het privéleven wanneer de drie voorwaarden zijn vervuld, nl. voorzien zijn in de wet, voor het nastreven van één van de opgesomde wettelijke doeleinden en nodig zijn in een democratische samenleving.

26. De voorwaarde «voorzien zijn in de wet» veronderstelt dat de staatsinmenging een basis vindt in het intern recht maar ook dat de bewuste wet toegankelijk is voor de betrokkenen en dat deze laatsten de gevolgen ervan kunnen voorzien¹.

27. Hier preciseert artikel 4 van het wetsvoorstel dat de korpschef van de lokale politie moet nagaan of er tegen de aanvrager van een getuigschrift om een activiteit uit te oefenen waarmee kinderen zijn gemoeid, een opsporings of gerechtelijk

¹ Arrest Leander, C.E.D.H., 26 maart 1987, vol. nr. 116.

vue d'exercer une activité citée à l'alinéa précédent» à la place d'une «activité qui relève de l'encadrement de mineurs» au risque de voir restreindre la délivrance du certificat de modèle 2 à cette seule activité.

Article 4

23. L'article 4 de la proposition de loi prévoit que:

«Pour la délivrance d'un certificat en vue d'accéder à une activité qui relève de l'éducation, de la guidance psycho-medico-sociale, de l'aide à la jeunesse, de la protection infantile, de l'animation ou de l'encadrement de mineurs, le chef de corps de la police ou les officiers désignés par lui donnent un avis motivé.

Cet avis vise à vérifier si l'intéressé fait l'objet d'une information ou d'instruction concernant des faits visés aux articles 354 à 360, 368, 369, 372 à 386ter, 398 à 410bis et 422ter du Code pénal lorsqu'ils sont commis à l'égard d'un mineur et que cet élément est constitutif de l'infraction ou qu'il en aggrave la peine.

Pour donner cet avis, le chef de corps de la police locale ou les officiers désignés par lui, peuvent consulter la banque de données nationale générale visée à l'article 44/4 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police.

Cet avis figure sous la forme d'une mention «bonne conduite» ou «n'est pas de bonne conduite».

24. L'article 22 de la Constitution garantit la protection du droit au respect de la vie privée et familiale. Seul le législateur est habilité à déterminer les cas et conditions dans lesquels ce droit peut souffrir certaines restrictions.

25. Cette disposition constitutionnelle renvoie à l'article 8 de la Convention européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (ci-après «CEDH») qui garantit le droit au respect de la vie privée et n'autorise une ingérence étatique dans la vie privée qu'à la triple condition d'être prévue par la loi, de poursuivre l'un des buts légitimes qu'il énumère, d'être nécessaire dans une société démocratique et proportionnée à l'objectif poursuivi.

26. La condition d'être prévue par la loi suppose que l'ingérence étatique ait une base en droit interne mais aussi que la loi en cause soit accessible aux intéressés et que ceux-ci puissent en prévoir les conséquences¹.

27. En l'espèce, l'article 4 de la proposition de loi précise que le chef de corps de la police locale doit vérifier si le demandeur d'un certificat pour l'exercice d'une activité en relation avec des enfants fait l'objet d'une information ou d'une instruction sur

¹ Arrêt Leander, C.E.D.H., 26 mars 1987, série A, vol. n° 116.

onderzoek loopt voor feiten die exhaustief worden opgesomd in artikel 4. Bijgevolg kan in de beslissing van de korpschef alleen rekening worden gehouden met een opsporings- of gerechtelijk onderzoek dat op deze feiten is gebaseerd. In die zin beantwoordt de bepaling aan de voorzienbaarheidsvoorwaarde die door de jurisprudentie van het Europees Hof voor rechten van de mens wordt vereist.

28. Aangaande de conventionele wettelijkheid van het nastreefde doel zegt de memorie van toelichting het volgende: «de indianen zijn bovendien begaan met de veiligheid van een bijzonder kwetsbare bevolkingscategorie.» De indianen menen bijgevolg dat voor banen die gepaard gaan met een zekere omgang met kinderen, naast de gegevens in het strafregister, tevens de aan de gang zijnde gerechtelijke onderzoeken of opsporingsonderzoeken moeten worden meegedeeld waarvan het strafregister geen melding maakt. De fysieke en morele integriteit van kinderen beschermen ligt in de lijn van het gewettigd doel om de in artikel 8, § 2, van de EVRM vermelde rechten en vrijheden van de ander te beschermen.

