RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 69.871/1
69.872/1
van 20 oktober 2021

over

een wetsvoorstel ‘tot bescherming van slachtoffers van huiselijk geweld en partnergeweld, door de gewelddadige partner te verplichten een stalkingalarm te dragen’ (*Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-0682/001) (69.871/1) en amendementen bij dat wetsvoorstel (*Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-0682/002) (69.872/1)

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 69.871/1
69.872/1
du 20 octobre 2021

sur

une proposition de loi ‘visant à protéger les victimes de violences intrafamiliales ou conjugales par le port d’un bracelet anti-rapprochement’ (*Doc. parl.*, Chambre, 2019-20, n° 55-0682/001) (69.871/1) et des amendements à cette proposition de loi (*Doc. parl.*, Chambre, 2019-20, n° 55-0682/002) (69.872/1)

‡LW-AFLVJFIDB-GJIHBUQ‡

Op 9 juli 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitster van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 25 augustus 2021,(*) een advies te verstrekken over:

- een wetsvoorstel 'tot bescherming van slachtoffers van huiselijk geweld en partnergeweld, door de gewelddadige partner te verplichten een stalkingalarm te dragen' (*Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-0682/001) (69.871/1);

- amendementen bij dat wetsvoorstel (*Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-0682/002) (69.872/1).

Het voorstel en de amendementen zijn door de eerste kamer onderzocht op 23 september 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Frédéric VANNESTE, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wouter PAS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 oktober 2021.

*

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

‡LW-AFLVJFIDB-GJIHBUQ‡

Le 9 juillet 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Présidente de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit jusqu'au 25 août 2021 (**), sur :

- une proposition de loi 'visant à protéger les victimes de violences intrafamiliales ou conjugales par le port d'un bracelet anti-rapprochement' (*Doc. parl.*, Chambre, 2019-20, n° 55-0682/001) (69.871/1/V) ;

- des amendements à cette proposition de loi (*Doc. parl.*, Chambre, 2019-20, n° 55-0682/002) (69.872/1).

La proposition et les amendements ont été examinés par la première chambre le 23 septembre 2021. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wouter PAS et Inge VOS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Frédéric VANNESTE, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Wouter PAS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 octobre 2021.

*

(**) Ce délai résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

‡LW-AFLVJFIDB-GJIHBUQ‡

STREKKING VAN HET WETSVOORSTEL EN VAN DE AMENDEMENTEN

1. Door de voorzitster van de Kamer van volksvertegenwoordigers werd het advies gevraagd over het wetsvoorstel 'tot bescherming van slachtoffers van huiselijk en partnergeweld, door de gewelddadige partner te verplichten een stalkingalarm te dragen' (DOC 55 0682/001) alsook over de amendementen nrs. 1 en 2 bij dit wetsvoorstel (DOC 55 0682/002).

De amendementen, ingediend door dezelfde parlementsleden die het wetsvoorstel hebben ingediend, vervangen het wetsvoorstel volledig[1], door een autonome regeling. Deze regeling krijgt het nieuwe opschrift: "wetsvoorstel betreffende het contactverbod en het dragen van een stalkingalarm als maatregelen om geweld tussen (ex-)partners tegen te gaan".

Aangezien het amendement nr. 1 en het alomvattende amendement nr. 2 het wetsvoorstel in zijn geheel "herschrijven"[2] en aldus klaarblijkelijk de door de stellers beoogde regeling bevatten, onderzoekt de Raad van State, afdeling Wetgeving, enkel deze door de stellers voorgestelde autonome regeling.

2. De door de amendementen voorgestelde wet heeft de vorm van een autonome wet. Deze wet regelt het stalkingalarm alsook het contactverbod die kunnen worden opgelegd en bevolen indien uit de feiten of omstandigheden blijkt dat een (ex-)partner een ernstig en onmiddellijk gevaar oplevert voor de veiligheid van een (ex-)partner.

3. De coherentie en samenhang van het (geamendeerde) wetsvoorstel schieten dermate tekort, dat het onderzoek van de Raad van State er zeer ernstig door wordt bemoeilijkt. Ten aanzien van verschillende essentiële punten is immers nauwelijks te achterhalen welke regeling de stellers precies beogen.

De belangrijkste punten van onduidelijkheid worden hierna uiteengezet, en vervolgens wordt aangegeven hoe de Raad van State meent de bedoeling van de stellers van het voorstel te begrijpen. Daartoe wordt een structuur en opbouw van het voorstel voorgesteld, die evenwel moet begrepen worden als een vertaling van de bedoeling van de stellers van het voorstel, met het oog op het onderzoek ervan. Anders gezegd, de structuur en opbouw die onder randnummer 7 worden beschreven, zijn geen voorafname op het onderzoek van de tekst, in het bijzonder in de randnummers 10 tot 19 van dit advies.

4.1. Zoals uit het nieuwe opschrift van het voorstel blijkt,[3] beoogt het voorstel niet enkel het stalkingalarm te regelen maar ook het contactverbod "als maatregel om geweld tussen (ex-) partners tegen te gaan".

[1] Met uitzondering van de formele bepaling in artikel 1 van het wetsvoorstel.

[2] Zie de verantwoording bij amendement nr. 2.

[3] Amendement nr. 1.

‡LW-AFLVJFIDB-GJIHBUQ‡

De precieze draagwijdte en strekking van het voorstel ten aanzien van het contactverbod zijn evenwel hoogst onduidelijk. Evenmin is de verhouding tussen het contactverbod en het stalkingalarm, en de bijbehorende procedures, duidelijk.

4.2. Impliciet lijkt het voorstel aan te nemen dat een stalkingalarm enkel kan worden bevolen wanneer een contactverbod wordt opgelegd. Evenwel wordt enkel in artikel 5 van het voorstel (dat artikel 35 van de wet van 20 juli 1990 'betreffende de voorlopige hechtenis' wijzigt) uitdrukkelijk de verbinding gemaakt en bepaald dat de verplichting tot het dragen van een stalkingalarm ertoe dient "de betrokkene te verbieden in contact te komen met een (ex-)partner".

De verhouding tussen het contactverbod en het stalkingalarm moet in het voorstel uitdrukkelijk verduidelijkt worden. De bepaling in artikel 3, § 2, van het voorstel dat "dat bevel" de gewelddadige partner gelast uit de buurt van zijn partner te blijven, volstaat hiertoe niet. Het contactverbod, waaraan een stalkingalarm gekoppeld wordt, kan immers een huisverbod zijn in de zin van de wet van 15 mei 2012 'betreffende het tijdelijke huisverbod in geval van huiselijk geweld', een contactverbod dat is opgelegd door de onderzoeksrechter als alternatief voor de in de wet van 29 juli 1990 'betreffende de voorlopige hechtenis' geregelde voorlopige hechtenis, en een probatiemaatregel, gekoppeld aan een hoofdstraf of als autonome maatregel.

4.3. Het voorstel maakt niet duidelijk of een contactverbod (tussen niet samenwonende partners) op basis van deze wet kan opgelegd worden, zonder bevel een stalkingalarm te dragen.

Artikel 3, § 1, van het voorstel geeft de indruk dat de procureur des Konings noodzakelijkerwijze beide tegelijk moet opleggen en bevelen. Nochtans wordt, zoals reeds vermeld, het stalkingalarm ook gekoppeld aan andere contactverboden (in artikel 3, § 3, van het voorstel), zijnde het tijdelijk huisverbod, het contactverbod als alternatief voor voorlopige hechtenis, en het contactverbod als probatiemaatregel.

5. De regeling is bovendien onduidelijk omdat de verhouding tussen de regeling voor het contactverbod en het stalkingalarm enerzijds en de bestaande wetgeving anderzijds onduidelijk is.

Zo bepaalt artikel 5 van het voorstel dat in de wet van 20 juli 1990 'betreffende de voorlopige hechtenis' wordt ingeschreven dat de onderzoeksrechter de betrokkene kan verbieden in contact te komen met een partner en hem daartoe kan verplichten tot het dragen van een stalkingalarm, zoals bedoeld in de voorgestelde autonome wet. Die autonome wet, met name artikel 3, § 1, bepaalt evenwel dat het contactverbod en het stalkingalarm worden opgelegd door de procureur des Konings. Dezelfde contradictie geldt voor het contactverbod en het opleggen van een stalkingalarm door een rechter of een rechtbank als probatiemaatregelen (in artikel 3, § 3, en in de artikelen 6 en 7).

Dit niet op elkaar aansluiten van de regelingen wordt niet volledig opgelost door in artikel 4, § 1, van het voorstel de specifieke procedure enkel van toepassing te maken op de gevallen bedoeld in artikel 3, § 3, 1° en 2°, van het voorstel, aangezien in artikel 3, §§ 1 en 2, uitdrukkelijk sprake is van (het bevel van) de procureur.

‡LW-AFLVJFIDB-GJIHBUQ‡

6. De onduidelijke verhouding tussen contactverbod en stalkingalarm, en tussen de voorgestelde regeling en de bestaande wetgeving, blijkt ook uit artikel 4 van het voorstel. Hierin wordt een procedure opgenomen. Waarvoor die procedure geldt, is evenwel hoogst onduidelijk.

Artikel 4, § 1, legt de procedure op "in de gevallen bedoeld in artikel 3, § 3, 1° en 2°".

De betrokken paragraaf 3 bepaalt de gevallen waarin het stalkingalarm kan worden aangebracht, zodat artikel 4 betrekking lijkt te hebben op het opleggen van het stalkingalarm. Vervolgens stelt de bepaling (onder artikel 4, § 1, 1°) evenwel dat het bevel de omstandigheden moet vermelden die aanleiding hebben gegeven "tot het contactverbod en tot de plaatsing van het stalkingalarm". Artikel 4, § 1, 3°, handelt dan evenwel weer enkel over het stalkingalarm, net zoals de verdere bepalingen van het artikel. Dat is, met uitzondering van artikel 4, § 8, waarin de familierechtbank bevoegd wordt gemaakt om "het contactverbod of de stalkingalarmmaatregel" op te heffen of te verlengen.

Indien artikel 4 ook geldt voor het contactverbod, zou het ook gelden voor het opleggen van het huisverbod (bedoeld in artikel 3, § 3, 1°). Dit huisverbod, en de daarvoor geldende procedure, is echter reeds geregeld in de wet van 15 mei 2012. Het is niet duidelijk welke van de twee, weliswaar sterk gelijklopende, maar niet identieke procedures, dan zou moeten worden gevolgd.

Indien artikel 4 begrepen zou kunnen worden als enkel een procedure voor het opleggen van de stalkingmaatregel, ontbreekt evenwel een regeling voor de procedure voor het opleggen van het nieuwe contactverbod (buiten de context van voorlopige hechtenis of als probatiemaatregel) tussen partners die niet op dezelfde locatie wonen. Bovendien zouden in dit geval nog steeds twee, weliswaar sterk gelijklopende, maar niet identieke procedures, gelden voor het opleggen van het huisverbod enerzijds, en de bijbehorende stalkingmaatregel anderzijds.

De toevoeging in artikel 3, § 1, van het voorstel dat het opleggen van een contactverbod en een stalkingalarm geen afbreuk doet aan de maatregelen die zijn ingesteld bij de wet van 15 mei 2012 verhoogt de verwarring enkel nog meer, maar schept geen duidelijkheid over de verhouding tussen de voorgestelde wet en de wet van 15 mei 2012.

7. Om de door de stellers van het voorstel nagestreefde doelstelling te bereiken, lijkt het voorstel als volgt te moeten worden opgesteld.

Na de definitie van stalkingalarm en partner, moet worden bepaald in welke gevallen het dragen van een stalkingalarm kan worden bevolen.

Hierbij zou het voorstel bepalen dat het dragen van een stalkingalarm kan worden bevolen aan de persoon ten aanzien van wie een contactverbod is opgelegd, op voorwaarde dat dit een partner in de zin van het wetsvoorstel is, op voorwaarde dat de persoon een ernstig en onmiddellijk gevaar oplevert voor de veiligheid van de partner, op voorwaarde dat de partner hiermee instemt, en dit alles teneinde de veiligheid van de in gevaar verkerende partner te

‡LW-AFLVJFIDB-GJIHBUQ‡

waarborgen.[4] Het vereiste, thans vermeld in artikel 3, § 3, inleidende zin, van het voorstel dat er sprake moet zijn van "geweldpleging dan wel indien daarvoor wordt gevreesd", lijkt in deze voorwaarden te zijn vervat, en dus niet te moeten worden herhaald.

Vervolgens kan worden bepaald dat een bedoeld contactverbod een contactverbod is, 1° als huisverbod opgelegd in het raam van de toepassing van de wet van 15 mei 2012, 2° opgelegd op basis van de voorgestelde wet tussen partners die niet op dezelfde verblijfplaats verblijven, 3° opgelegd (op grond van het voorgestelde artikel 35, derde lid, van de wet van 29 juli 1990) als alternatief voor de in de wet van 29 juli 1990 opgenomen voorlopige hechtenis, en 4° opgelegd als probatiemaatregel.

Het lijkt ook logisch om, in de plaats van hetgeen thans in artikel 3, § 4, van het voorstel is opgenomen, op algemene wijze te bepalen dat het stalkingalarm wordt aangebracht voor (maximaal) de duur van het huisverbod of contactverbod waaraan het gekoppeld is.

Vervolgens kan ten aanzien van het onder 2° bedoelde contactverbod worden bepaald dat dit bevel aan een gewelddadige partner om uit de buurt van de andere partner te blijven, kan worden opgelegd door de procureur des Konings "indien uit feiten of omstandigheden blijkt dat een partner een ernstig en onmiddellijk gevaar oplevert voor de veiligheid van een persoon, ingeval de partners niet op dezelfde locatie wonen". Het wordt aan de stellers van het voorstel ter overweging gegeven of deze regeling niet beter via wijzigingsbepalingen wordt ingevoegd in de bestaande wet van 15 mei 2012 (die aldus een ruimer toepassingsgebied zou krijgen),[5] zodat de voorgestelde autonome wet enkel een regeling van het stalkingalarm zou bevatten.[6]

Voor het contactverbod bedoeld onder 3° kan de thans in artikel 5 van het voorstel opgenomen wijzigingsbepaling behouden blijven. Voor het contactverbod onder 3° worden de bepalingen van artikel 6 en 7 van het voorstel het best omgevormd tot wijzigingsbepalingen van de betrokken wetsbepalingen, om aldus de betrokken rechters en rechtbanken uitdrukkelijk de bevoegdheid te geven een contactverbod en een stalkingalarm als probatiemaatregel op te leggen.

Vervolgens moet de procedure voor het opleggen van een stalkingalarm worden geregeld. Op algemene wijze kan bepaald worden dat het stalkingalarm binnen 24 uren na het bevel daartoe moet worden aangebracht door de diensten van de bevoegde gemeenschap.

[4] Over de aanvaardbaarheid van deze voorwaarden voor het stalkingalarm in de zin van het voorstel, zie verder in dit advies *sub* 17.

[5] Indien deze werkwijze niet gevolgd wordt, moet in de voorgestelde wet de procedure die door de procureur moet worden gevolgd, worden geregeld.

