

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Premier Ministre, le 30 octobre 1996, d'une demande d'avis sur un projet de loi "portant création d'un organe de recours en matière d'habilitations de sécurité", après avoir examiné l'affaire en ses séances des 14, 21 et 28 mai 1997, a donné, à cette même date, l'avis suivant :

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 30 oktober 1996 door de Eerste Minister verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot oprichting van een beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 14, 21 en 28 mei 1997, op laatstvermelde datum, het volgende advies gegeven :

Examen du projet

Dispositif

Article 2

1. Cette disposition confie une compétence juridictionnelle au Comité R, lequel doit, notamment en raison de sa composition, être considéré comme un collège collatéral du Parlement.

Selon l'article 4, alinéa 3, l'exposé des motifs et les explications fournies par les délégués du ministre, les décisions rendues par ce collège seront susceptibles d'un recours en annulation auprès du Conseil d'Etat.

S'agissant d'un recours juridictionnel, il ne se conçoit pas que le juge, statuant au second degré, n'ait pas connaissance du dossier intégral sur la base duquel le premier juge s'est prononcé. Déroger à cette règle revient à méconnaître le principe du procès équitable et la notion même de la voie de recours.

Dès lors, il convient de renoncer au recours en annulation auprès du Conseil d'Etat, tel qu'il est envisagé par la disposition en projet.

2. A la question comment la procédure devant le Comité R, statuant en qualité d'organe de recours, doit être

.../...

réglée, les délégués du ministre ont fourni la réponse suivante :

"Le Comité R est un organe de contrôle émanant du Parlement, dit "collatéral". Il conserve ce statut même lorsqu'en application de la loi en projet, il intervient en tant qu'organe juridictionnel. Il ne peut dès lors être envisagé d'habiliter le Roi à régler la procédure devant cet organe. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle la loi en projet (projet enquêtes de sécurité) prévoit certaines règles de procédure, afin notamment de garantir les droits élémentaires du requérant. Pour le surplus, la procédure devra être fixée par le règlement d'ordre intérieur du Comité R, conformément à l'article 60 de la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignements.".

S'agissant d'organiser la procédure devant un organe juridictionnel, la délégation faite sur ce point au Comité R n'est pas juridiquement admissible.

Les règles de procédure doivent être fixées par la loi ou, conformément à l'article 108 de la Constitution, dans un arrêté royal sur la base des principes fixés dans la loi.

Article 3

1. Selon cette disposition, le Comité R devient, lorsqu'il est saisi d'un recours relatif à un refus de délivrance d'une habilitation de sécurité, incompétent pour enquêter sur les conditions dans lesquelles l'enquête de sécurité y relative s'est déroulée.

.../...

L'exposé des motifs précise, toutefois, que cette restriction ne fait pas obstacle à ce que le Comité R examine sur un plan général la manière dont les enquêtes de sécurité sont réalisées.

Il appartient au législateur de préciser comment les deux tâches du Comité R - tâche juridictionnelle et tâche administrative - pourront être exercées sans porter atteinte au principe d'impartialité de la juridiction, notamment en excluant qu'une même personne exerce successivement les fonctions d'instruction et de jugement dans une même affaire.

2. A l'alinéa 2, il convient d'assurer une meilleure concordance entre le texte français et le texte néerlandais.

Sous réserve de cette observation, le texte néerlandais serait mieux rédigé ainsi qu'il est proposé dans la version néerlandaise du présent avis.

3. Lorsque le Comité R est saisi d'un recours et ne donne pas suite à une plainte ou à une dénonciation au sens de l'article 34 de la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignements, il va de soi qu'une fois sa compétence juridictionnelle épuisée, le Comité R retrouve la plénitude de ses compétences.

.../...

Article 4

1. Le texte néerlandais de la deuxième phrase de l'alinéa 2 serait mieux rédigé ainsi qu'il est proposé dans la version néerlandaise du présent avis.