29. Tot slot moet de inmenging proportioneel zijn ten aanzien van het gewettigd doel dat wordt nastreefd. Die proportionaliteit wordt beoordeeld in functie van de ernst van de inmenging, de gevolgen ervan en de waarborgen tegen willekeur waarmee ze gepaard gaat.

30. In voorliggend geval bepaalt artikel 4 van het wetsvoorstel dat de korpschef een gemotiveerd advies geeft voor de getuigschriften die worden aangevraagd voor de uitoefening van een activiteit waarmee kinderen zijn gemoeid. Dit advies wil nagaan of er een opsporingsonderzoek of een gerechtelijk onderzoek loopt voor een of meerdere feiten die in artikel 4 zijn opgesomd.

31. De Commissie erkent dat het noodzakelijk en van wezenlijk belang is om de veiligheid en de bescherming van kinderen te waarborgen. De bescherming van kinderen kan echter in geen geval rechtvaardigen dat de wezenlijke waarborgen worden geschonden die werden toegekend aan elke rechtsonderhorige van de landen die het Europees Verdrag voor rechten van de mens ondertekenden.

32. Allereerst vestigt de Commissie de aandacht op de contradictie die lijkt te bestaan tussen artikel 4 en artikel 5 van het wetsvoorstel. Inderdaad, de beoordeling van het goed gedrag van de betrokkene is gebaseerd op het al dan niet bestaan van een opsporings- of gerechtelijk onderzoek naar een reeks feiten opgesomd in artikel 4. Op het getuigschrift moeten daarentegen niet worden vermeld: de beslissingen tot opschorting van de uitspraak (art. 5, 7°) of de veroordelingen bij eenvoudige schuldverklaring (artikel 5, 11°), zelfs al zouden die gebaseerd zijn op een van de in artikel 4 opgesomde feiten.

33. Vervolgens voorziet de tekst dat het advies moet gemotiveerd zijn terwijl tegelijkertijd wordt gesteld dat enkel de vermelding «goed gedrag» of «geen goed gedrag» op het getuigschrift moet voorkomen. Dit beantwoordt niet aan de vereiste van een formele motivering, waardoor de betrokkene geen mogelijkheid heeft om de motieven te betwisten die geleid hebben tot de vermelding «geen goed gedrag» op zijn getuigschrift.

base des faits énumérés de manière exhaustive à l'article 4. Par conséquent, seule une information ou une instruction basée sur un ou plusieurs de ces faits peut être prise en considération dans la décision du chef de corps. En ce sens, la disposition répond à la condition de prévisibilité requise par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme.

28. Quant à la légitimité conventionnelle du but poursuivi, l'exposé des motifs précise que «*le souci des auteurs est d'assurer la sécurité d'une catégorie particulièrement fragile de notre population*». Les auteurs estiment que pour les emplois qui impliquent une proximité avec des enfants, il convient de transmettre, outre les informations du casier judiciaire, les instructions ou les informations en cours qui ne figurent pas sur le casier judiciaire. La protection de l'intégrité physique et morale des enfants s'inscrit dans le but légitime de la protection des libertés et droits d'autrui mentionné à l'article 8, § 2, de la CEDH.

29. Enfin, l'ingérence doit être proportionnelle au but légitime poursuivi. Cette proportionnalité s'apprécie notamment au regard de l'importance de l'ingérence, de ses conséquences et des garanties contre l'arbitraire dont elle est entourée.

30. En l'espèce, l'article 4 de la proposition de loi prévoit que pour les certificats demandés en vue de l'exercice d'une activité en relation avec des enfants, le chef de corps donne un avis motivé. Cet avis vise à vérifier l'existence ou non d'une information ou d'une instruction en cours pour un ou plusieurs faits énumérés à l'article 4.

31. La Commission reconnaît qu'il est essentiel et indispensable d'assurer la sécurité et la protection des enfants. Cependant, la protection des enfants ne peut justifier des atteintes aux garanties essentielles accordées à tout justiciable des Etats contractants, liés par la CEDH.

32. Tout d'abord, la Commission souligne la contradiction qui semble exister entre l'article 4 et l'article 5 de la proposition de loi. En effet, l'appréciation de la bonne conduite de l'intéressé s'apprécie sur base de l'existence ou non d'une information ou d'une instruction concernant une série de faits énumérés à l'article 4. Par contre, ne figurent pas sur le certificat, les décisions de suspension du prononcé (article 5, 7°) ou les condamnations par simple déclaration de culpabilité (article 5, 11°) quand bien même celles-ci seraient basées sur l'un des faits énumérés à l'article 4.