[6] Op die wijze wordt ook vermeden dat, zoals de voorgestelde tekst thans doet, de indruk wordt gewekt dat de voorwaarden voor het contactverbod, vermeld in artikel 3, § 1, ook zouden gelden voor de contactverboden als alternatief voor de voorlopige hechtenis, of als probatiemaatregel. Deze twee laatste vormen van contactverbod zijn evenwel niet beperkt tot contactverboden tussen partners of ex-partners.

‡LW-AFLVJFIDB-GJIHBUQ‡

Door de invoeging in de wet van 20 juli 1990 'betreffende de voorlopige hechtenis' (voorgesteld artikel 5), alsook het mogelijk maken van het contactverbod en het stalkingalarm in de wet van 29 juni 1964 'betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie' (artikel 6) en in de artikelen 37*quinquies* tot 37*undecies* van het Strafwetboek (artikel 7[7]), is het niet nodig voor deze gevallen specifiek een procedure voor het opleggen van het stalkingalarm te regelen. Voor het stalkingalarm dat gekoppeld wordt aan het huisverbod bedoeld in de wet van 15 mei 2012 lijkt het, in de geest van de stellers, te volstaan te verwijzen naar de bestaande procedure voor het opleggen van dit huisverbod[8] (aldus wordt het probleem vermeden van de gelijktijdige toepassing van de niet geheel identieke procedures in de wet van 15 mei 2012 en in het voorgestelde artikel 4).[9]

Voor het geval van het nieuwe contactverbod[10] alsook het bijbehorende stalkingalarm dat op basis van de voorgestelde wet zal kunnen opgelegd worden tussen partners die niet dezelfde woonst betrekken, zou dan de in artikel 4 van het voorstel voorgestelde procedure gelden.

Ten slotte kan het overtreden (van de nieuwe vorm) van het contactverbod, alsook het overtreden van de verplichting tot het dragen van een stalkingalarm strafbaar worden gesteld, het best in twee afzonderlijke bepalingen.

8. Het is het op deze wijze begrepen voorstel van wet dat door de afdeling Wetgeving wordt onderzocht.

VORMVEREISTEN

9. Overeenkomstig artikel 9 van het voorstel zal, rekening houdend met de bevoegdheden van de gemeenschappen op grond van "artikel 5, III" (lees: artikel 5, § 1, III) van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' (BWHI), en op grond van artikel 2 van het samenwerkingsakkoord van 17 december 2013 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap 'met betrekking tot de uitoefening van de opdrachten van de Justitiehuizen', overleg worden gepleegd met de gemeenschappen aangaande de weerslag van de tenuitvoerlegging van de voorgestelde wet op de uitvoeringscapaciteit van de justitiehuizen binnen de uitoefening van hun opdrachten.

[7] Zie de opmerking bij artikel 7.

[8] Over de bevoegdheid van de procureur des Konings voor het opleggen van het stalkingalarm, zie verder in dit advies *sub* 18.1-18.5.

[9] Artikel 4, § 1, maakt de procedure immers van toepassing op de gevallen bedoeld in het voorgestelde artikel 3, § 3, 1°. Over de onduidelijkheid in het voorstel of dit enkel geldt voor het stalkingalarm, of ook voor het contactverbod, zie *sub* 6.

[10] Tenzij men ervoor kiest, zoals hiervoor gesuggereerd, om het loutere contactverbod te integreren in de wet van 15 mei 2012, met de daarin vervatte procedure.

‡LW-AFLVJFIDB-GJIHBUQ‡

Artikel 2 van het samenwerkingsakkoord van 17 december 2013 bepaalt evenwel dat de partijen er zich toe verbinden om in het kader van de Interministeriële Conferentie voor de Justitiehuizen voorafgaand overleg te plegen over alle initiatieven van de partijen die een impact hebben of kunnen hebben op de uitvoeringscapaciteit van de Justitiehuizen in de uitoefening van hun opdrachten.

Aangezien in het voorgestelde artikel 3, § 2, de diensten van de gemeenschappen worden betrokken, moet dus, alvorens het wetsvoorstel aan te nemen overleg gepleegd worden met de gemeenschappen.[11] Aangezien dit overleg voorafgaand moet plaatsvinden is artikel 9 van het voorstel overbodig, en moet het worden geschrapt.

10. Hoewel het voorstel geen uitdrukkelijke regeling bevat inzake de verwerking van persoonsgegevens, kan aangenomen worden dat het voorgestelde systeem, in het bijzonder het stalkingalarm, dit noodzakelijkerwijze impliceert (zie de opmerkingen *sub* 13.3 en 20 van dit advies).

Uit artikel 59, § 1, tweede lid, van de wet van 30 juli 2018 'betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens', gelezen in samenhang met artikel 28, lid 2, van richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 'betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad', volgt dat de bevoegde toezichthoudende autoriteit moet worden geraadpleegd over het wetsvoorstel en de amendementen. Het wetsvoorstel en de amendementen moeten bijgevolg voor advies worden voorgelegd aan de Gegevensbeschermingsautoriteit, die op grond van artikel 4, § 2, van de wet van 3 december 2017 'tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit' residuair bevoegd is om advies uit te brengen over de wetsvoorstellen die betrekking hebben op de verwerking van de persoonsgegevens die onder het toepassingsgebied van de Richtlijn vallen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKING: VERENIGBAARHEID MET DE GRONDRECHTEN

11. Zowel het contactverbod dat kan worden opgelegd tussen partners die niet op dezelfde verblijfplaats verblijven, als het stalkingalarm dat kan worden gekoppeld aan de verschillende vormen van contactverbod tussen partners, moeten worden getoetst op hun verenigbaarheid met de fundamentele rechten en vrijheden.

[11] Wellicht moet de verwijzing in artikel 10 van het voorstel naar "artikel 7" begrepen worden als een verwijzing naar het voorgestelde artikel 9, zodat aangegeven wordt dat het overleg in principe vóór de inwerkingtreding moet gebeuren. Deze werkwijze volstaat niet, zie verder bij de bespreking van artikel 10.

‡LW-AFLVJFIDB-GJIHBUQ‡

De voorgelegde bepalingen vormen een verregaande inmenging in het recht op privéleven (artikel 8 EVRM en artikel 22 G.W.) van beide partners en in de vrijheid van verplaatsing (artikel 2 Protocol 4 bij het EVRM en artikel 12 G.W.) van de persoon aan wie het verbod en het alarm worden opgelegd. In het bijzonder vormt de gekozen vorm van stalkingalarm (zie verder *sub* 13) een bijzonder ernstige beperking van het recht op privéleven en van het recht op persoonlijke vrijheid van verplaatsing.

12. De voorgestelde regelingen streven een legitiem doel na. Zo zijn de regelingen ingegeven door de zorg om strafbare feiten te voorkomen, en ter bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Het EHRM erkent ook dat er positieve verplichtingen voortvloeien uit de artikelen 2, 3 en 8 EVRM, die met name inhouden dat materiële en procedurele bepalingen moeten worden vastgesteld en praktische maatregelen moeten worden genomen die het mogelijk maken om criminaliteit gericht tegen personen en de bedreiging van hun lichamelijke en geestelijke welzijn effectief te bestrijden door middel van preventieve maatregelen, doeltreffend onderzoek en doeltreffende vervolging. In deze context kan ook verwezen worden naar het Verdrag van de Raad van Europa 'betreffende het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en van huiselijk geweld', gedaan te Istanboel op 11 mei 2011, en geratificeerd op 14 maart 2016 door België.[12]

De noodzaak om personen te beschermen die het slachtoffer zijn van geweldplegingen of bedreigingen, kan zonder twijfel rechtvaardigen dat de rechten worden beperkt van de persoon waartegen een klacht is ingediend betreffende deze feiten of bedreigingen, met name zijn recht op eerbiediging van het privéleven en van het gezinsleven, en de vrijheid van verplaatsing. De bevoegde autoriteiten dienen daarbij echter de wettelijk voorgeschreven procedures en de overige waarborgen, alsmede de overige vrijheden en rechten volledig in acht te nemen. Met name dient er volgens het EHRM een wettelijk kader te worden

[12] Artikel 52 en 53 van dit laatste verdrag luiden als volgt:

"Art. 52 - Spoedeisende locatieverboden. De partijen nemen de wetgevende of andere maatregelen die nodig zijn om te waarborgen dat de bevoegde autoriteiten gerechtigd worden een pleger van huiselijk geweld bij onmiddellijk gevaar te bevelen onverwijld de woning van het slachtoffer of van de persoon die gevaar loopt gedurende een toereikende periode te verlaten en de pleger te verbieden deze woning te betreden of contact op te nemen met het slachtoffer of de persoon die gevaar loopt. Bij uit hoofde van dit artikel genomen maatregelen wordt prioriteit verleend aan de veiligheid van slachtoffers of personen die gevaar lopen."

"Art.53 - Gebieds- of contactverboden of beschermingsbevelen

1. De partijen nemen de wetgevende of andere maatregelen die nodig zijn om te waarborgen dat adequate gebieds- of contactverboden of beschermingsbevelen kunnen worden getroffen voor slachtoffers van alle vormen van geweld die vallen onder de reikwijdte van dit Verdrag.

2. De partijen nemen de wetgevende of andere maatregelen die nodig zijn om te waarborgen dat de in het eerste lid bedoelde gebieds- of contactverboden of beschermingsbevelen: - onmiddellijk en zonder onnodige financiële of administratieve lasten voor het slachtoffer getroffen kunnen worden; - kunnen worden getroffen voor een vastgestelde termijn of totdat ze worden aangepast of opgeheven; - indien nodig, op verzoek kunnen worden getroffen met onmiddellijke werking; - zelfstandig of in aanvulling op andere juridische procedures kunnen worden getroffen; - kunnen worden getroffen in vervolgprocedures.

3. De partijen nemen de wetgevende of andere maatregelen die nodig zijn om te waarborgen dat overtredingen van gebieds- of contactverboden of beschermingsbevelen getroffen uit hoofde van het eerste lid bestraft worden met doeltreffende, evenredige en afschrikkende strafrechtelijke of andere juridische sancties."

‡LW-AFLVJFIDB-GJIHBUQ‡

ingevoerd dat het mogelijk maakt de verschillende belangen en rechten die moeten worden beschermd, met elkaar te verzoenen.[13]

13.1. Het stalkingalarm, zoals opgenomen in het wetsvoorstel, verplicht een persoon een elektronische armband te dragen, zodat zijn locatie op het volledige nationale grondgebied te allen tijde kan worden bepaald, en waarmee kan bepaald worden of deze persoon in de buurt komt van de persoon die in gevaar verkeert. Dit impliceert dat ook deze laatste over een elektronisch toestel beschikt dat voortdurend zijn of haar locatie bepaalt, waarbij dit toestel automatisch de politiediensten verwittigt.

Dit alarmsysteem verschilt bijgevolg fundamenteel van het in de praktijk reeds gebruikte systeem.[14] Dit laatste systeem houdt in dat het slachtoffer, wanneer het in acuut gevaar verkeert, op het knopje van het alarmsysteem drukt, waardoor een specifieke oproep wordt gelanceerd naar de politiediensten.

13.2. Het fundamenteel verschillende karakter van de voorgestelde regeling maakt het noodzakelijk een andere term dan "stalkingalarm" te gebruiken. Het alarm wordt immers geactiveerd wanneer de gewelddadige persoon "in de buurt komt" van de persoon die in gevaar verkeert, niet wanneer deze persoon in (acuut) gevaar verkeert. De Franse term "bracelet anti-rapprochement" geeft beter de draagwijdte van het alarm weer, namelijk het signaleren wanneer het (fysieke) contactverbod wordt geschonden. In de Nederlandse tekst moet dan ook een betere term dan "stalkingalarm" worden gebruikt. Er kan gedacht worden aan "contactalarm", "anti-toenaderingsalarm" of "antitoenaderingsarmband"[15].

13.3. Deze vorm van "stalkingalarm" houdt niet enkel in dat de locatie van de betrokkene te allen tijde kan worden bepaald, maar lijkt ook onvermijdelijk in te houden dat de localisatiegegevens van de betrokkenen minstens gedurende een bepaalde periode worden bijgehouden.

In dit verband moet eraan herinnerd worden dat het Hof van Justitie, weliswaar in een andere context,[16] heeft benadrukt dat het bijhouden van localisatiegegevens een bijzonder ernstige inmenging vormt in het privéleven: "(…) *verkeers- en locatiegegevens [kunnen] informatie (…) prijsgeven over een groot aantal aspecten van het privéleven van de betrokken personen, waaronder ook gevoelige informatie, zoals seksuele geaardheid, politieke opvattingen, religieuze, filosofische, maatschappelijke of andersoortige overtuigingen en gezondheid (…). Uit deze gegevens, in hun geheel beschouwd, kunnen zeer precieze conclusies worden getrokken over het privéleven van de personen van wie de gegevens zijn bewaard, zoals hun dagelijkse*

[13] Zie bijvoorbeeld EHRM 28 oktober 1998, *Osman tegen Verenigd Koninkrijk*, CE:ECHR:1998:1028JUD002345294, §§ 115 en 116; EHRM 4 maart 2004, *M.C. tegen Bulgarije*, CE:ECHR:2003:1204JUD003927298, § 151.

[14] Op grond van de ministeriële omzendbrief 'met betrekking tot het stalkingalarm in het kader van geweld door ex-partners', 29 mei 2019, *B.S.* 5 juni 2019.

[15] Deze laatste term wordt gebruikt door de Minister van Justitie in verder vernoemd antwoord in de Commissie van Justitie van 30 juni 2021 (zie voetnoot 35).

[16] Het betrof de verplichting voor telecomoperatoren om dergelijke gegevens bij te houden in de kader van de strijd tegen criminaliteit.

‡LW-AFLVJFIDB-GJIHBUQ‡

gewoonten, hun permanente of tijdelijke verblijfplaats, hun dagelijkse of andere verplaatsingen, de activiteiten die zij uitoefenen, hun sociale relaties en de sociale kringen waarin zij verkeren".[17]

14. In hoofde van het slachtoffer gaat de voorgestelde regeling uit van een afstand van het recht op privacy. Het systeem kan immers enkel gebruikt worden als het slachtoffer daarmee instemt (zie artikel 3, § 1). Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens aanvaardt een afstand van grondrechten als deze ondubbelzinnig kan worden vastgesteld, er in voldoende minimumwaarborgen is voorzien en de afstand niet strijdig is met enig belangrijk algemeen belang.[18] Aan deze voorwaarden lijkt *in casu* voldaan wat het slachtoffer betreft.

Wat de (vermoedelijke) geweldpleger betreft, is er volgens de amendementen geen dergelijke instemming vereist. Voor deze categorie personen dient dus onderzocht te worden of het privéleven en de persoonlijke vrijheid niet onevenredig beperkt worden.

15. Om een aanvaardbare inperking van grondrechten te vormen, is eerst en vooral vereist dat een regeling voldoende rechtszeker is. Meer bepaald moeten de voorwaarden voor het opleggen van een stalkingalarm voldoende precies vastgelegd zijn.

Onverminderd hetgeen reeds *sub* 4 tot 7 is opgemerkt over de strekking van het voorstel, en over de noodzakelijke herformulering van het hele voorstel, moet gewezen worden op de onduidelijkheden in het voorstel over de vraag in welke gevallen en onder welke voorwaarden het stalkingalarm kan worden aangebracht.

