

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 220.085 van 28 juni 2012
in de zaak A. 194.979 /XII-6070**

In zake: Hendrik DEGEYTER
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Vincent De Wolf
kantoor houdend te 1060 Brussel
Guldenvlieslaan 68/9
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen: de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister
van Binnenlandse Zaken
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Peter Luypaers en Hans-Kristof Carême
kantoor houdend te 3001 Heverlee
Industrieweg 4, bus 1
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 21 december 2009, strekt tot de nietigverklaring van het koninklijk besluit van 28 september 2009 tot oplegging van een veiligheidsverificatie voor het personeel nodig voor de organisatie en de invulling van de neutrale calltaking van de alarmcentrales 100, 101 en 112 (BS 22 oktober 2009).

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en verzoeker heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Walter Van Noten heeft een verslag opgesteld.

Verzoeker en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 27 maart 2012.

Staatsraad Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Natacha Dugardin, die loco advocaat Vincent De Wolf verschijnt voor verzoeker en advocaat Hans-Kristof Carême, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Walter Van Noten heeft advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Bestreden besluit en context

3. Het bestreden koninklijk besluit van 28 september 2009 sluit aan bij de artikelen 22*quiquies* en 22*sexies* van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen. Het beoogt de personeelsleden met de functie van calltaker van de alarmcentrales 100, 101 en 112 te onderwerpen aan een veiligheidsverificatie, die bestaat uit de consultatie en evaluatie van de in artikelen 19, tweede lid, 1°, en 22*sexies* van de wet van 11 december 1998 bedoelde gegevens.

“§ 1. Behoudens in die gevallen waarin bijzondere wetten voorzien in de raadpleging van een inlichtingen-, veiligheids- of politiedienst, kan een administratieve overheid, voorafgaandelijk, beslissen dat voor de toelating tot de uitoefening van een bepaald beroep, functie, opdracht of mandaat, of voor de toelating tot de toegang tot bepaalde lokalen, gebouwen of terreinen, evenals voor het bezit van een bepaalde vergunning, licentie of toelating een in artikel 22^{sexies} bedoelde veiligheidsverificatie wordt uitgevoerd door de overheid bedoeld in artikel 15, eerste lid.

Deze beslissing kan slechts genomen worden wanneer de uitoefening van een beroep, een functie, een opdracht of mandaat, of de toegang tot lokalen, gebouwen of terreinen, of van het bezit van een vergunning, een licentie of een toelating door een niet-geëigend gebruik schade kan toebrengen aan de verdediging van de onschendbaarheid van het nationaal grondgebied en van de militaire defensieplannen, de vervulling van de opdrachten van de strijdkrachten, de inwendige veiligheid van de Staat, met inbegrip van het domein van de kernenergie, en het voortbestaan van de democratische en grondwettelijke orde, de uitwendige veiligheid van de Staat en de internationale betrekkingen van België, het wetenschappelijk en economisch potentieel van het land, de veiligheid van de Belgische onderdanen in het buitenland of de werking van de besluitvormingsorganen van de Staat.

De beslissing van de administratieve overheid wordt met redenen omkleed en ter kennis gebracht van de overheid bedoeld in artikel 15, eerste lid, en van de betrokken personen. De kennisgeving aan de betrokken personen gebeurt ten laatste op het moment dat zij zich kandidaat stellen voor een beroep, een functie, een opdracht of mandaat, of een aanvraag indienen voor toegang tot lokalen, gebouwen of terreinen, of voor het bezit van een vergunning, een licentie, of een toelating.

De overheid bedoeld in artikel 15, eerste lid, maakt haar met redenen omkleed veiligheidsadvies over aan de administratieve overheid die hierom verzocht.

Indien binnen de voorgeschreven termijn geen advies werd verleend, stelt de administratieve overheid de veiligheidsoverheid in gebreke om een advies te verlenen binnen de termijn die zij bepaalt. Indien bij het verstrijken van de termijn geen antwoord werd gegeven, wordt het veiligheidsadvies geacht positief te zijn.

Indien het veiligheidsadvies negatief is, moet de administratieve overheid die erom verzocht heeft, dit advies, met redenen omkleed

overeenkomstig artikel 22, vijfde lid, in voorkomend geval samen met haar voorstel van beslissing, aan de betrokken persoon meedelen bij een ter post aangetekende brief.”