33. Ensuite, le texte prévoit que l'avis doit être motivé alors qu'il prévoit dans le même temps que seule la mention «est de bonne conduite» ou «n'est pas de bonne conduite» doit figurer sur le certificat. Cela ne saurait satisfaire à l'exigence d'une motivation formelle, ce qui prive la personne concernée de la possibilité de contester les motifs pour lesquels figurerait sur son certificat la mention «n'est pas de bonne de conduite».

34. Over de motivatie ten gronde stelt het voorstel dat de beslissing van de korpschef van de lokale politie moet berusten op het al dan niet bestaan van een opsporings- of gerechtelijk onderzoek. Daaruit blijkt dus niet dat de korpschef de relevante elementen moet evalueren die het voorwerp uitmaken van het opsporings- of gerechtelijk onderzoek. Mocht dit het geval zijn roept dit bij de Commissie vragen op over de ernstige gevolgen waartoe de vermelding «geen goed gedrag» zou kunnen leiden: vermits de schuld van de betrokken persoon niet is vastgesteld op het ogenblik dat het getuigschrift wordt opgemaakt en ook in vele gevallen nooit zal worden vastgesteld. Zo stelt men momenteel een stijging vast van het aantal ongegronde klachten die worden neergelegd in het raam van familiale conflicten.

35. Als het daarentegen de bedoeling is de feiten te beoordelen die het voorwerp uitmaken van het opsporings- of het gerechtelijk onderzoek alvorens het advies «geen goed gedrag» af te leveren, duikt een ander obstakel op:

- de korpschef heeft geen algemeen zicht op het dossier en kan dus geen dergelijk oordeel uitspreken. De raadpleging van de algemene, nationale gegevensbank van de politie (hierna «ANG») is slechts een beginpunt. Als een persoon gesignaleerd staat in de ANG, moet de korpschef contact opnemen met de onderzoeksrechter of het parket aan wie het opsporingsonderzoek werd toevertrouwd om te weten welk gevolg eraan werd gegeven (zonder gevolg, verzoek voor bijkomend onderzoek, vrijspraak, enz.);

De Commissie vestigt de aandacht op het feit dat op vandaag de ANG of de informatie waarover de korpschef beschikt niet steeds up to date is of voldoende accuraat om een gegede advies te kunnen geven. Er is op vandaag nog steeds geen verzekerde doorstroming van de informatie vanuit parket en de vonnisgerechten naar de politiediensten (blijkbaar hangt dit nog steeds af van het individuele initiatief van de betrokken parketmagistraat of PDK/PG). Zo is het niet uit te sluiten dat belastende informatie in de ANG beschikbaar is terwijl ondertussen de betrokken persoon werd vrijgesproken. Nog minder is deze informatie voldoende gespecificeerd (er kan vrijspraak zijn op technische gronden terwijl er toch belastende feiten vaststaan; er kan bijvoorbeeld «opschorting van de uitspraak» zijn waarbij de rechter ten gronde van oordeel was dat er geen maatregelen zoals voorzien in artikel 382bis Strafwetboek aangewezen zijn).

36. De Commissie stelt vast dat het wetsvoorstel niet voorziet in enig beroepsmiddel. Dit betekent dat bij gebrek aan een specifiek beroepsmiddel de gewone beroepsmiddelen voor de Raad van State en de gewone rechtbanken mogelijk blijven. De beslissing «geen goed gedrag» biedt de betrokkene en de rechtbank die *a posteriori* belast wordt met de controle echter geen verklaring voor de motieven waarop de beslissing gebaseerd is. Gelet op het ontbreken van een formele motivatie van de beslissing vraagt de Commissie zich af of de betrokkene zal kunnen rekenen op een tegensprekelijk debat indien hij beroep aantekent.

34. En ce qui concerne la motivation au fond, la proposition indique que la décision du chef de corps de la police locale doit être fondée sur l'existence ou non d'une information ou de poursuites judiciaires. Il n'apparaît donc pas que le chef de corps devrait se livrer à une évaluation des éléments pertinents concernés par l'instruction ou l'information. Si tel était le cas, la Commission s'interroge quant aux conséquences graves que la mention «n'est pas de bonne conduite» peut entraîner alors que la culpabilité de la personne concernée n'est pas établie lors de l'établissement du certificat et que dans de nombreux cas, elle ne le sera jamais. Ainsi, on constate actuellement une augmentation du nombre de plaintes non fondées déposées dans le cadre de conflits familiaux.