In artikel 3, § 3, wordt bepaald dat het stalkingalarm kan worden aangebracht bij "geweldpleging dan wel indien daarvoor wordt gevreesd". Artikel 3, § 1, bepaalt dat contactverbod en stalkingalarm kunnen worden opgelegd "indien uit feiten of omstandigheden blijkt dat een (ex-)partner een ernstig en onmiddellijk gevaar oplevert voor de veiligheid van een (ex-)partner". Door in artikel 3, § 3, een andere formulering te gebruiken, en daarbij enkel te verwijzen naar het stalkingalarm, is niet duidelijk of bedoeld wordt dat ingeval van het opleggen van een stalkingalarm beide vormen van voorwaarden (d.w.z. die van paragraaf 1 en die van paragraaf 3) in dat geval cumulatief vervuld moeten zijn. Deze lezing is bovendien vreemd omdat de voorwaarde in paragraaf 3 minder stringent lijkt te zijn dan die van paragraaf 1. De in paragraaf 3 vermelde voorwaarde lijkt daarentegen reeds vervat te zitten in de voorwaarden van paragraaf 1.

In ieder geval moet het voorstel duidelijkheid verschaffen over de voorwaarden die gelden voor het opleggen van de nieuwe vorm van contactverbod tussen partners die niet dezelfde verblijfplaats hebben, enerzijds, en de voorwaarden die gelden voor het stalkingalarm in alle gevallen van contactverbod, anderzijds. Daarbij moet er rekening gehouden worden met de opmerkingen in verband met de proportionaliteit van de voorgestelde maatregelen, *sub* 17 in dit advies.

[17] Hof van Justitie, grote kamer, 6 oktober 2020, C511/18, C512/18 en C520/18, ECLI:EU:C:2020:791, punt 117. Zie ook punten 115 en 116.

[18] Zie bijvoorbeeld EHRM 18 oktober 2006, *Hermi t. Italië*, § 73.

‡LW-AFLVJFIDB-GJIHBUQ‡

16. De voorgestelde regeling gebruikt de term "de gewelddadige partner" om de persoon te omschrijven aan wie een bevel tot contactverbod en tot het dragen van een stalkingalarm wordt gegeven (zie artikel 3, § 1-2, artikel 4, § 1).

Het gebruik van deze term is om twee redenen problematisch.

Ten eerste kan in de voorgestelde regeling niet enkel het contactverbod, maar ook het stalkingalarm worden opgelegd zonder dat sprake is van daadwerkelijk gewelddadig optreden, laat staan van daadwerkelijk uitgevoerde misdrijven.[19] Beide kunnen immers opgelegd worden bij "ernstig en onmiddellijk gevaar", hetgeen beantwoordt aan de legitieme doelstelling van het voorstel. Het is dus in ieder geval niet correct te spreken van een gewelddadig persoon. Bedoeld is een "gewelddadig of waarschijnlijk gewelddadig persoon".

Ten tweede moet, ook indien de betrokken persoon ervan beschuldigd wordt daadwerkelijk geweld te hebben gepleegd, rekening worden gehouden met het strafrechtelijk vermoeden van onschuld zoals dat beschermd wordt door artikel 6.2 EVRM.

De procureur des Konings[20] zal het bevelschrift dat hij uitvaardigt, behoedzaam dienen te formuleren opdat het vermoeden van onschuld van de persoon die ervan verdacht wordt feiten te hebben gepleegd, niet in het gedrang wordt gebracht.[21] Het Europees Hof voor de rechten van de mens heeft in dat verband trouwens geoordeeld dat "*le principe de la présomption d'innocence consacré par le paragraphe 2 de l'article 6 [de la Convention européenne des droits de l'homme] exige qu'aucun représentant de l'Etat ne déclare qu'une personne est coupable d'une infraction avant que sa culpabilité ait été établie par un tribunal (...). Une atteinte à la présomption d'innocence peut émaner non seulement d'un juge ou d'un tribunal mais aussi d'autres autorités publiques, y compris de policiers (...) ou de procureurs, surtout lorsque ces derniers exercent des fonctions quasi-judiciaires et contrôlent le déroulement de l'enquête (...). Elle se trouve atteinte par des déclarations ou des actes qui reflètent le sentiment que la personne est coupable et qui incitent le public à croire en sa culpabilité ou qui préjugent de l'appréciation des faits par le juge compétent*".[22]

Het eerbiedigen van het vermoeden van onschuld maakt een juridische verplichting uit. Niettemin lijkt het raadzaam om uitdrukkelijk in de tekst van het wetsvoorstel te vermelden dat de procureur of de rechter die bevoegd is om een contactverbod op te leggen c.q. het dragen van een stalkingalarm te bevelen, het vermoeden van onschuld moet eerbiedigen. Dat kan bijvoorbeeld door de woorden "en met eerbiediging van het vermoeden van onschuld" in te voegen in de bepalingen die deze bevoegdheden verlenen.

---

[19] Vgl. bijv. met het voorstel van resolutie 'over de invoering van de elektronische armband voor gewelddadige partners in België', die vraagt de elektronische armband op te leggen aan "mannen die veroordeeld werden wegens geweldpleging" (*Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-735/1).

[20] Met betrekking tot de bevoegdheid van de procureur des Konings, zie verder in dit advies de opmerkingen *sub* 18.

[21] Vgl. adv.RvS 61.256/3 van 5 mei 2017 over amendementen op een wetsvoorstel dat geleid heeft tot de wet van 18 oktober 2017 'betreffende het onrechtmatig binnendringen in, bezetten van of verblijven in andermans goed', *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-1008/4.

[22] EHRM 18 oktober 2011, *Pavalache v. Roemenië*, §§ 115 en 116.

‡LW-AFLVJFIDB-GJIHBUQ‡

17. Zoals reeds beschreven, legt het voorstel dezelfde voorwaarden op voor het nieuwe contactverbod tussen partners die geen gemeenschappelijke verblijfplaats hebben enerzijds en het stalkingalarm anderzijds. Deze voorwaarden stemmen trouwens overeen met de voorwaarden die thans gelden voor het opleggen van een huisverbod op grond van de wet van 15 mei 2012.

Nochtans vormt het stalkingalarm – en *a fortiori* het antitoenaderingsalarm zoals geconcipieerd in het voorstel – een veel ingrijpendere beperking van het recht op privéleven en van de persoonlijke vrijheid dan het contactverbod op zich. Daarbij geldt ook dat niet elke situatie die een contactverbod tussen partners verantwoordt, *ipso facto* het plaatsen van een stalkingalarm kan verantwoorden.

In het licht van de evenredigheid van de grondrechteninperking, moet bijgevolg een onderscheid gemaakt worden. De voorwaarden die vervuld moeten worden, dienen met andere woorden het verschil in gradatie in rekening te nemen tussen een louter contactverbod en het plaatsen van een alarm. Daarbij moet ook rekening gehouden worden met het feit dat het voorstel het alarm in zijn meest ingrijpende vorm oplegt. Het alarmsysteem zoals thans op basis van de omzendbrief in de praktijk gebruikt, is immers veel minder ingrijpend voor het privéleven van de betrokkenen. De belangrijkste doelstelling van de maatregel, met name het slachtoffer preventief beschermen door in voorkomend geval de politiediensten zo snel mogelijk ter plaatse te sturen, lijkt daarmee in de meeste gevallen op een doeltreffende manier verwezenlijkt te kunnen worden. De inmenging in het recht op privéleven is in dat systeem veel beperkter voor alle partijen: het slachtoffer kiest zelf wanneer het zijn of haar locatie meedeelt aan de politie (en is dus niet *de facto* verplicht om ook zelf constant via een elektronisch toestel zijn of haar locatie mee te delen)[23] en de (potentiële) dader wordt niet permanent gevolgd. Dit in de omzendbrief beschreven stalkingalarm heeft evenwel zijn beperkingen – zo kan het slachtoffer de knop niet indrukken tijdens zijn of haar slaap en hebben de bevoegde diensten minder tijd om ter plaatse te komen dan wanneer een perimeter geldt – zodat het opleggen van het verregaandere antitoenaderingssysteem in bepaalde omstandigheden verantwoord kan worden.

Uit het voorgaande volgt dat, om het opleggen van het stalkingalarm te verantwoorden, in de wettelijke regeling moet worden ingeschreven dat het stalkingalarm niet kan worden opgelegd zonder dat in voldoende mate aannemelijk is gemaakt dat het plegen van geweld ten aanzien van de partner enkel kan worden voorkomen door het opleggen van een stalkingalarm zoals bedoeld in het voorstel, en niet door het loutere opleggen van een contactverbod en andere, minder ingrijpende, alarmsystemen.

[23] Zie het antwoord van de Minister van Justitie in de Commissie voor Justitie van de Kamer van volksvertegenwoordigers op 30 juni 2021 (CRIV 55 COM 534): "Il importe également de mentionner l'impact – à ne pas sous-estimer – que cette mesure peut avoir sur les victimes. Quelques victimes ont rendu leur bracelet après quelques semaines en raison de l'impact sur leur vie privée, c'est-à-dire le caractère intrusif de la géolocalisation permanente, du stress en cas de fausse alarme occasionnée par les problèmes techniques ou des périmètres mal définis et plus encore de l'abus par des condamnés, qui enfreignent délibérément le périmètre pour faire ainsi peur à leur victime."

‡LW-AFLVJFIDB-GJIHBUQ‡

18.1. De nieuwe vorm van contactverbod wordt opgelegd door de procureur des Konings. Het is ook de procureur die het stalkingalarm kan opleggen gekoppeld aan zo'n contactverbod, of in geval van huisverbod. In de andere gevallen wordt het stalkingalarm opgelegd door een onderzoeksrechter of door een rechtbank.

Na ten laatste veertien dagen zal een rechter, *in casu* de familierechtbank, zich uitspreken over de opgelegde preventieve maatregel. De familierechtbank doet uitspraak over de naleving van de voorwaarden voor het opleggen van een contactverbod of van een stalkingalarm. De rechtbank kan de maatregelen opheffen of verlengen met ten hoogste drie maanden te rekenen vanaf het vonnis.

18.2. Het Grondwettelijk Hof heeft bevestigd dat het "in principe [niet toekomt aan] het openbaar ministerie (…) maatregelen te bevelen die afbreuk doen aan de individuele rechten en vrijheden". Het Hof stelt dat "maatregelen die een dwangmaatregel of een schending van individuele rechten en vrijheden veronderstellen, enkel [mogen] worden uitgevoerd met de toestemming en onder de controle van een rechter".[24] Ook al voorziet de Grondwet niet uitdrukkelijk in het voorafgaande optreden van een rechter, een onpartijdige en onafhankelijke magistraat, toch is een dergelijk optreden in principe een essentiële waarborg voor de inachtneming van de voorwaarden waaraan een aantasting van een grondrecht is onderworpen.[25]

Afwijkingen hierop kunnen slechts uitzonderlijk zijn en dienen te worden verantwoord door redenen eigen aan de misdrijven waarop zij betrekking hebben. Het ontnemen van de waarborg van een voorafgaand rechterlijk optreden moet worden beperkt tot hetgeen strikt noodzakelijk is om de wettelijke doelstelling te bereiken en moet worden gecompenseerd door andere toereikende waarborgen teneinde misbruiken te voorkomen.[26]

Ook uit de rechtspraak van het EHRM[27] kan besloten worden dat een maatregel die een ernstige vrijheidsbeperking inhoudt, dient te worden opgelegd door een instantie die voldoende functioneel en institutioneel onafhankelijk is. In de Belgische context biedt het openbaar ministerie *in de huidige stand van de wetgeving* onvoldoende garanties voor een volledige onafhankelijkheid in gevallen waar het een rechtsprekende functie uitoefent.[28] In haar artikelen 40 en 153 heeft de Grondwet zelf de basis gelegd voor het statuut en de organisatie van het openbaar ministerie. Dat statuut en die organisatie worden met name gekenmerkt door de relaties van hiërarchische aard tussen de parketmagistraten.[29] Uit artikel 151, § 1, eerste lid, van

[24] GwH 12 maart 2020, nr. 39/2020, B.32.2.

[25] Zie adv.RvS 50.888/2 van 27 februari 2012 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 15 mei 2012 'betreffende het tijdelijk huisverbod in geval van huiselijk geweld', *Parl.St.* Kamer 2011-12, nr. 53-1994/2, randnummer 9.4.

[26] GwH 19 december 2007, nr. 154/2007, B.77.3.

[27] Zie bijvoorbeeld EHRM 13 mei 2008, *McCann v.Verenigd Koninkrijk*, § 50.

[28] Zie bijvoorbeeld GwH 6 december 2018, nr. 174/2018, B.14.3 (i.v.m. de zoeking in een informaticasysteem): "Zoals de Raad van State heeft opgemerkt in het advies dat hij heeft uitgebracht over de bestreden bepaling, '[is] de onderzoeksrechter een onafhankelijk magistraat (...) die een objectief onderzoek voert, zowel à charge als à décharge, terwijl het openbaar ministerie partij in het strafproces is' (*Parl. St*., Kamer, 2015-2016, DOC 54-1966/001, p. 127)."

[29] GwH 10 februari 2005, nr. 40/2005, B.7. Zie onder meer ook GwH 18 november 1992, nr. 43/92; GwH 6 april 2000, nr. 40/2000, B.22; GwH 24 november 2004, nr. 192/2004.

‡LW-AFLVJFIDB-GJIHBUQ‡

de Grondwet blijkt dat "de leden van het openbaar ministerie niet even onafhankelijk zijn als de leden van de zittende magistratuur, met name vanwege het feit dat ze een hiërarchische band hebben met de minister van Justitie"[30]. De Raad van State heeft in dat verband reeds opgemerkt dat "in zijn onderzoek van het statuut van het Franse openbaar ministerie, dat gelijkenissen vertoont met zijn Belgische naamgenoot[31], (…) het EHRM [concludeert] met de overweging dat het betrokken lid van het openbaar ministerie in de zaak waarin uitspraak is gedaan, ten aanzien van artikel 5, lid 3, van het Verdrag niet de waarborgen inzake onafhankelijkheid heeft geboden, die de rechtspraak vereist om te kunnen worden gekwalificeerd als 'juge ou (…) autre magistrat habilité par la loi à exercer des fonctions judiciaires'[32], in de zin van het voornoemde artikel 5, lid 3, EVRM".

Dat betekent niet dat het openbaar ministerie, met inachtneming van de belangen die in het geding zijn, in geen enkele omstandigheid, inzonderheid wanneer deze in de tijd beperkt is, in de strafprocedure een maatregel zou kunnen treffen zoals het contactverbod waarin het voorgestelde artikel 3 voorziet, in navolging van de "wettelijke uitzonderingen", bedoeld in artikel 28*bis*, § 3, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering.

Alvorens te besluiten het parket een dergelijke bevoegdheid te verlenen, moet de wetgever evenwel nagaan of geen procedure kan worden gevolgd die de rechtelijke prerogatieven beter eerbiedigt. Dit betekent dat van het voorafgaand optreden van een onafhankelijk rechter slechts uitzonderlijk kan worden afgeweken, en dat de afwijking dient te worden gerechtvaardigd met redenen die te maken hebben met de feiten die moeten worden voorkomen of verhinderd.