4.2. Door de wet van 11 december 1998 tot oprichting van een beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen is een beroep opengesteld, niet alleen voor degenen ten aanzien van wie een negatief veiligheidsadvies is uitgebracht (artikel 4, § 3), maar ook voor al wie van een belang doet blijken om de voorafgaande beslissing waarbij een veiligheidsadvies wordt gevraagd aan te vechten (artikel 12).

4.3. In zijn arrest nr. 151/2006 van 18 oktober 2006 verwerpt het Grondwettelijk Hof in de volgende bewoordingen het middel waarin werd aangevoerd dat de regeling van de veiligheidsadviezen zoals die door het hiervoor aangehaalde artikel 22*quinquies* is vastgesteld, niet evenredig is met het daarin nagestreefde doel van veiligheid:

“B.9.1. Hoewel het juist is dat de beoordelingsbevoegdheid die aan elke administratieve overheid is toegekend inzake het veiligheidsadvies, ruim is opgevat, is zij geenszins onbegrensd.

B.9.2. In de eerste plaats preciseert artikel 22*quinquies*, § 1, in het tweede lid ervan, de gevallen waarin een veiligheidsverificatie kan worden verricht om een veiligheidsadvies te verkrijgen. Dat blijkt slechts mogelijk wanneer de uitoefening van een beroep, een functie, een opdracht of mandaat, of de toegang tot lokalen, gebouwen of terreinen, of het bezit van een vergunning, een licentie of een toelating door een oneigenlijk gebruik schade kan toebrengen aan de verdediging van de onschendbaarheid van het nationaal grondgebied en van de militaire defensieplannen, de vervulling van de opdrachten van de strijdkrachten, de inwendige veiligheid van de Staat, met inbegrip van het domein van de kernenergie, en het voortbestaan van de democratische en grondwettelijke orde, de uitwendige veiligheid van de Staat en de internationale betrekkingen van België, het wetenschappelijk en economisch potentieel van het land, de veiligheid van de Belgische onderdanen in het buitenland of de werking van de besluitvormingsorganen van de Staat.

B.9.3. Uit het derde lid van de eerste paragraaf van de bestreden bepaling blijkt vervolgens dat de administratieve overheid haar beslissing met redenen moet omkleeden en ze ter kennis moet brengen van de betrokken personen.

De veiligheidsoverheid kan, overeenkomstig artikel 22*sexies*, § 2,

weigeren om in te gaan op een aanvraag tot het verrichten van een verificatie wanneer zij van mening is dat de aanvraag niet gerechtvaardigd is door een van de in artikel 22*bis*, tweede lid, of artikel 22*quinqües*, § 1, tweede lid, bedoelde belangen, waarbij die twee voorwaarden, zoals in de memorie van toelichting wordt bevestigd, ‘een ernstige rem op mogelijke lichtzinnige aanvragen’ vormen [...].

B.9.4. Ten slotte staat een beroep bij het beroepsorgaan open, niet alleen voor de persoon ten aanzien van wie een negatief veiligheidsadvies is uitgebracht (artikel 4, § 3, van de wet van 11 december 1998 tot oprichting van een beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen, gewijzigd bij de wet van 3 mei 2005 houdende wijziging van de wet van 11 december 1998 tot oprichting van een beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen), maar ook voor eenieder die van een belang doet blijken om de voorafgaande beslissing waarbij een veiligheidsadvies wordt gevraagd aan te vechten (artikel 12 van de wet van 11 december 1998 tot oprichting van een beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen).

B.9.5. De inmenging in het privéleven door de bestreden regeling van de veiligheidsadviezen, is bijgevolg niet onevenredig met het gewettigde doel dat de wetgever inzake veiligheid nastreeft. Die regeling voldoet aan de vereisten van voorzienbaarheid en noodzakelijkheid die de wetgever moet in acht nemen wanneer hij de uitoefening van het recht op het privéleven zoals dat is gewaarborgd bij artikel 22 van de Grondwet, beperkt.”

5.1. In haar advies van 3 juni 2009 over het ontwerp dat tot het betreden besluit heeft geleid, overweegt de afdeling Wetgeving van de Raad van State (adm. doss., stuk 8):

“De administratieve overheid kan slechts besluiten een veiligheidsverificatie te laten uitvoeren voor zover voldaan is aan de voorwaarden opgesomd in artikel 22*quinqües* van de voornoemde wet van 11 december 1998. De administratieve overheid moet bovendien het besluit dat ze neemt met redenen omkleden en het ter kennis brengen van de overheid bedoeld in artikel 15 van diezelfde wet van 11 december 1998, alsook van de betrokken personen en wel ‘ten laatste op het moment dat zij zich kandidaat stellen voor een beroep, een functie, een opdracht of mandaat, of een aanvraag indienen voor toegang tot lokalen, gebouwen of terreinen, of voor het bezit van een vergunning, een licentie of een toelating’.