35. Si l'intention est, au contraire, de faire porter une appréciation sur les faits concernés par l'information ou l'instruction avant de délivrer l'avis «n'est pas de bonne conduite», un autre obstacle surgit:

- le chef de corps n'a pas de vue globale sur le dossier et ne pourra émettre une telle appréciation. La consultation de la banque de données nationale générale de la police (ci-après «BNG») n'est qu'un point de départ. Si la personne est signalée dans la BNG, le chef de corps devra prendre contact avec le parquet à qui l'information a été transmise ou le juge d'instruction pour savoir quelles sont les suites qui ont été données (classement sans suite, demande d'enquêtes complémentaires, jugement d'acquiescement, etc.).

La Commission attire l'attention sur le fait qu'actuellement, la BNG, ou l'information dont dispose le chef de corps, n'est pas toujours mise à jour ou n'est pas suffisamment précise pour pouvoir émettre un avis valable. Il n'existe à ce jour aucune transmission garantie des informations des parquets et des juridictions de jugement vers les services de police (apparemment, ceci dépend toujours de l'initiative personnelle du magistrat du parquet ou du PDR/PG concerné). Ainsi, il serait possible que des informations accablantes soient disponibles dans la BNG alors que l'intéressé serait entre temps acquitté. Aussi, cette information n'est pas suffisamment spécifique (il peut y avoir acquiescement pour des raisons techniques alors que des faits accablants sont prouvés, la décision peut être «suspendue» alors que le juge du fond estimait que des mesures telles que prévues par l'article 382bis du Code Pénal n'étaient pas indiquées).

36. La Commission constate que la proposition de loi ne prévoit pas de recours, ce qui implique qu'en l'absence de recours spécifique, les voies de recours ordinaires, devant le Conseil d'Etat et les juridictions ordinaires demeurent possibles. Cependant, la décision «n'est pas de bonne conduite», ne révélera pas à l'intéressé et aux juridictions chargées du contrôle *a posteriori* les motifs sur lesquels repose la décision. Vu l'absence de motivation formelle de la décision, la Commission s'interroge dès lors quant à la possibilité pour la personne concernée de bénéficier d'un débat contradictoire lors de ces recours.

37. Hoewel er voor het eerste luik geen opmerkingen zijn, kan de Commissie moeilijk instemmen met het tweede luik van het voorstel zoals dat vandaag voorligt. Om tegemoet te komen aan de hierboven vermelde bezwaren meent de Commissie dat het tweede luik opnieuw moet worden onderzocht. De Commissie benadrukt de noodzaak om in een systeem te voorzien dat voldoende waarborgen biedt om de onpartijdigheid van het advies te garanderen alsook een beroepsmogelijkheid te voorzien die gelegenheid biedt tot een tegensprekelijk debat. De Commissie vraagt de wetgever na te gaan of er geen alternatieven voor het gemotiveerd advies van de korpschef zouden kunnen overwogen worden die wel de vereiste waarborgen bieden. In dit opzicht zou de piste van een beroep bij de magistratuur (staande of zittende) kunnen onderzocht worden.

BESLUIT

Om deze redenen brengt de Commissie een gunstig advies uit over model 1 en over de vermeldingen van het strafregister die op model 2 moeten voorkomen.

De Commissie brengt een ongunstig advies uit over het met redenen omkleed advies dat op model 2 moet voorkomen, gelet op het feit dat de daarmee verband houdende bepalingen laakbaar zijn in het licht van de WVP en de artikelen 8 van het EVRM

De administrateur,

De voorzitter,

(get.) Jo Baret

(get.) Willem Debeuckelaere

37. La Commission peut difficilement souscrire au projet tel qu'il est actuellement envisagé pour le deuxième volet, le premier n'appelant aucune restriction. La Commission estime que le deuxième volet devrait être réexaminé afin de rencontrer les objections qui précèdent. La Commission insiste sur la nécessité de mettre en place un système qui offre des garanties suffisantes pour assurer l'impartialité de l'avis et la possibilité d'un recours permettant un débat contradictoire. La Commission invite le législateur à examiner si des alternatives à l'avis motivé du chef de corps, qui présenteraient les garanties requises, ne pourraient être envisagées. A cet égard, la piste du recours à la magistrature (debout ou assise) pourrait être examinée.

PAR CES MOTIFS

La Commission émet un avis favorable sur le modèle 1 ainsi que sur les mentions du casier judiciaire qui doivent figurer sur le modèle 2.

La Commission émet un avis défavorable sur l'avis motivé qui doit figurer sur le modèle 2 attendu que les dispositions y relatives sont critiquables à la lumière de la LVP et de l'article 8 de la CEDH.

L'administrateur,

Le président,

(sé) Jo Baret

(sé) Willem Debeuckelaere