18.3. Ten aanzien van de regeling die geleid heeft tot de wet van 15 mei 2012 inzake het tijdelijk huisverbod, oordeelde de afdeling Wetgeving dan ook dat *"[d]e wetgever dient na te gaan of hij bijvoorbeeld een procedure kan opzetten waarbij de procureur des Konings de vrederechter met een eenzijdig verzoekschrift, ingediend spoedig nadat hij kennisgenomen heeft van het proces-verbaal, vraagt om een huisverbod te bevelen wanneer een proces-verbaal is opgemaakt voor feiten of bedreigingen (…)*".

Hoewel het dus niet uitgesloten is dat een procedure via de procureur des Konings mogelijk is in spoedeisende gevallen, moet de wetgever in eerste instantie nagaan of er geen mogelijkheid is om de maatregel eerder via een rechterlijke tussenkomst te bevelen.

---

[30] Zie het voornoemde adv.RvS 50.888/2 van 27 februari 2012.

[31] Het arrest *Moulin t. Frankrijk* van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van 23 november 2010 stelt: "si l'ensemble des magistrats de l'ordre judiciaire représente l'autorité judiciaire citée à l'article 66 de la Constitution, il ressort du droit interne que les magistrats du siège sont soumis à un régime différent de celui prévu pour les membres du ministère public. Ces derniers dépendent tous d'un supérieur hiérarchique commun, le garde des sceaux, ministre de la Justice, qui est membre du gouvernement, et donc du pouvoir exécutif. Contrairement aux juges du siège, ils ne sont pas inamovibles en vertu de l'article 64 de la Constitution. Ils sont placés sous la direction et le contrôle de leurs chefs hiérarchiques au sein du Parquet, et sous l'autorité du garde des sceaux, ministre de la Justice. En vertu de l'article 33 du code de procédure pénale, le ministère public est tenu de prendre des réquisitions écrites conformes aux instructions qui lui sont données dans les conditions prévues aux articles 36, 37 et 44 du même code, même s'il développe librement les observations orales qu'il croit convenables au bien de la justice" (EHRM 23 november 2010, *Moulin t. Frankrijk*, § 56).

[32] EHRM 23 november 2010, *Moulin t. Frankrijk*, punt 59. Zie ook EHRM 29 maart 2010, *Medvedyev e.a. t. Frankrijk*, inz. punt 124.

‡LW-AFLVJFIDB-GJIHBUQ‡

18.4. De vraag of een specifiek contactverbod kan opgelegd worden door de procureur des Konings, met een verplichte rechterlijke controle nadien, is door de wetgever positief beantwoord door het aannemen van de wet van 15 mei 2012.

Het stalkingalarm waarin het voorstel voorziet, is evenwel, zoals reeds vermeld, van een andere orde dan het contactverbod op zich. Het opleggen van zulk alarm vormt immers een vergaande vrijheidsbeperking, die in sommige gevallen mogelijk zelfs neerkomt op een vrijheidsberoving in de zin van artikel 5 EVRM.[33] De overheid heeft immers permanent zicht op de geografische locatie van de betrokkenen en kan daarmee (letterlijk en figuurlijk) de levenswandel controleren en beperken. De controle door de overheid is bijzonder ingrijpend.[34]

18.5. De conclusie is dan ook dat, ook al aanvaardt men dat een contactverbod kan worden opgelegd door de procureur des Konings, en vervolgens getoetst en al dan niet bevestigd wordt door een onafhankelijke rechter, de verantwoording hiervoor op zich niet voldoende is om te verantwoorden dat dezelfde procedure geldt voor het opleggen van een stalkingalarm (*a fortiori* het stalkingalarm zoals bedoeld in het voorstel).

Het opleggen van zulk stalkingalarm kan, door zijn veel verregaandere inmenging in de persoonlijke vrijheid en levenssfeer, slechts door een onafhankelijke rechter gebeuren. [35]

---

[33] Voor een onderscheid tussen vrijheidsbeperkingen in de zin van artikel 2 protocol 4 EVRM en artikel 5 EVRM zie bijvoorbeeld EHRM 15 december 2016, *Khlaifia e.a. t. Italië*, § 64: "The difference between deprivation of liberty and restrictions on freedom of movement under Article 2 of Protocol No. 4 is merely one of degree or intensity, and not one of nature or substance. Although the process of classification into one or other of these categories sometimes proves to be no easy task, in that some borderline cases are a matter of pure opinion, the Court cannot avoid making the selection upon which the applicability or inapplicability of Article 5 depends (see *Guzzardi v. Italy*, 6 November 1980, §§ 92-93, Series A no. 39). In order to determine whether a person has been deprived of liberty, the starting-point must be his or her concrete situation, and account must be taken of a whole range of criteria such as the type, duration, effects and manner of implementation of the measure in question (see *Amuur v. France*, 25 June 1996, § 42, Reports of Judgments and Decisions 1996-III, *and Stanev v. Bulgaria* [GC], no. 36760/06, § 115, ECHR 2012)."

[34] Vgl. EHRM 12 september 2012, *Nada t. Zwitserland*, § 231 (met verwijzing naar de *Guzzardi*-zaak) waarin het EHRM veel belang hecht aan de vraag of de betrokkene in de gaten werd gehouden door de overheid.

[35] Zie in dat verband de regeling in Frankrijk, waar een minder ingrijpende vorm van antitoenaderingsalarm kan worden opgelegd (minder vergaand omdat het enkel kan worden opgelegd na een aanhoudingsbevel, een veroordeling of in het kader van de uitvoering van de straf), en dit enkel door een onderzoeksrechter of een andere rechtbank, maar niet door het openbaar ministerie. (« Décret n° 2020-1161 du 23 septembre 2020 relatif à la mise en œuvre d'un dispositif électronique mobile anti-rapprochement : "Art. R. 24-14.-La décision de placement sous contrôle judiciaire assorti, sur le fondement de l'article 138-3, à l'encontre d'une personne majeure, d'une interdiction de se rapprocher de la victime et du port d'un bracelet anti-rapprochement est prise par ordonnance motivée rendue, selon les cas :
« 1° Par le juge d'instruction, au vu des réquisitions écrites du procureur de la République dont il est donné lecture à la personne mise en examen, et après avoir entendu les observations de cette personne et celles de son avocat ;
« 2° Par le juge des libertés et de la détention, qui statue soit au vu des réquisitions écrites du procureur de la République dont il est donné lecture à la personne mise en examen et après avoir entendu les observations de cette personne et celles de son avocat, soit après un débat contradictoire conformément à l'article 145.
« Il est donné lecture de la décision à la personne mise en examen.
« Elle peut également être décidée, sans débat contradictoire ou recueil préalable des observations de la personne et de son avocat, par ordonnance statuant sur une demande de mise en liberté ou décidant d'une mise en liberté d'office.
« La décision fixe les conditions d'exécution de la mesure, et notamment les distances de pré-alerte et d'alerte séparant la victime de la personne placée sous contrôle judiciaire dans les conditions prévues à l'article R. 24-18. Elle est notifiée à la personne ainsi placée sous contrôle judiciaire. »
In zijn antwoord in de commissie voor justitie van de Kamer van volksvertegenwoordigers op 30 juni 2021

‡LW-AFLVJFIDB-GJIHBUQ‡

19. In de voorgestelde bepalingen wordt niet bepaald dat de persoon aan wie de feiten in kwestie verweten worden, gehoord wordt vóór de eventuele uitvaardiging van het bevel tot contactverbod, respectievelijk stalkingalarm door de procureur des Konings. Dat horen zou evenwel een grote procedurele waarborg vormen, zowel in het belang van de persoon ten aanzien van wie het contactverbod respectievelijk stalkingalarm gevorderd wordt, als in het belang van het streven om geen ongefundeerde maatregel te treffen.

Het voorstel moet aldus aangevuld worden dat de oproeping van de persoon in kwestie om gehoord te worden dwingend wordt voorgeschreven, tenzij die persoon niet gehoord kan worden wegens de concrete omstandigheden van de zaak, zoals bijvoorbeeld het geval dat de betrokkene onvindbaar is of niet in staat is om gehoord te worden.

20. Het stalkingalarm, zoals geconcipieerd in het voorgestelde artikel 2, 1., lijkt in te houden dat bepaalde gegevens over de gewelddadige persoon en het slachtoffer worden bewaard. In de mate het stalkingalarm inhoudt dat gegevens worden bewaard, moet ook rekening gehouden worden met de volgende krijtlijnen inzake het bewaren van lokalisatiegegevens, zoals die onder meer door het Hof van Justitie zijn omschreven:[36]

> "Om aan het evenredigheidsvereiste te voldoen, dient een regeling duidelijke en nauwkeurige regels te bevatten over de reikwijdte en de toepassing van de betrokken maatregel, zodat degenen van wie de persoonsgegevens aan de orde zijn, over voldoende waarborgen beschikken dat die gegevens doeltreffend worden beschermd tegen het risico van misbruik. Die regeling moet wettelijk verbindend zijn naar intern recht en in het bijzonder aangeven in welke omstandigheden en onder welke voorwaarden een maatregel die voorziet in de verwerking van dergelijke gegevens kan worden genomen, en aldus waarborgen dat de inmenging tot het strikt noodzakelijke wordt beperkt. De noodzaak om over dergelijke waarborgen te beschikken is des te groter wanneer de persoonsgegevens op geautomatiseerde wijze worden verwerkt, met name wanneer er een aanzienlijk risico bestaat dat deze gegevens op onrechtmatige wijze zullen worden geraadpleegd. Deze overwegingen gelden in het bijzonder wanneer het gaat om de bescherming van een bijzondere categorie persoonsgegevens, te weten gevoelige gegevens [zie in die zin arresten van 8 april 2014, Digital Rights Ireland e.a., C-293/12 en C-594/12, EU:C:2014:238, punten 54 en 55, en 21 december 2016, Tele2, C-203/15 en C-698/15,

(CRIV 55 COM 534) omschrijft de Minister van Justitie dit systeem als volgt : "(…) Het gaat om de wet van 28 december 2019 die in de Franse *Journal officiel* is verschenen op 24 september 2020 en in werking is getreden op 25 september 2020. Het bevel om een antitoenaderingsarmband te dragen, kan in Frankrijk worden opgelegd in het kader van een strafprocedure, op bevel van de onderzoeksrechter of de zogenaamde *juge des libertés et de la détention*, dit is de rechter die verzoeken inzake voorlopige hechtenis of invrijheidstelling beoordeelt. Het bevel kan worden uitgesproken als aanvullende maatregel bij gerechtelijke controle en bij wijze van straf. Ook in een burgerrechtelijke procedure kan de familierechtbank zo'n bevel uitspreken om een vrouw te beschermen die aangifte doet van geweld en die geacht wordt in gevaar te verkeren. In dat geval moet de instemming van de gewelddadige echtgenoot worden gevraagd alvorens de armband wordt aangebracht. Weigert hij of zij dat, dan kan de rechter de zaak voor een strafrechtelijk onderzoek naar het parket verwijzen, waarna hij kan besluiten de straf op te leggen indien hij dat nodig acht. De maatregel wordt bevolen voor een periode die niet langer mag duren dan zes maanden en kan onder bepaalde voorwaarden worden verlengd. De totale duur mag niet meer dan twee jaar bedragen. (…) [E]en belangrijk aspect van het Franse systeem is dat het instrument pas in werking treedt na het aanhoudingsbevel, de veroordeling of in het kader van de uitvoering van de straf."

[36] Hof van Justitie, grote kamer, 6 oktober 2020, C511/18, C512/18 en C520/18, ECLI:EU:C:2020:791, §§ 132-133 en § 147.

‡LW-AFLVJFIDB-GJIHBUQ‡

EU:C:2016:970, punt 117; advies 1/15 (PNR-Overeenkomst EU-Canada) van 26 juli 2017, EU:C:2017:592, punt 141].

Een regeling die voorziet in de bewaring van persoonsgegevens, moet derhalve steeds beantwoorden aan objectieve criteria die een verband leggen tussen de te bewaren gegevens en het nagestreefde doel [zie in die zin advies 1/15 (PNR-Overeenkomst EU-Canada) van 26 juli 2017, EU:C:2017:592, punt 191 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en arrest van 3 oktober 2019, A e.a., C-70/18, EU:C:2019:823, punt 63]."

En verder:

"Zoals het Hof reeds heeft geoordeeld, staat artikel 15, lid 1, van richtlijn 2002/58, gelezen in het licht van de artikelen 7, 8 en 11 en artikel 52, lid 1, van het Handvest, derhalve niet eraan in de weg dat een lidstaat een regeling vaststelt op grond waarvan verkeers- en locatiegegevens preventief gericht kunnen worden bewaard ten behoeve van de bestrijding van zware criminaliteit, de voorkoming van ernstige bedreigingen voor de openbare veiligheid en de bescherming van de nationale veiligheid, op voorwaarde dat die bewaring, wat de categorieën te bewaren gegevens, de betrokken communicatiemiddelen, de betrokken personen en de duur van de bewaring betreft, tot het strikt noodzakelijke wordt beperkt (zie in die zin arrest van 21 december 2016, Tele2, C-203/15 en C-698/15, EU:C:2016:970, punt 108)."

Indien het opleggen van een stalkingalarm het bijhouden en verwerken van gegevens met zich brengt, is hiervoor een uitdrukkelijke regeling nodig, die moet beantwoorden aan de geschetste vereisten van absolute noodzakelijkheid. Gelet op artikel 22 van de Grondwet moet deze regeling in een formele wet worden opgenomen.

ARTIKELSGEWIJZE OPMERKINGEN

Artikel 2

21. De Nederlandse tekst van het voorgestelde artikel 2, 2°, definieert partner als een "(ex-) partner die een affectieve echtelijke relatie met een ander persoon heeft of heeft gehad". Zoals uit de Franse tekst blijkt wordt echter niet enkel de persoon die een echtelijke relatie heeft, beoogd. Het gaat daarentegen om een partner "die een affectieve relatie van echtelijke aard heeft of heeft gehad".

Aangezien "partner" gedefinieerd wordt als "een (ex-)partner" is het niet nodig doorheen de tekst van het voorstel te spreken van "(ex-)partner".

Gelet op de vorige opmerkingen wordt partner aldus het best gedefinieerd als "een persoon waarmee iemand een affectieve relatie van echtelijke aard heeft of heeft gehad".

22. De term "gewelddadig persoon" houdt, zoals hoger vermeld, in dat de betrokken persoon geweld heeft gepleegd. Nochtans heeft de voorgestelde regeling ook betrekking op personen die niet daadwerkelijk geweld hebben gepleegd, én op personen die niet vervolgd worden noch veroordeeld zijn voor het plegen van een misdrijf. Omwille van de nagestreefde doelstelling van het voorstel, maar ook omwille van het respect voor het strafrechtelijk

‡LW-AFLVJFIDB-GJIHBUQ‡

vermoeden van onschuld, moet de term "gewelddadige" persoon worden vervangen door de term "gevaarlijke persoon" of door de term "gewelddadige of vermoedelijk gewelddadige persoon".

Dezelfde aanpassing moet doorheen de tekst van het voorstel worden doorgevoerd.

Artikel 3

23. In het voorgestelde artikel 3, § 4, 2°, is sprake van de wijziging door "de familierechtbank, zoals bepaald in artikel 3". Wellicht wordt "artikel 4" bedoeld. De tekst moet worden aangepast.