Hieruit volgt dat een administratieve overheid die besluit een veiligheidsverificatie uit te voeren, hiertoe artikel 22*quinqües* van de voormelde wet van 11 december 1998 in acht moet nemen.

Niets staat er evenwel aan in de weg dat een verordenende tekst bepaalt dat de administratieve overheid er voortaan toe gehouden is om voor een

bepaalde functie deze veiligheidsverificatie aan te vragen. In zo'n geval echter moet de steller van het ontwerp in staat zijn aan te tonen dat voor elke betreffende functie voldaan is aan de voorwaarden waarvan het besluit om zo'n verificatie uit te voeren afhankelijk wordt gesteld. Bovendien ontslaat dat aantonen de administratieve overheid niet van de verplichting om elk besluit dat wordt overgezonden aan de overheid bedoeld in artikel 15 van de voornoemde wet van 11 december 1998, met redenen te omkleden.

Daarenboven wordt de aandacht van de steller van het ontwerp erop gevestigd dat artikel 22*sexies*, § 2, eerste lid, van de voormelde wet van 11 december 1998 de overheid bedoeld in artikel 15 van diezelfde wet de mogelijkheid biedt 'te weigeren in te gaan op een beslissing om veiligheidsverificaties uit te voeren indien zij van oordeel is dat deze verificaties niet gerechtvaardigd zijn vanuit een van de belangen opgesomd [...] [in artikel] 22*quinquies*, § 1, eerste lid'. De uitvaardiging van een koninklijk besluit dat voorziet in het systematisch werken met een veiligheidsverificatie zal de overheid bedoeld in artikel 15 van de voormelde wet van 11 december 1998 niet de beoordelingsbevoegdheid ontnemen die haar aldus wordt toegekend door artikel 22*sexies*, § 2, eerste lid, van diezelfde wet."

5.2. Finaal bepaalt het aangevochten koninklijk besluit in artikel 1 dat, onverminderd de bevoegdheid van de in artikel 15 van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen bedoelde overheid, niemand toegang kan krijgen tot de functie van calltaker indien hij niet in het bezit is van een positief veiligheidsadvies in de zin van het artikel 22*quinquies* van de wet van 11 december 1998.

Artikel 2 bepaalt dat de calltakers het positief veiligheidsadvies elke vijf jaar dienen te behalen. Voor de op de datum van de inwerkingtreding van het koninklijk besluit reeds in dienst zijnde calltakers -zoals verzoeker- begint de termijn van vijf jaar te lopen vanaf de datum van het positief veiligheidsadvies, indien zij spontaan een veiligheidsverificatie ondergaan; indien zij niet spontaan een veiligheidsverificatie ondergaan, begint de termijn van vijf jaar te lopen vanaf de inwerkingtreding van het besluit.

IV. Belang

6. Verwerende partij betwist in de memorie van antwoord verzoekers belang.

In het auditorsverslag wordt op beredeneerde wijze voorgesteld de exceptie te verwerpen.

In de laatste memorie verklaart verwerende partij zich bij het auditorsverslag aan te sluiten. Zij mag dan ook worden geacht niet langer op de inwilliging van de exceptie aan te dringen.

V. Enig middel

Standpunt van de partijen

7. Verzoeker voert in een enig middel de schending aan van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen, in het bijzonder de artikelen 22^{quinqies} en 22^{sexies}, artikel 17 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, artikel 22 van de Grondwet, het redelijkheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en de motiveringsverplichting.

Verzoeker doet in de eerste plaats gelden dat er “geen enkel feitelijk motief” bestaat om het opleggen van de veiligheidsverificatie te rechtvaardigen. In de tweede plaats betoogt hij dat indien een dergelijk motief toch bestaat, “het hoe dan ook kennelijk in wanverhouding zou staan tot het doel van het bestreden Koninklijk Besluit”. Die wanverhouding wordt “nog zichtbaarder” gelet op artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 22 van de Grondwet, die het recht op de eerbiediging van het

privéleven beschermen en waarvan slechts mag worden afgeweken als de aangewende middelen in evenredige verhouding staan tot het nagestreefde doel, wat hier helemaal niet het geval is.