Artikel 4

24. Het voorgestelde artikel 4, § 2, derde lid, vormt een overbodige herhaling van hetgeen reeds volgt uit artikel 4, § 1, eerste lid. Het moet bijgevolg worden geschrapt.

25. Artikel 4, § 4, bepaalt dat de procureur des Konings de stalkingalarmmaatregel "te allen tijde" kan intrekken wanneer hij van oordeel is dat het gevaar is geweken en dat hij de maatregel anders kan invullen ingeval de omstandigheden dat rechtvaardigen.

Het is niet duidelijk hoe deze bepaling zich verhoudt tot de bevoegdheid van de familierechtbank om, maximaal veertien dagen na het uitvaardigen van het bevel, te beslissen of de maatregel wordt opgeheven of verlengd (artikel 4, § 8) en hoe deze bepaling zich verhoudt tot de bevoegdheid van de familierechtbank om te allen tijde de maatregel in te trekken of anders in te vullen (artikel 4, § 10). Wellicht moet de bepaling zo begrepen worden dat de procureur des Konings de maatregel slechts kan intrekken of anders invullen zolang er geen vonnis is van de familierechtbank overeenkomstig artikel 4, § 8. Er anders over oordelen zou het gezag van gewijsde van de familierechtbank miskennen. Artikel 4, § 4, moet aldus in die zin worden aangevuld.

26. In artikel 4, § 4, is sprake van het gevaar "als bedoeld in § 1". Men schrijve "het gevaar als bedoeld in artikel 3, § 1".

Artikel 7

27. Het voorgestelde artikel 7 verwijst naar de wet van 10 april 2014 'tot invoering van de probatie als autonome straf in het Strafwetboek en tot wijziging van het Wetboek van strafvordering en de wet van 29 juni 1964 betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie'. Deze wet bevat evenwel (vrijwel) uitsluitend wijzigingsbepalingen. Er moet daarom in artikel 7 verwezen worden naar de relevante ingevoegde of gewijzigde bepalingen, zijnde de artikelen 37*quinquies* tot 37*undecies* van het Strafwetboek (zie het voorgestelde artikel 3, § 3, 4°).

‡LW-AFLVJFIDB-GJIHBUQ‡

Artikel 10

28. Het voorgestelde artikel 10 bepaalt dat de wet in werking treedt op de door de Koning bepaalde datum, rekening houdend met artikel 7 en uiterlijk op 1 januari 2021.

Wellicht wordt met de verwijzing naar artikel 7 artikel 9 bedoeld. Dit artikel schrijft immers een overleg met de gemeenschappen voor. Zoals opgemerkt bij de vormvereisten, *sub* 9, is dit overleg evenwel voorgeschreven door artikel 2 van het samenwerkingsakkoord van 17 december 2013, en moet artikel 9 uit het voorstel worden weggelaten. De wet kan immers niet worden aangenomen vooraleer dit overleg heeft plaatsgevonden.

In geen geval kan de wet met terugwerkende kracht in werking treden, gelet op de erin vervatte strafbepalingen en vrijheidsbeperkende maatregelen. De datum van 1 januari 2021 zal moeten worden vervangen.

*

‡LW-AFLVJFIDB-GJIHBUQ‡

PORTÉE DE LA PROPOSITION DE LOI ET DES AMENDEMENTS

1. La Présidente de la Chambre des représentants a demandé un avis sur la proposition de loi 'visant à protéger les victimes de violences intrafamiliales ou conjugales par le port d'un bracelet anti-rapprochement' (DOC 55 0682/001) ainsi que sur les amendements n[os] 1 et 2 à cette proposition de loi (DOC 55 0682/002).

Les amendements, déposés par les mêmes parlementaires qui ont déposé la proposition de loi, remplacent intégralement [1] celle-ci par une réglementation autonome. Cette réglementation est désormais intitulée « Proposition de loi concernant l'interdiction de contact et le bracelet anti-rapprochement comme mesures contre la violence entre partenaires ou anciens partenaires ».

Dès lors que l'amendement n° 1 et l'amendement global n° 2 « réécrivent » [2] la proposition de loi dans son ensemble et contiennent ainsi de toute évidence la réglementation visée par les auteurs, le Conseil d'État, section de législation, n'examine que cette réglementation autonome proposée par les auteurs.

2. La loi proposée par les amendements prend la forme d'une loi autonome. Cette loi règle le bracelet anti-rapprochement ainsi que l'interdiction de contact qui peuvent être imposés et ordonnés s'il ressort des faits ou des circonstances qu'un partenaire ou ancien partenaire représente une menace grave et immédiate pour la sécurité d'un partenaire ou ancien partenaire.

3. Le manque de cohérence et de cohésion de la proposition de loi (amendée) est tel que l'examen du Conseil d'État en est rendu extrêmement malaisé. En effet, à l'égard de différents points essentiels, il n'est guère possible de déterminer quelle réglementation les auteurs visent exactement.

Les principaux points ambigus sont exposés ci-après et il est indiqué ensuite comment le Conseil d'État estime devoir comprendre l'intention des auteurs de la proposition. Il est proposé à cet effet une économie et une structure de la proposition qui doivent toutefois être interprétées comme traduisant l'intention des auteurs de la proposition en vue de son examen. Autrement dit, l'économie et la structure définies au point 7 ne préjugent en rien de l'examen du texte, en particulier aux points 10 à 19 du présent avis.

4.1. Ainsi qu'il ressort du nouvel intitulé de la proposition [3], celle-ci vise non seulement à régler le bracelet anti-rapprochement, mais également l'interdiction de contact « comme mesures contre la violence entre partenaires ou anciens partenaires ».

[1] À l'exception de la disposition formelle contenue à l'article 1[er] de la proposition de loi.

[2] Voir la justification de l'amendement n° 2.

[3] Amendement n° 1.

‡LW-AFLVJFIDB-GJIHBUQ‡

L'étendue et la portée précises de la proposition par rapport à l'interdiction de contact sont toutefois particulièrement ambiguës. On n'aperçoit pas davantage l'articulation entre l'interdiction de contact et le bracelet anti-rapprochement, et les procédures y afférentes.

4.2. La proposition semble admettre implicitement que le port d'un bracelet anti-rapprochement ne peut être ordonné que si une interdiction de contact est imposée. Toutefois, seul l'article 5 de la proposition (qui modifie l'article 35 de la loi du 20 juillet 1990 'relative à la détention préventive') établit expressément le lien et prévoit que l'imposition du port d'un bracelet anti-rapprochement vise à « interdire à l'intéressé d'entrer en contact avec un partenaire ou un ancien partenaire ».

La proposition doit préciser explicitement l'articulation entre l'interdiction de contact et le bracelet anti-rapprochement. La disposition figurant à l'article 3, § 2, de la proposition prévoyant que l' ordonnance impose au partenaire violent de se tenir éloigné de son partenaire ne suffit pas à cet effet. L'interdiction de contact, à laquelle est lié un bracelet anti-rapprochement, peut en effet être une interdiction de résidence au sens de la loi du 15 mai 2012 'relative à l'interdiction temporaire de résidence en cas de violence domestique', une interdiction de contact imposée par le juge d'instruction comme alternative à la détention préventive réglée dans la loi du 20 juillet 1990 'relative à la détention préventive', et une mesure probatoire, liée à une peine principale ou comme mesure autonome.

4.3. La proposition n'indique pas clairement si une interdiction de contact (entre partenaires non cohabitants) peut être imposée sur la base de cette loi, sans ordonnance imposant le port d'un bracelet anti-rapprochement.

L'article 3, § 1er, de la proposition donne l'impression que le procureur du Roi doit nécessairement imposer et ordonner les deux simultanément. Or, comme il a déjà été mentionné, le bracelet anti-rapprochement est également lié à d'autres interdictions de contact (figurant à l'article 3, § 3, de la proposition), à savoir l'interdiction temporaire de résidence, l'interdiction de contact comme alternative à la détention préventive, et l'interdiction de contact comme mesure probatoire.

5. En outre, le dispositif est ambigu étant donné que l'articulation entre les dispositions concernant l'interdiction de contact et le bracelet anti-rapprochement, d'une part, et la législation existante, d'autre part, manque de clarté.

Ainsi, l'article 5 de la proposition dispose qu'il est inscrit dans la loi du 20 juillet 1990 'relative à la détention préventive' que le juge d'instruction peut interdire à l'intéressé d'entrer en contact avec un partenaire et, à cette fin, lui imposer le port d'un bracelet anti-rapprochement au sens de la loi autonome proposée. Cette loi autonome, notamment l'article 3, § 1er, dispose cependant que l'interdiction de contact et le bracelet anti-rapprochement sont imposés par le procureur du Roi. La même contradiction est constatée pour l'interdiction de contact et le port d'un bracelet anti-rapprochement imposés par un juge ou un tribunal comme mesures probatoires (à l'article 3, § 3, et aux articles 6 et 7).

‡LW-AFLVJFIDB-GJIHBUQ‡

Cette incohérence entre les réglementations n'est pas entièrement résolue en rendant la procédure spécifique prévue à l'article 4, § 1er, de la proposition uniquement applicable aux cas prévus à l'article 3, § 3, 1° et 2°, de la proposition, dès lors que l'article 3, §§ 1er et 2, fait expressément mention de (l'ordonnance) du procureur.

6. L'articulation ambiguë entre l'interdiction de contact et le bracelet anti-rapprochement, et entre la réglementation proposée et la législation existante, ressort également de l'article 4 de la proposition. Ce dernier prévoit une procédure dont le champ d'application paraît fort nébuleux.

L'article 4, § 1er, impose la procédure « [d]ans les cas prévus à l'article 3, § 3, 1° et 2° ».

Le paragraphe 3 concerné détermine les cas dans lesquels le bracelet anti-rapprochement peut être placé, de sorte que l'article 4 semble concerner l'imposition du bracelet anti-rapprochement. Ensuite, la disposition (sous l'article 4, § 1er, 1°) précise toutefois que l'ordonnance doit mentionner les circonstances qui ont donné lieu « à l'interdiction de contact et au placement du bracelet anti-rapprochement ». Toutefois, l'article 4, § 1er, 3°, quant à lui, ne traite que du bracelet anti-rapprochement, à l'instar des autres dispositions de l'article. Il en va ainsi, à l'exception de l'article 4, § 8, qui habilite le tribunal de la famille à lever ou prolonger « la mesure d'interdiction de contact et de port de bracelet anti-rapprochement ».

Si l'article 4 s'applique également à l'interdiction de contact, il devrait également s'appliquer à l'imposition de l'interdiction de résidence (visée à l'article 3, § 3, 1°). Or, cette interdiction de résidence et la procédure y afférente sont déjà réglées dans la loi du 15 mai 2012. On n'aperçoit pas clairement laquelle des deux procédures, certes fort similaires mais non identiques, doit alors être suivie.

Dans l'hypothèse où l'article 4 pourrait être interprété comme contenant uniquement une procédure d'imposition de la mesure du bracelet anti-rapprochement, rien n'est toutefois prévu pour la procédure d'imposition de la nouvelle interdiction de contact (en dehors du contexte de la détention préventive ou comme mesure probatoire) entre partenaires ne résidant pas dans le même lieu. En outre, deux procédures, certes fort similaires mais non identiques, s'appliqueraient encore en l'occurrence à l'imposition de l'interdiction de résidence, d'une part, et à la mesure de bracelet anti-rapprochement correspondante, d'autre part.

À l'article 3, § 1er, de la proposition, l'ajout selon lequel l'imposition d'une interdiction de contact et du placement d'un bracelet anti-rapprochement n'affecte pas les mesures instaurées par la loi du 15 mai 2012, ne fait qu'accroître la confusion, mais ne précise en rien l'articulation entre la loi proposée et la loi du 15 mai 2012.

7. Pour atteindre l'objectif poursuivi par les auteurs de la proposition, celle-ci paraît devoir être rédigée comme suit.

Après les définitions de « bracelet anti-rapprochement » et de « partenaire », il faut prévoir les cas dans lesquels le port d'un bracelet anti-rapprochement peut être ordonné.

‡LW-AFLVJFIDB-GJIHBUQ‡

À cet égard, la proposition prévoirait que le port d'un bracelet anti-rapprochement peut être ordonné à la personne à qui une interdiction de contact a été imposée, à condition que celle-ci soit un partenaire au sens de la proposition de loi, à condition que la personne représente une menace grave et immédiate pour la sécurité du partenaire, à condition que le partenaire y consente, et ce en vue d'assurer la sécurité du partenaire en danger [4]. L'exigence, actuellement mentionnée à l'article 3, § 3, phrase introductive, de la proposition, selon laquelle il doit être question de « violences subies ou craintes », semble être contenue dans ces conditions et ne doit donc pas être réitérée.

Ensuite, il peut être précisé que l' interdiction de contact visée est une interdiction de contact, 1° comme interdiction de résidence imposée dans le cadre de l'application de la loi du 15 mai 2012, 2° imposée sur la base de la loi proposée entre partenaires ne vivant pas dans la même résidence, 3° imposée (sur la base de l'article 35, alinéa 3, proposé, de la loi du 29 juillet 1990) comme alternative à la détention préventive inscrite dans la loi du 20 juillet 1990, et 4° imposée comme mesure probatoire.

Il paraît également logique, en lieu et place de ce qui est actuellement inscrit à l'article 3, § 4, de la proposition, de prévoir d'une manière générale que le bracelet anti-rapprochement est placé (tout au plus) pour la durée de l'interdiction de résidence ou de l'interdiction de contact à laquelle il est lié.

Ensuite, il peut être prévu à l'égard de l'interdiction de contact visée au 2° que l'ordonnance intimant à un partenaire violent de se tenir éloigné de l'autre partenaire peut être imposée par le procureur du Roi « s'il ressort de faits ou de circonstances qu'un partenaire représente une menace grave et immédiate pour la sécurité d'une personne, dans le cas où les partenaires n'occupent pas la même résidence ». Il est suggéré aux auteurs de la proposition d'examiner s'il ne serait pas préférable d'insérer cette règle par voie de dispositions modificatives dans la loi du 15 mai 2012 existante (dont le champ d'application serait ainsi étendu) [5], de sorte que la loi autonome proposée règlerait uniquement le bracelet anti-rapprochement [6].

La disposition modificative actuellement inscrite à l'article 5 de la proposition peut être maintenue pour l'interdiction de contact visée au 3°. En ce qui concerne l'interdiction de contact visée au 3°, mieux vaudrait refondre les dispositions des articles 6 et 7 de la proposition en dispositions modificatives des dispositions légales concernées, afin d'habiliter ainsi expressément les juges et tribunaux concernés à imposer une interdiction de contact et un bracelet anti-rapprochement comme mesure probatoire.

[4] À propos de l'admissibilité de ces conditions pour le bracelet anti-rapprochement au sens de la proposition, voir le point 17 dans la suite du présent avis.

[5] S'il n'est pas procédé de la sorte, la loi proposée doit régler la procédure à suivre par le procureur du Roi.

[6] On évite également ainsi, comme le fait actuellement le texte proposé, de donner l'impression que les conditions de l'interdiction de contact, mentionnées à l'article 3, § 1er, s'appliqueraient également aux interdictions de contact comme alternative à la détention préventive, ou comme mesure probatoire. Ces deux dernières formes d'interdiction de contact ne sont toutefois pas limitées aux interdictions de contact entre partenaires ou anciens partenaires.

‡LW-AFLVJFIDB-GJIHBUQ‡

Ensuite, la procédure d'imposition d'un bracelet anti-rapprochement doit être réglée. Il peut être prévu d'une manière générale que le placement du bracelet anti-rapprochement doit être effectué par les services de la communauté compétente dans les 24 heures de l'ordonnance à cet effet.

Par l'insertion dans la loi du 20 juillet 1990 'relative à la détention préventive' (article 5 proposé), ainsi qu'en rendant possibles l'interdiction de contact et le bracelet anti-rapprochement dans la loi du 29 juin 1964 'concernant la suspension, le sursis et la probation' (article 6) et dans les articles 37*quinquies* à 37*undecies* du Code pénal (article 7 [7]), il n'est pas nécessaire de prévoir spécifiquement une procédure d'imposition du bracelet anti-rapprochement pour ces cas. Pour ce qui est du bracelet anti-rapprochement lié à l'interdiction de résidence visée dans la loi du 15 mai 2012, il semble suffisant, dans l'esprit des auteurs, de faire référence à la procédure existante d'imposition de cette interdiction de résidence [8] (on évite ainsi le problème de l'application simultanée des procédures pas parfaitement identiques dans la loi du 15 mai 2012 et dans l'article 4 proposé) [9].

La procédure proposée à l'article 4 de la proposition s'appliquerait alors au cas de la nouvelle interdiction de contact [10] – ainsi qu'au bracelet anti-rapprochement y afférent – qui, sur la base de la loi proposée, pourra être imposée entre partenaires n'occupant pas la même résidence.

Enfin, il serait préférable que le non-respect de (la nouvelle forme de) l'interdiction de contact, ainsi que de l'obligation du port d'un bracelet anti-rapprochement, soit érigé en infraction dans deux dispositions distinctes.

8. C'est la proposition de loi comprise en ce sens qui est examinée par la section de législation.

FORMALITÉS

9. Selon l'article 9 de la proposition, compte tenu des compétences que les communautés tirent de « l'article 5, III » (lire : l'article 5, § 1er, III,) de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' (LSRI) et de l'article 2 de l'accord de coopération du 17 décembre 2013 entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française et la Communauté germanophone 'relatif à l'exercice des missions des Maisons de Justice', l'impact

[7] Voir l'observation formulée sous l'article 7.

[8] En ce qui concerne la compétence du procureur du Roi relative à l'imposition du bracelet anti-rapprochement, voir les points 18.1-18.5 dans la suite du présent avis.

[9] En effet, l'article 4, § 1er, rend la procédure applicable aux cas visés à l'article 3, § 3, 1°, proposé. À propos de l'ambiguïté dans la proposition quant à savoir si cela s'applique uniquement au bracelet anti-rapprochement ou également à l'interdiction de contact, voir le point 6.

[10] Sauf si l'on choisit, ainsi qu'il est suggéré ci-dessus, d'intégrer la simple interdiction de contact dans la loi du 15 mai 2021, avec la procédure qu'elle contient.

‡LW-AFLVJFIDB-GJIHBUQ‡

de la mise en œuvre de la loi proposée sur la capacité d'exécution des Maisons de justice dans le cadre de l'exercice de leurs missions fera l'objet d'une concertation avec les communautés.

L'article 2 de l'accord de coopération du 17 décembre 2013 dispose cependant que les parties s'engagent, dans le cadre de la Conférence interministérielle pour les Maisons de justice, à se concerter préalablement au sujet de toutes les initiatives des parties qui ont ou sont susceptibles d'avoir un impact sur la capacité d'exécution des Maisons de justice dans le cadre de l'exercice de leurs missions.

Dès lors que l'article 3, § 2, proposé, implique les services des communautés, il convient d'organiser une concertation avec les communautés avant que la proposition de loi soit adoptée [11]. Cette concertation devant avoir lieu au préalable, l'article 9 de la proposition est superflu et doit être supprimé.

10. Bien que la proposition ne contienne pas de règles explicites relatives au traitement de données à caractère personnel, on peut admettre que le système proposé, en particulier le bracelet anti-rapprochement, implique inévitablement un tel traitement (voir les observations aux points 13.3 et 20 du présent avis).

Il découle de l'article 59, § 1er, alinéa 2, de la loi du 30 juillet 2018 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel', combiné avec l'article 28, paragraphe 2, de la directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil', que l'autorité de contrôle compétente doit être consultée au sujet de la proposition de loi et des amendements. La proposition de loi et les amendements doivent par conséquent être soumis pour avis à l'Autorité de protection des données qui, en vertu de l'article 4, § 2, de la loi du 3 décembre 2017 'portant création de l'Autorité de protection des données', dispose de compétences résiduelles lui permettant de rendre un avis sur les propositions de loi concernant le traitement de données à caractère personnel qui relèvent du champ d'application de la directive.

[11] Peut-être la référence à « l'article 7 » dans l'article 10 de la proposition doit-elle être comprise comme une référence à l'article 9 proposé, ce qui indique que la concertation doit, en principe, avoir lieu avant l'entrée en vigueur. Ce procédé ne suffit pas, voir ci-dessous l'examen de l'article 10.

‡LW-AFLVJFIDB-GJIHBUQ‡

EXAMEN DU TEXTE

OBSERVATION GÉNÉRALE : COMPATIBILITÉ AVEC LES DROITS FONDAMENTAUX

11. Il y a lieu d'examiner tant l'interdiction de contact qui peut être imposée entre partenaires qui n'ont pas le même lieu de résidence, que le bracelet anti-rapprochement qui peut être associé à diverses formes d'interdiction de contact entre partenaires, quant à leur compatibilité avec les droits et libertés fondamentaux.

Les dispositions proposées constituent une ingérence radicale dans le droit au respect de la vie privée (article 8 de la CEDH et article 22 de la Constitution) des deux partenaires et dans la liberté de circulation (article 2 du Protocole 4 de la CEDH et article 12 de la Constitution) de la personne à qui l'interdiction et le bracelet sont imposés. Singulièrement, la forme d'alarme choisie (voir ci-dessous au point 13) constitue une restriction particulièrement grave du droit au respect de la vie privée et du droit à la liberté individuelle de circulation.

12. Les dispositifs proposés poursuivent un objectif légitime. Ils sont ainsi dictés par le souci de prévenir des infractions pénales et de protéger les droits et libertés d'autrui. La Cour eur. D. H. reconnaît aussi que des obligations positives découlent des articles 2, 3 et 8 de la CEDH, qui impliquent notamment l'adoption de dispositions matérielles et procédurales ainsi que de mesures d'ordre pratique permettant une lutte efficace à l'encontre des infractions contre les personnes et leur bien-être physique et moral à travers des mesures préventives, une enquête et des poursuites effectives. Dans ce contexte, on peut également faire référence à la Convention du Conseil de l'Europe 'sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique', faite à Istanbul le 11 mai 2011, et ratifiée par la Belgique le 14 mars 2016 [12].

[12] Les articles 52 et 53 de cette dernière convention s'énoncent comme suit :

« Article 52 – Ordonnances d'urgence d'interdiction. Les Parties prennent les mesures législatives ou autres nécessaires pour que les autorités compétentes se voient reconnaître le pouvoir d'ordonner, dans des situations de danger immédiat, à l'auteur de violence domestique de quitter la résidence de la victime ou de la personne en danger pour une période de temps suffisante et d'interdire à l'auteur d'entrer dans le domicile de la victime ou de la personne en danger ou de la contacter. Les mesures prises conformément au présent article doivent donner la priorité à la sécurité des victimes ou des personnes en danger ».

« Article 53 – Ordonnances d'injonction ou de protection

1. Les Parties prennent les mesures législatives ou autres nécessaires pour que des ordonnances d'injonction ou de protection appropriées soient disponibles pour les victimes de toutes les formes de violence couvertes par le champ d'application de la présente Convention.

2. Les Parties prennent les mesures législatives ou autres nécessaires pour que les ordonnances d'injonction ou de protection mentionnées au paragraphe 1 soient : - disponibles pour une protection immédiate et sans charge financière ou administrative excessive pesant sur la victime; - émises pour une période spécifiée, ou jusqu'à modification ou révocation; - le cas échéant, émises ex parte avec effet immédiat; - disponibles indépendamment ou cumulativement à d'autres procédures judiciaires; - autorisées à être introduites dans les procédures judiciaires subséquentes.

3. Les Parties prennent les mesures législatives ou autres nécessaires pour que la violation des ordonnances d'injonction ou de protection émises conformément au paragraphe 1 fasse l'objet de sanctions pénales, ou d'autres sanctions légales, effectives, proportionnées et dissuasives ».

‡LW-AFLVJFIDB-GJIHBUQ‡

Il est hors de doute que la nécessité de protéger les personnes faisant l'objet d'actes de violence ou de menaces peut justifier des restrictions aux droits de la personne faisant l'objet d'une plainte quant à ces faits ou menaces, notamment son droit au respect de la vie privée et familiale et la liberté de circulation. Cela étant, les mesures qu'il appartient aux autorités compétentes de prendre doivent pleinement respecter les voies légales et les autres garanties, ainsi que les autres libertés et droits. En particulier, selon la Cour. eur. D. H., il convient d'instaurer un cadre légal permettant de concilier les différents intérêts et droits à protéger[13].

13.1. Le bracelet anti-rapprochement, tel qu'il est prévu dans la proposition de loi, oblige une personne à porter un bracelet électronique afin de pouvoir déterminer sa position à tout moment sur l'ensemble du territoire national, et de pouvoir déterminer si elle se trouve à proximité de la personne en danger. Ceci implique que cette dernière dispose également d'un appareil électronique qui détermine sa localisation à tout moment, et qui prévient automatiquement les services de police.

Ce système d'alarme diffère donc fondamentalement du système déjà utilisé dans la pratique [14]. Ce dernier système prévoit que la victime, lorsqu'elle est en situation de danger imminent, appuie sur un bouton du système d'alarme, qui lance un appel spécifique aux services de police.

13.2. Au vu du caractère fondamentalement différent du dispositif proposé, il convient d'employer un autre terme que « stalkingalarm » dans le texte néerlandais. En effet, l'alarme est activée quand la personne violente « s'approche » de la personne en danger, et non pas quand cette personne se trouve en situation de danger (imminent). Le terme français « bracelet anti-rapprochement » traduit mieux la portée de l'alarme, qui envoie un signal lorsque l'interdiction de contact (physique) est violée. Il s'impose donc d'employer un terme plus adéquat que « stalkingalarm » dans le texte néerlandais. On pourrait envisager « contactalarm », « anti-toenaderingsalarm » ou « antitoenaderingsarmband » [15].

13.3. Cette forme de bracelet anti-rapprochement implique non seulement que la localisation de la personne concernée peut être déterminée à tout moment, mais elle semble aussi impliquer inévitablement que les données de localisation des personnes concernées soient au moins conservées un certain temps.

À cet égard, on rappellera que la Cour de justice a souligné, certes dans un autre contexte [16], que la conservation de données de localisation constituait une ingérence particulièrement grave dans la vie privée : « *(...) les données relatives au trafic et les données de*

[13] Voir par exemple Cour eur. D. H., 28 octobre 1998, *Osman c. Royaume-Uni*, CE:ECHR:1998:1028JUD002345294, §§ 115 et 116 ; Cour eur. D. H., 4 mars 2004, *M.C. c. Bulgarie*, CE:ECHR:2003:1204JUD003927298, § 151.

[14] En vertu de la circulaire ministérielle 'relative à l'alarme harcèlement dans le cadre de la violence entre ex-partenaires', 29 mai 2019, *M.B.* du 5 juin 2019.

[15] Ce dernier terme est utilisé par le Ministre de la Justice dans la réponse donnée en Commission de la Justice du 30 juin 2021, mentionnée ci-dessous (voir note de bas de page 35).

[16] Il s'agissait de l'obligation pour les opérateurs télécom de conserver de telles données dans le cadre de la lutte contre la criminalité.

‡LW-AFLVJFIDB-GJIHBUQ‡

localisation sont susceptibles de révéler des informations sur un nombre important d'aspects de la vie privée des personnes concernées, y compris des informations sensibles, telles que l'orientation sexuelle, les opinions politiques, les convictions religieuses, philosophiques, sociétales ou autres ainsi que l'état de santé, (...). Prises dans leur ensemble, lesdites données peuvent permettre de tirer des conclusions très précises concernant la vie privée des personnes dont les données ont été conservées, telles que les habitudes de la vie quotidienne, les lieux de séjour permanents ou temporaires, les déplacements journaliers ou autres, les activités exercées, les relations sociales de ces personnes et les milieux sociaux fréquentés par celles-ci » [17].

14. Dans le chef de la victime, le dispositif proposé implique une renonciation au droit du respect de la vie privée. En effet, le système ne peut être utilisé que si la victime donne son consentement (voir l'article 3, § 1er). La Cour européenne des droits de l'homme admet une renonciation à des droits fondamentaux si celle-ci est établie de manière non équivoque, s'entoure d'un minimum de garanties et ne se heurte à aucun intérêt public important [18]. En l'espèce, ces conditions semblent réunies en ce qui concerne la victime.

En ce qui concerne l'auteur (présumé) de violences, un tel consentement n'est pas requis, selon les amendements. Pour cette catégorie de personnes, il convient donc d'examiner si la vie privée et la liberté individuelle ne sont pas limitées de façon disproportionnée.

15. Pour que la limitation des droits fondamentaux soit acceptable, il est avant tout requis que la réglementation présente une sécurité juridique suffisante. Plus particulièrement, il y a lieu que les conditions pour imposer le placement d'un bracelet anti-rapprochement soient fixées de manière suffisamment précise.

Sans préjudice des observations formulées aux points 4 à 7 sur la portée de la proposition et sur la nécessité de reformuler celle-ci dans son ensemble, il faut souligner ses imprécisions sur la question de savoir dans quels cas et sous quelles conditions le bracelet anti-rapprochement peut être placé.

L'article 3, § 3, dispose que le bracelet anti-rapprochement peut être placé en cas de « violences subies ou craintes ». L'article 3, § 1er, dispose que l'interdiction de contact et le bracelet anti-rapprochement peuvent être imposés « [s]'il ressort de faits ou de circonstances qu'un partenaire ou ancien-partenaire représente une menace grave et immédiate pour la sécurité d'un partenaire ou ancien partenaire ». Dès lors que l'article 3, § 3, emploie une autre formulation et ne vise que le bracelet anti-rapprochement, on n'aperçoit pas clairement si l'intention est que les deux formes de conditions (c'est-à-dire celles du paragraphe 1er et celles du paragraphe 3) soient remplies cumulativement dans le cas de l'imposition du bracelet anti-rapprochement. En outre, cette interprétation est curieuse puisque la condition prescrite au paragraphe 3 semble être moins stricte que celle mentionnée au paragraphe 1er. Par contre, la condition mentionnée au paragraphe 3 semble déjà être comprise dans les conditions du paragraphe 1er.

[17] Cour de justice, grande chambre, 6 octobre 2020, C511/18, C512/18 et C520/18, ECLI:EU:C:2020:791, point 117. Voir aussi les points 115 et 116.