8. Verwerende partij werpt in de memorie van antwoord tegen dat verzoeker eraan voorbijgaat dat de neutrale calltakers toegang hebben tot de beveiligde lokalen van de federale politie en om die reden alleen al een veiligheidsverificatie moeten ondergaan. De gebouwen van de politiediensten zijn “strategisch kritieke plaatsen die cruciaal zijn voor de veiligheid van de staat en haar bevolking”. Verwerende partij wijst er ook op dat er in het advies van de afdeling Wetgeving geen opmerkingen zijn geformuleerd met betrekking tot de eventuele tegenstrijdigheid van het bestreden besluit en het toepassingsgebied *ratione personae* van artikel 22*quinquies* van de wet.

Voorts is verwerende partij van mening dat het koninklijk besluit “wel degelijk in een evenredige verhouding tot het nagestreefde doel [staat] -m.n. de bescherming van potentieel kritieke informatie-, m.n. gelet op het feit dat het bestreden besluit geen afbreuk doet aan het feit dat de administratieve overheid bij het overzenden van een besluit aan de overheid bedoeld in artikel 15 van de wet van 11 december 2009, zulk een besluit dient te motiveren, en aangezien artikel 22*sexies*, § 2, eerste lid van de voormelde wet van 11 december 1998 de overheid bedoeld in artikel 15 van diezelfde wet de mogelijkheid biedt te ‘weigeren in te gaan op een beslissing om veiligheidsverificaties uit te voeren indien zij van oordeel is dat deze verificaties niet gerechtvaardigd zijn vanuit een van de belangen opgesomd (...) in artikel 22*quinquies*, § 1, eerste lid’.”

9. In de memorie van wederantwoord vraagt verzoeker zich af “wat er zal gebeuren indien de overheid bedoeld in artikel 15 van de wet van 11 december 1998 weigert om over te gaan tot een veiligheidsverificatie wanneer zij van mening is dat de voorwaarden uit art. 22*quinquies* van vermelde wet niet vervuld zijn. In dergelijk geval zouden we terecht komen in een situatie waarbij de calltaker op grond van de bestreden beslissing verplicht is om een positief

veiligheidsadvies te bekomen, doch waarbij hij in de onmogelijkheid verkeert om dergelijk advies te bekomen indien de overheid bedoeld in art. 15 van de wet weigert om over te gaan tot een veiligheidsverificatie.”

Beoordeling

10. Met verwerende partij wordt vastgesteld dat, zoals *sub* 5.1. gezien, de afdeling Wetgeving van de Raad van State in haar advies over het ontwerp van koninklijk besluit geen bezwaar ertegen zag dat een verordenende tekst bepaalt dat de administratieve overheid er voortaan toe gehouden is om voor een bepaalde functie een veiligheidsverificatie aan te vragen, op voorwaarde dat de steller aantoonde dat daarvoor voldaan is aan de voorwaarden om zo’n verificatie uit te oefenen. Maar, aldus het advies, de administratieve overheid is daarmee niet ontslagen van de verplichting “om elk besluit dat wordt overgezonden aan de overheid bedoeld in artikel 15 van de voornoemde wet van 11 december 1998, met redenen te omkleden”.

Daarenboven, aldus nog het advies van de afdeling Wetgeving, mag niet uit het oog verloren dat die in artikel 15 bedoelde veiligheidsoverheid de mogelijkheid heeft te “weigeren in te gaan op een beslissing om veiligheidsverificaties uit te voeren indien zij van oordeel is dat deze verificaties niet gerechtvaardigd zijn vanuit een van de belangen opgesomd [...] [in artikel] 22*quinquies*, § 1, eerste lid”. Een koninklijk besluit dat voorziet in het systematisch werken met een veiligheidsverificatie zou niet vermogen de in artikel 15 bedoelde veiligheidsoverheid de beoordelingsbevoegdheid te ontnemen die artikel 22*sexies*, § 2, eerste lid, van de wet van 11 december 1998 haar toekent.