[18] Voir par exemple Cour eur. D.H., 18 octobre 2006, *Hermi c. Italie*, § 73.

‡LW-AFLVJFIDB-GJIHBUQ‡

En tout état de cause, la proposition doit clarifier les conditions auxquelles est soumise l'imposition de la nouvelle forme d'interdiction de contact entre partenaires qui ne partagent pas la même résidence, d'une part, et les conditions qui s'appliquent au bracelet anti-rapprochement dans tous les cas d'interdiction de contact, d'autre part. À cet égard, il faut tenir compte des observations formulées au point 17 du présent avis au sujet de la proportionnalité des mesures proposées.

16. Le dispositif proposé utilise le terme « partenaire violent » pour définir la personne à qui une interdiction de contact et le port d'un bracelet anti-rapprochement sont ordonnés (voir article 3, § 1er-2, article 4, § 1er).

L'utilisation de ce terme est problématique pour deux raisons.

Tout d'abord, le dispositif proposé impose non seulement l'interdiction de contact, mais aussi le bracelet anti-rapprochement sans qu'il soit question d'intervention effectivement violente, et encore moins d'infractions effectivement commises [19]. Tous deux peuvent en effet être imposés en cas de « menace grave et immédiate », ce qui répond au but légitime de la proposition. En tous les cas, il n'est donc pas correct de parler d'une personne violente. Il s'agit d'une « personne violente ou probablement violente ».

Ensuite, même si la personne concernée est accusée d'avoir effectivement commis des faits de violence, il faut tenir compte de la présomption d'innocence en matière pénale, telle qu'elle est protégée par l'article 6.2 de la CEDH.

Le procureur du Roi [20] devra formuler avec circonspection l'ordonnance qu'il prend, afin de ne pas mettre en cause la présomption d'innocence de la personne suspectée d'avoir commis des faits [21]. À cet égard, la Cour européenne des droits de l'homme a d'ailleurs considéré que « *le principe de la présomption d'innocence consacré par le paragraphe 2 de l'article 6 [de la Convention européenne des droits de l'homme] exige qu'aucun représentant de l'État ne déclare qu'une personne est coupable d'une infraction avant que sa culpabilité ait été établie par un tribunal (…). Une atteinte à la présomption d'innocence peut émaner non seulement d'un juge ou d'un tribunal mais aussi d'autres autorités publiques, y compris de policiers (…) ou de procureurs, surtout lorsque ces derniers exercent des fonctions quasi-judiciaires et contrôlent le déroulement de l'enquête (…). Elle se trouve atteinte par des déclarations ou des actes qui reflètent le sentiment que la personne est coupable et qui incitent le*

[19] Comparer, par exemple, avec la proposition de résolution 'sur l'établissement du port du bracelet électronique pour les conjoints violents en Belgique', qui demande d'imposer le bracelet électronique aux « hommes condamnés pour violence » (*Doc. parl.*, Chambre, 2019-20, n° 55-735/1).

[20] Concernant la compétence du procureur du Roi, voir plus loin les observations formulées au point 18 dans le présent avis.

[21] Comparer avec l'avis C.E. 61.256/3 du 5 mai 2017 sur des amendements à une proposition de loi devenue la loi du 18 octobre 2017 'relative à la pénétration, à l'occupation ou au séjour illégitimes dans le bien d'autrui', *Doc. parl.*, Chambre, 2016-17, n° 54-1008/4.

‡LW-AFLVJFIDB-GJIHBUQ‡

public à croire en sa culpabilité ou qui préjugent de l'appréciation des faits par le juge compétent » [22].

Le respect de le présomption d'innocence constitue une obligation juridique. Il semble néanmoins indiqué de mentionner explicitement dans le texte de la proposition de loi que le procureur ou le juge compétent pour imposer une interdiction de contact ou, le cas échéant, ordonner le port d'un bracelet anti-rapprochement doit respecter la présomption d'innocence. Cela peut se faire, par exemple, en insérant les mots « et dans le respect de la présomption d'innocence » dans les dispositions qui confèrent ces pouvoirs.

17. Ainsi qu'il a déjà été mentionné, la proposition impose les mêmes conditions pour la nouvelle interdiction de contact entre partenaires qui ne partagent pas de résidence commune, d'une part, et pour le bracelet anti-rapprochement, d'autre part. Ces conditions correspondent d'ailleurs à celles qui s'appliquent actuellement à l'imposition d'une interdiction de résidence conformément à la loi du 15 mai 2012.

Pourtant, le bracelet anti-rapprochement – et *a fortiori* le bracelet anti-rapprochement tel qu'il est conçu dans la proposition – constitue une limitation beaucoup plus importante du droit à la vie privée et de la liberté individuelle que l'interdiction de contact en soi. De plus, toutes les situations justifiant une interdiction de contact entre partenaires ne justifient pas *ipso facto* le placement d'un bracelet anti-rapprochement.

Il convient par conséquent d'opérer une distinction au regard de la proportionnalité de la limitation des droits fondamentaux. Les conditions à remplir doivent en d'autres termes tenir compte de la différence en gradation entre une simple interdiction de contact et le placement d'un bracelet. En outre, il faut aussi tenir compte du fait que la proposition impose le bracelet dans sa forme la plus intrusive. Le système d'alarme tel qu'il est actuellement utilisé en pratique sur la base de la circulaire est en effet bien moins intrusif pour la vie privée des personnes concernées. Le principal objectif de la mesure, à savoir protéger préventivement la victime en envoyant la police sur place dans les plus brefs délais le cas échéant, semble ainsi pouvoir être réalisé d'une manière efficace dans la plupart des cas. L'ingérence dans le droit à la vie privée est bien plus limitée pour toutes les parties dans ce système : la victime choisit elle-même quand elle communique sa position à la police (et n'est dès lors pas *de facto* obligée de la communiquer elle-même constamment via un appareil électronique) [23] et l'auteur (potentiel) de l'infraction n'est pas suivi en permanence. Cette alarme harcèlement décrite dans la circulaire a toutefois ses limites – la victime ne peut ainsi pas presser le bouton dans son sommeil et les services compétents disposent de moins de temps pour se rendre sur place que lorsqu'un périmètre est applicable – si bien que l'imposition d'un dispositif anti-rapprochement plus poussé peut se justifier dans certaines circonstances.

[22] Cour eur. D.H., 18 octobre 2011, *Pavalache c. Roumanie*, §§ 115 et 116.

[23] Voir la réponse du Ministre de la Justice en commission de la justice de la Chambre des représentants, le 30 juin 2021 (CRIV 55 COM 534) : « Il importe également de mentionner l'impact – à ne pas sous-estimer – que cette mesure peut avoir sur les victimes. Quelques victimes ont rendu leur bracelet après quelques semaines en raison de l'impact sur leur vie privée, c'est-à-dire le caractère intrusif de la géolocalisation permanente, du stress en cas de fausse alarme occasionnée par les problèmes techniques ou des périmètres mal définis et plus encore de l'abus par des condamnés, qui enfreignent délibérément le périmètre pour faire ainsi peur à leur victime ».

‡LW-AFLVJFIDB-GJIHBUQ‡

Il découle de ce qui précède que, pour justifier l'imposition du bracelet anti-rapprochement, il faut inscrire dans la réglementation légale que ce bracelet ne peut pas être imposé sans qu'il ait été démontré à suffisance que la violence à l'égard du partenaire peut uniquement être prévenue par l'imposition d'un bracelet anti-rapprochement au sens de la proposition, et non par la simple imposition d'une interdiction de contact et d'autres dispositifs d'alerte moins intrusifs.

18.1. La nouvelle forme d'interdiction de contact est imposée par le procureur du Roi. C'est aussi le procureur qui peut imposer le bracelet anti-rapprochement associé à une telle interdiction de contact, ou dans le cas d'une interdiction de résidence. Dans les autres cas, le bracelet anti-rapprochement est imposé par un juge d'instruction ou par un tribunal.

Après quatorze jours au plus tard, un juge, en l'occurrence le tribunal de la famille, se prononcera sur la mesure préventive imposée. Le tribunal de la famille statue sur le respect des conditions d'imposition d'une interdiction de contact ou d'un bracelet anti-rapprochement. Le tribunal peut lever les mesures ou les prolonger de maximum trois mois à dater du jugement.

18.2. La Cour constitutionnelle a confirmé qu'« en principe, il ne revient pas au ministère public d'ordonner des mesures portant atteinte aux droits et libertés individuels ». La Cour considère que « des dispositions qui supposent une mesure contraignante ou une violation de droits individuels et de libertés ne peuvent être exécutées qu'avec l'autorisation et sous le contrôle d'un juge » [24]. Bien que la Constitution ne prévoie pas expressément l'intervention préalable d'un juge, magistrat impartial et indépendant, pareille intervention est néanmoins en principe une garantie essentielle du respect des conditions auxquelles est subordonnée une atteinte à un droit fondamental [25].

Des dérogations à ce principe ne peuvent qu'être exceptionnelles et elles doivent être justifiées par des raisons propres aux infractions qu'elles concernent. La privation de la garantie d'une intervention judiciaire préalable doit être limitée à ce qui est strictement nécessaire pour atteindre l'objectif légal et doit être compensée par d'autres garanties suffisantes afin de prévenir des abus [26].

On peut également conclure de la jurisprudence de la Cour eur. D.H. [27] qu'une mesure impliquant une limitation importante de liberté doit être imposée par un organe jouissant d'une indépendance suffisante du point de vue fonctionnel et institutionnel. Dans le contexte belge, *en l'état actuel de la législation*, le ministère public n'offre pas suffisamment de garanties de totale indépendance dans les cas où il exerce une fonction juridictionnelle [28]. La Constitution

[24] C.C. 12 mars 2020, n° 39/2020, B.32.2.

[25] Voir avis C.E. 50.888/2 du 27 février 2012 sur un avant-projet devenu la loi du 15 mai 2012 'relative à l'interdiction temporaire de résidence en cas de violence domestique', *Doc. parl.*, Chambre, 2011-12, n° 53-1994/2, observation 9.4.

[26] C.C., 19 décembre 2007, n° 154/2007, B.77.3.

[27] Voir par exemple Cour eur. D.H., 13 mai 2008, *McCann c. Royaume-Uni*, § 50.

[28] Voir par exemple C.C., 6 décembre 2018, n° 174/2018, B.14.3 (concernant la recherche dans un système informatique) : « Ainsi que l'a observé le Conseil d'État dans l'avis qu'il a rendu au sujet de la disposition attaquée,

‡LW-AFLVJFIDB-GJIHBUQ‡

elle-même, en ses articles 40 et 153, contient les bases d'un statut et d'une organisation du ministère public. Ce statut et cette organisation sont notamment caractérisés par des relations de nature hiérarchique entre les magistrats du parquet [29]. Il découle de l'article 151, § 1er, alinéa 1er, de la Constitution que « les membres du ministère public ne jouissent pas du même statut d'indépendance que celui des membres de la magistrature assise, compte tenu notamment du lien hiérarchique qui les lie au ministre de la Justice » [30]. Le Conseil d'État a déjà observé à cet égard que « la Cour européenne des droits de l'homme conclut l'examen du statut du ministère public français, qui présente des similitudes avec celui de son homologue belge [31], par la considération selon laquelle le membre du ministère public concerné dans l'affaire jugée ne remplissait pas, au regard de l'article 5, § 3, de la Convention, les garanties d'indépendance exigées par la jurisprudence pour être qualifié, au sens de cette disposition, de 'juge ou (...) autre magistrat habilité par la loi à exercer des fonctions judiciaires' [32] ».

Ceci ne signifie pas que le ministère public ne puisse en aucune circonstance, compte tenu des intérêts en cause, spécialement lorsqu'elle est limitée dans le temps, adopter une mesure comme celle de l'interdiction de contact prévue par l'article 3 proposé, à l'instar des « exceptions prévues par la loi » envisagées par l'article 28*bis*, § 3, alinéa 1er, du Code d'instruction criminelle, dans la procédure pénale.

Avant de se résoudre à confier pareille compétence au parquet, il appartient toutefois au législateur d'examiner si une procédure davantage respectueuse des prérogatives judiciaires ne peut être organisée. Une dérogation à l'intervention préalable d'un juge indépendant ne peut dès lors qu'être exceptionnelle et doit être justifiée par des raisons propres aux faits qu'il y a lieu de prévenir ou d'empêcher.

18.3. Concernant le dispositif devenu la loi du 15 mai 2012 relative à l'interdiction temporaire de résidence, la section de législation a alors jugé qu'« *[i]l appartient au législateur d'examiner s'il ne lui est pas possible d'envisager par exemple une procédure par laquelle le procureur du Roi saisirait le juge de paix, par une requête unilatérale introduite à bref délai*

'le juge d'instruction est un magistrat indépendant qui mène une instruction objective, tant à charge qu'à décharge, alors que le ministère public est partie au procès pénal' (*Doc. parl.*, Chambre, 2015-2016, DOC 54-1966/001, p. 127) ».

[29] C.C., 10 février 2005, n° 40/2005, B.7. Voir entre autres également C.C., 18 novembre 1992, n° 43/92; C.C., 6 avril 2000, n° 40/2000, B.22; C.C., 24 novembre 2004, n° 192/2004.

[30] Voir l'avis C.E. 50.888/2 du 27 février 2012 précité.

[31] Selon l'arrêt *Moulin c. France* de la Cour européenne des droits de l'homme du 23 novembre 2010, « (…) si l'ensemble des magistrats de l'ordre judiciaire représente l'autorité judiciaire citée à l'article 66 de la Constitution, il ressort du droit interne que les magistrats du siège sont soumis à un régime différent de celui prévu pour les membres du ministère public. Ces derniers dépendent tous d'un supérieur hiérarchique commun, le garde des sceaux, ministre de la Justice, qui est membre du gouvernement, et donc du pouvoir exécutif. Contrairement aux juges du siège, ils ne sont pas inamovibles en vertu de l'article 64 de la Constitution. Ils sont placés sous la direction et le contrôle de leurs chefs hiérarchiques au sein du Parquet, et sous l'autorité du garde des sceaux, ministre de la Justice. En vertu de l'article 33 du code de procédure pénale, le ministère public est tenu de prendre des réquisitions écrites conformes aux instructions qui lui sont données dans les conditions prévues aux articles 36, 37 et 44 du même code, même s'il développe librement les observations orales qu'il croit convenables au bien de la justice » (Cour eur. D.H., *Moulin c. France*, 23 novembre 2010, § 56).

[32] Cour eur. D.H., *Moulin c. France*, 23 novembre 2010, § 59. Voir aussi Cour eur. D. H., *Medvedyev e.a. c. France*, 29 mars 2010, not. § 124.

‡LW-AFLVJFIDB-GJIHBUQ‡

après avoir pris connaissance d'un procès-verbal, d'une demande d'ordonner une interdiction de domicile lorsque des faits ou des menaces (…) ».

Bien qu'une procédure via le procureur du Roi ne soit donc pas exclue dans des cas urgents, le législateur doit tout d'abord vérifier s'il n'est pas possible d'ordonner la mesure plutôt par une intervention judiciaire.

18.4. En adoptant la loi du 15 mai 2012, le législateur a répondu positivement à la question de savoir si une interdiction de contact spécifique, assortie d'un contrôle juridictionnel ultérieur obligatoire, peut être imposée par le procureur du Roi.

Comme il a déjà été mentionné, le bracelet anti-rapprochement prévu par la proposition est cependant d'un autre ordre que l'interdiction de contact en soi. En effet, l'imposition d'un tel bracelet constitue une restriction importante de la liberté qui, dans certains cas, peut même revenir à une privation de liberté au sens de l'article 5 CEDH [33]. L'autorité a effectivement en permanence connaissance de la localisation géographique de la personne concernée et peut ainsi contrôler et limiter (au propre comme au figuré) le cours de sa vie. Le contrôle exercé par l'autorité est particulièrement intrusif [34].

18.5. Force est de conclure par conséquent que, même si l'on admet qu'une interdiction de contact peut être imposée par le procureur du Roi avant d'être contrôlée et confirmée ou non par un juge indépendant, la justification y afférente n'est pas suffisante en soi pour justifier que la même procédure soit appliquée pour imposer un bracelet anti-rapprochement (*a fortiori* le bracelet prévu par la proposition).

Du fait de son ingérence bien plus importante dans la liberté individuelle et dans la vie privée, un tel bracelet anti-rapprochement ne peut être imposé que par un juge indépendant [35].

---

[33] Pour une distinction entre les restrictions à la liberté au sens de l'article 2 du Protocole n° 4 CEDH et de l'article 5 CEDH, voir par exemple Cour eur. D.H., 15 décembre 2016, *Khlaifia e.a. c. Italie*, § 64 : « Entre privation de liberté et restrictions à la liberté de circuler qui obéissent à l'article 2 du Protocole n° 4, il n'y a qu'une différence de degré ou d'intensité, non de nature ou d'essence. Le classement dans l'une ou l'autre de ces catégories se révèle parfois ardu, car dans certains cas marginaux il s'agit d'une pure affaire d'appréciation, mais la Cour ne saurait éluder un choix dont dépendent l'applicabilité ou l'inapplicabilité de l'article 5 de la Convention (*Guzzardi c. Italie*, 6 novembre 1980, §§ 92-93, série A n° 39). Pour savoir si une personne a été privée de sa liberté, il faut partir de sa situation concrète et prendre en compte un ensemble de critères propres à son cas particulier comme le genre, la durée, les effets et les modalités d'exécution de la mesure considérée (*Amuur c. France*, 25 juin 1996, § 42, Recueil des arrêts et décisions 1996-III, et *Stanev c. Bulgarie* [GC], n° 36760/06, § 115, CEDH 2012) ».

[34] Comp. Cour eur. D.H., 12 septembre 2012, *Nada c. Suisse*, § 231 (avec renvoi à l'affaire *Guzzardi*) dans lequel la Cour eur. D.H. attache une grande importance à la question de savoir si la personne intéressée a fait l'objet d'une surveillance par l'autorité.

[35] Voir à ce sujet la réglementation en France, où une forme moins intrusive de dispositif anti-rapprochement peut être imposée (moins intrusif car il ne peut être imposé que consécutivement à un mandat d'arrêt, une condamnation ou dans le cadre de l'exécution de la peine), et uniquement par un juge d'instruction ou un autre tribunal, mais pas par le ministère public. (« Décret n° 2020-1161 du 23 septembre 2020 relatif à la mise en œuvre d'un dispositif électronique mobile anti-rapprochement : "Art. R. 24-14.-La décision de placement sous contrôle judiciaire assorti, sur le fondement de l'article 138-3, à l'encontre d'une personne majeure, d'une interdiction de se rapprocher de la victime et du port d'un bracelet anti-rapprochement est prise par ordonnance motivée rendue, selon les cas :
« 1° Par le juge d'instruction, au vu des réquisitions écrites du procureur de la République dont il est donné lecture à la personne mise en examen, et après avoir entendu les observations de cette personne et celles de son avocat ;

‡LW-AFLVJFIDB-GJIHBUQ‡

19. Les dispositions en projet ne prévoient pas que la personne à laquelle les faits en cause sont reprochés, est entendue par le procureur du Roi avant l'adoption éventuelle de l'ordonnance d'interdiction de contact ou imposant le port du bracelet anti-rapprochement. Or, cette audition constituerait une garantie de procédure importante, tant dans l'intérêt de la personne pour laquelle l'interdiction de contact ou le placement d'un bracelet anti-rapprochement est demandé, que dans celui de tendre à éviter d'adopter une mesure manquant de fondement.

Il convient de compléter la proposition de manière à rendre obligatoire l'invitation faite à la personne concernée d'être entendue, sauf si l'audition ne peut être réalisée en raison des circonstances concrètes de la cause, comme par exemple l'hypothèse où l'intéressé est introuvable ou n'est pas en état d'être entendu.

20. Le bracelet anti-rapprochement, tel qu'il est conçu à l'article 2, 1., proposé, paraît impliquer la conservation de certaines données relatives à la personne violente et à la victime. Dans la mesure où le bracelet anti-rapprochement implique la conservation de données, il faut aussi tenir compte des lignes directrices suivantes en matière de conservation des données de localisation, telles qu'elles ont été définies notamment par la Cour de justice [36].

> « Pour satisfaire à l'exigence de proportionnalité, une réglementation doit prévoir des règles claires et précises régissant la portée et l'application de la mesure en cause et imposant des exigences minimales, de telle sorte que les personnes dont les données à caractère personnel sont concernées disposent de garanties suffisantes permettant de protéger efficacement ces données contre les risques d'abus. Cette réglementation doit être légalement contraignante en droit interne et, en particulier indiquer en quelles circonstances et sous quelles conditions une mesure prévoyant le traitement de telles

---

« 2° Par le juge des libertés et de la détention, qui statue soit au vu des réquisitions écrites du procureur de la République dont il est donné lecture à la personne mise en examen et après avoir entendu les observations de cette personne et celles de son avocat, soit après un débat contradictoire conformément à l'article 145.
« Il est donné lecture de la décision à la personne mise en examen.
« Elle peut également être décidée, sans débat contradictoire ou recueil préalable des observations de la personne et de son avocat, par ordonnance statuant sur une demande de mise en liberté ou décidant d'une mise en liberté d'office.
« La décision fixe les conditions d'exécution de la mesure, et notamment les distances de pré-alerte et d'alerte séparant la victime de la personne placée sous contrôle judiciaire dans les conditions prévues à l'article R. 24-18. Elle est notifiée à la personne ainsi placée sous contrôle judiciaire ».
Dans sa réponse en commission de la justice de la Chambre des représentants le 30 juin 2021 (CRIV 55 COM 534), le Ministre de la Justice décrit ce système comme suit : « (…) Het gaat om de wet van 28 december 2019 die in de Franse *Journal officiel* is verschenen op 24 september 2020 en in werking is getreden op 25 september 2020. Het bevel om een antitoenaderingsarmband te dragen, kan in Frankrijk worden opgelegd in het kader van een strafprocedure, op bevel van de onderzoeksrechter of de zogenaamde *juge des libertés et de la détention*, dit is de rechter die verzoeken inzake voorlopige hechtenis of invrijheidstelling beoordeelt. Het bevel kan worden uitgesproken als aanvullende maatregel bij gerechtelijke controle en bij wijze van straf. Ook in een burgerrechtelijke procedure kan de familierechtbank zo'n bevel uitspreken om een vrouw te beschermen die aangifte doet van geweld en die geacht wordt in gevaar te verkeren. In dat geval moet de instemming van de gewelddadige echtgenoot worden gevraagd alvorens de armband wordt aangebracht. Weigert hij of zij dat, dan kan de rechter de zaak voor een strafrechtelijk onderzoek naar het parket verwijzen, waarna hij kan besluiten de straf op te leggen indien hij dat nodig acht. De maatregel wordt bevolen voor een periode die niet langer mag duren dan zes maanden en kan onder bepaalde voorwaarden worden verlengd. De totale duur mag niet meer dan twee jaar bedragen. (…) [E]en belangrijk aspect van het Franse systeem is dat het instrument pas in werking treedt na het aanhoudingsbevel, de veroordeling of in het kader van de uitvoering van de straf ».

[36] Cour de justice, grande chambre, 6 octobre 2020, C511/18, C512/18 et C520/18, ECLI:EU:C:2020:791, §§ 132-133 et § 147.

‡LW-AFLVJFIDB-GJIHBUQ‡

données peut être prise, garantissant ainsi que l'ingérence soit limitée au strict nécessaire. La nécessité de disposer de telles garanties est d'autant plus importante lorsque les données à caractère personnel sont soumises à un traitement automatisé, notamment lorsqu'il existe un risque important d'accès illicite à ces données. Ces considérations valent en particulier lorsqu'est en jeu la protection de cette catégorie particulière de données à caractère personnel que sont les données sensibles [voir, en ce sens, arrêts du 8 avril 2014, Digital Rights Ireland e.a., C-293/12 et C-594/12, EU:C:2014:238, points 54 et 55, ainsi que du 21 décembre 2016, Tele2, C-203/15 et C-698/15, EU:C:2016:970, point 117; avis 1/15 (Accord PNR UE-Canada), du 26 juillet 2017, EU:C:2017:592, point 141].

Ainsi, une réglementation prévoyant une conservation des données à caractère personnel doit toujours répondre à des critères objectifs, établissant un rapport entre les données à conserver et l'objectif poursuivi [voir, en ce sens, avis 1/15 (Accord PNR UE-Canada), du 26 juillet2017, EU:C:2017:592, point 191 et jurisprudence citée, ainsi que arrêt du 3 octobre 2019, A e.a., C-70/18, EU:C:2019:823, point 63] ».

Et ensuite :

« Ainsi, comme l'a déjà jugé la Cour, l'article 15, paragraphe 1, de la directive 2002/58, lu à la lumière des articles 7, 8 et 11 ainsi que de l'article 52, paragraphe 1, de la Charte, ne s'oppose pas à ce qu'un État membre adopte une réglementation permettant, à titre préventif, une conservation ciblée des données relatives au trafic et des données de localisation aux fins de la lutte contre la criminalité grave et de la prévention des menaces graves contre la sécurité publique, tout comme aux fins de la sauvegarde de la sécurité nationale, à condition qu'une telle conservation soit, en ce qui concerne les catégories de données à conserver, les moyens de communication visés, les personnes concernées ainsi que la durée de conservation retenue, limitée au strict nécessaire (voir, en ce sens, arrêt du 21 décembre 2016, Tele2, C-203/15 et C-698/15, EU:C:2016:970, point 108) ».

Si l'imposition d'un bracelet anti-rapprochement implique la conservation et le traitement de données, il est nécessaire de prévoir un règlement explicite répondant aux exigences d'absolue nécessité évoquées. Vu l'article 22 de la Constitution, ce règlement doit être inscrit dans une loi formelle.

OBSERVATIONS PAR ARTICLE

Article 2

21. Le texte néerlandais de l'article 2, 2°, proposé, définit « partner » comme suit : « (ex-) partner die een affectieve echtelijke relatie met een ander persoon heeft of heeft gehad ». Ainsi qu'il ressort du texte français, ce n'est toutefois pas seulement la personne qui a une relation conjugale qui est visée. Il s'agit au contraire d'un partenaire « ayant ou ayant eu une relation affective de type "conjugal" ».

Le terme « partenaire » ayant été défini comme « partenaire ou ancien partenaire », il n'est pas nécessaire de mentionner « ou ancien partenaire » dans l'ensemble du texte de la proposition.

‡LW-AFLVJFIDB-GJIHBUQ‡

Au regard des observations précédentes, mieux vaudrait dès lors définir « partenaire » comme « une personne avec laquelle quelqu'un a ou a eu une relation affective de type conjugal ».

22. Les termes « personne violente » impliquent, comme il a été indiqué ci-dessus, que la personne concernée a commis des violences. Pourtant, le règlement proposé concerne aussi des personnes qui n'ont pas effectivement commis de violences, ainsi que des personnes qui ne sont pas poursuivies ni condamnées pour une infraction commise. Compte tenu de l'objectif poursuivi par la proposition, mais également en raison du respect de la présomption d'innocence en matière pénale, il y a lieu de remplacer les termes « personne violente » par les termes « personne dangereuse » ou les termes « personne violente ou présumée violente »

Il faut procéder à la même adaptation dans l'ensemble du texte de la proposition.

Article 3

23. À l'article 3, § 4, 2°, proposé, il est question de modification par « le tribunal de la famille, prévue à l'article 3 ». Sans doute s'agit-il de « l'article 4 ». Il conviendra d'adapter le texte.

Article 4

24. L'article 4, § 2, alinéa 3, proposé, est une répétition inutile des règles qui découlent déjà de l'article 4, § 1er, alinéa 1er. Il sera par conséquent supprimé.

25. L'article 4, § 4, dispose que le procureur du Roi peut « à tout moment » lever la mesure de bracelet anti-rapprochement s'il estime que la menace est écartée et que, si les circonstances le justifient, il peut modifier les modalités de cette mesure.

On n'aperçoit pas clairement comment cette disposition s'articule avec la compétence du tribunal de la famille de décider au plus tard quatorze jours après l'adoption de l'ordonnance si la mesure est abrogée ou prolongée (article 4, § 8), ni comment elle s'articule avec la compétence du tribunal de la famille de lever à tout moment la mesure ou d'en modifier les modalités (article 4, § 10). Sans doute faut-il comprendre la disposition en ce sens que le procureur du Roi ne peut lever la mesure ou en modifier les modalités que tant qu'il n'y a pas de jugement du tribunal de la famille conformément à l'article 4, § 8. En juger autrement méconnaîtrait l'autorité de la chose jugée du tribunal de la famille. L'article 4, § 4, sera dès lors complété en ce sens .

26. L'article 4, § 4, fait mention de la menace « visée au § 1er ». On écrira « la menace visée à l'article 3, § 1er ».

‡LW-AFLVJFIDB-GJIHBUQ‡

Article 7

27. L'article 7 proposé se réfère à la loi du 10 avril 2014 'insérant la probation comme peine autonome dans le Code pénal, et modifiant le Code d'instruction criminelle, et la loi du 29 juin 1964 concernant la suspension, le sursis et la probation'. Cette loi contient toutefois (presque) exclusivement des dispositions modificatives. Il convient dès lors de faire référence, dans l'article 7, aux dispositions insérées ou modifiées pertinentes, à savoir les articles 37*quinquies* à 37*undecies* du Code pénal (voir l'article 3, § 3, 4°, proposé).

Article 10

28. L'article 10 proposé dispose que le Roi fixe la date d'entrée en vigueur de la loi, compte tenu de l'article 7 et au plus tard le 1er janvier 2021.

Sans doute la référence à l'article 7 vise-t-elle l'article 9. Cet article prescrit en effet une concertation avec les communautés. Ainsi qu'il a été observé au point 9 concernant les formalités, cette concertation est toutefois prescrite par l'article 2 de l'accord de coopération du 17 décembre 2013 et il convient d'omettre l'article 9 de la proposition. En effet, la loi ne peut pas être adoptée avant que cette concertation ait eu lieu.

La loi ne peut en aucun cas entrer en vigueur avec effet rétroactif, compte tenu des dispositions pénales et des mesures restrictives de liberté qu'elle contient. Il conviendra de remplacer la date du 1er janvier 2021.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES Marnix VAN DAMME

‡LW-AFLVJFIDB-GJIHBUQ‡