11. De verplichting voor de administratieve overheid om haar beslissing tot aanvraag van een veiligheidsverificatie met redenen te omkleden (en ter kennis te brengen van de betrokken personen) en de mogelijkheid van de veiligheidsoverheid om te weigeren op een dergelijke aanvraag in te gaan, zijn

door het Grondwettelijk Hof in zijn reeds *sub* 4.3. ter sprake gekomen arrest nr. 151/2006 uitdrukkelijk in aanmerking genomen om te besluiten dat de inmenging die de regeling van de veiligheidsadviezen in het privéleven betekent, niet onevenredig is met het door de wetgever nagestreefde veiligheidsdoel. Een andere beweegreden daartoe was het feit dat bij het beroepsorgaan een beroep kon worden ingesteld, door onder anderen al wie van een belang doet blijken om de voorafgaande beslissing tot het vragen van een veiligheidsadvies aan te vechten.

12. Hoe deze garanties, die moeten verantwoorden dat de beoordelingsbevoegdheid van de administratieve overheid inzake het veiligheidsadvies binnen de evenredigheidsgrenzen blijft, overeen te brengen zijn met de principiële verplichting waarin het bestreden koninklijk besluit voorziet om elke vijf jaar een positief veiligheidsadvies te behalen, is niet duidelijk.

Terecht wijst verzoeker op de onmogelijkheid om een positief veiligheidsadvies voor te leggen in het geval dat de bevoegde veiligheidsoverheid weigert de veiligheidsverificatie uit te voeren. Hierover ter terechtzitting ondervraagd, verklaart ook de verwerende partij niet in te zien hoe het een en het ander kan samengaan. Juist vanwege die moeilijkheid, ten andere, gaf de afdeling Wetgeving in haar meer vermeld advies te kennen dat in het ontworpen besluit ten hoogste mocht worden voorgeschreven dat de administratieve overheid voordat de functie van calltaker wordt uitgeoefend een veiligheidsverificatie moet aanvragen en dat de toegang tot de functie van calltaker niet mag worden afhankelijk gesteld van het verkrijgen van een positief veiligheidsadvies, aangezien de bevoegde veiligheidsoverheid “geval per geval kan oordelen dat het besluit van de administratieve overheid niet beantwoordt aan de redenen die luidens artikel 22*quinquies* aanvaardbaar zijn”.

In de gegeven omstandigheden, gelet op het systematisch vereiste positief veiligheidsattest, komen de verplichting in hoofde van de administratieve overheid om de bevoegde veiligheidsoverheid te adieren met

beslissingen die met redenen omkleed zijn en de betrokken personen ter kennis worden gebracht, de mogelijkheid voor de betrokkene om tegen de beslissing desgewenst een beroep bij het beroepsorgaan in te stellen, en de mogelijkheid voor de veiligheidsoverheid om geval per geval de haar door de wet toegekende beoordelingsbevoegdheid uit te oefenen, noodzakelijk in het gedrang en dreigen ze in de praktijk tot dode letter te verworden.

13. Door aldus af te doen aan die waarborgen tegen een té ruime beoordelingsbevoegdheid van de administratieve overheid, houdt het bestreden koninklijk besluit een onevenredige beperking in van het recht op het privéleven zoals dat is gewaarborgd bij artikel 22 van de Grondwet. Het middel is alvast in deze mate gegrond.

VII. Toepassing van artikel 14ter van de gecoördineerde wetten op de Raad van State

14. Ambtshalve rijst de vraag of er, in het licht van de met het koninklijk besluit beoogde vrijwaring van de veiligheid van de staat en de bevolking en gelet op het feit dat -vanwege artikel 2, § 2, tweede lid, van het koninklijk besluit- voor verzoeker de verplichting tot het behalen van een veiligheidsadvies pas eind 2014 aanvangt, al dan niet reden zou kunnen of moeten zijn om de gevolgen van de te vernietigen verordening met toepassing van artikel 14ter van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, geheel of gedeeltelijk, voorgoed of voorlopig, te handhaven.

Het past om partijen in de gelegenheid te stellen hierover hun standpunt te doen kennen en om met het oog daarop het debat te heropenen.

BESLISSING

1. Het debat wordt heropend.

2. Partijen beschikken over een termijn van dertig dagen vanaf de betekening van dit arrest om een aanvullende memorie in te dienen.

3. De zaak wordt opgeroepen ter openbare terechtzitting van 11 september 2012 om 10.00 uur.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 28 juni 2012, door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

Dierk Verbiest,	kamervoorzitter,
Johan Lust,	staatsraad,
Pierre Barra,	staatsraad,
bijgestaan door	
Frank Bontinck,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Dierk Verbiest