2. En ce qui concerne l'alinéa 3, il est renvoyé à l'observation n° 1 formulée sous l'article 2.

Article 5

1. Dans le texte néerlandais, il y a lieu d'écrire à la fin du paragraphe 1er "... binnen de termijnen die het vaststelt".

2. Le paragraphe 2 précise le rôle du Comité R lorsque celui-ci estime que les motifs de la décision de refus ne sont pas fondés ou opportuns. Tel qu'il est libellé, l'article en projet semble ne pas tenir compte de l'hypothèse selon laquelle le Comité R peut être saisi d'une décision implicite de rejet (article 8, alinéa 1er, L. 25.704), laquelle ne comporte, par définition, aucun motif.

3. Par ailleurs, le texte néerlandais du paragraphe 2 serait mieux rédigé ainsi qu'il est proposé dans la version néerlandaise du présent avis.

Onderzoek van het ontwerp

Bepalend gedeelte

Artikel 2

1. Die bepaling kent een rechtsprekende bevoegdheid toe aan het Comité R, dat onder meer door zijn samenstelling moet worden beschouwd als een collateraal college van het Parlement.

Volgens artikel 4, derde lid, de memorie van toelichting en de door de gemachtigden van de minister verschaftte uitleg staat tegen de door dit college gewezen beslissingen een beroep tot nietigverklaring open bij de Raad van State.

Aangezien het over een rechterlijk beroep gaat, kan men zich niet voorstellen dat de rechter die in tweede aanleg uitspraak doet geen kennis heeft van het volledige dossier op grond waarvan de eerste rechter uitspraak heeft gedaan. Afwijken van die regel komt neer op het schenden van het beginsel van het billijk proces en van het begrip zelf van het rechtsmiddel.

Derhalve dient het beroep tot nietigverklaring, zoals het is opgezet in de ontworpen bepaling, achterwege te worden gelaten.

.../...

2. Op de vraag hoe de rechtspleging bij het Comité R, dat als beroepsorgaan uitspraak doet, moet worden geregeld, hebben de gemachtigden van de minister het volgende geantwoord :

"Le Comité R est un organe de contrôle émanant du Parlement, dit "collatéral". Il conserve ce statut même lorsqu'en application de la loi en projet, il intervient en tant qu'organe juridictionnel. Il ne peut dès lors être envisagé d'habiliter le Roi à régler la procédure devant cet organe. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle la loi en projet (projet enquêtes de sécurité) prévoit certaines règles de procédure, afin notamment de garantir les droits élémentaires du requérant. Pour le surplus, la procédure devra être fixée par le règlement d'ordre intérieur du Comité R, conformément à l'article 60 de la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignements.".

Aangezien het gaat over het regelen van de procedure voor een rechtsprekend orgaan is de terzake aan het Comité R verleende opdracht van bevoegdheid juridisch onaanvaardbaar.

De procedureregels dienen te worden vastgesteld door de wet of, overeenkomstig artikel 108 van de Grondwet, door een koninklijk besluit op grond van de in de wet vastgestelde beginselen.

.../...

Artikel 3

1. Volgens die bepaling is het Comité R, wanneer het wordt geadieerd terzake van een beroep betreffende een weigering van een veiligheidsmachtiging, onbevoegd om de omstandigheden waarin het desbetreffende veiligheidsonderzoek zich heeft afgespeeld te onderzoeken.

In de memorie van toelichting wordt echter gepreciseerd dat die beperking er niet aan in de weg staat dat het Comité R een algemeen onderzoek instelt naar de manier waarop de veiligheidsonderzoeken worden uitgevoerd.

Het staat aan de wetgever nader te bepalen hoe de twee opdrachten van het Comité R, namelijk de rechtsprekende opdracht en de administratieve opdracht, kunnen worden uitgevoerd zonder afbreuk te doen aan het beginsel van de onpartijdigheid van het rechtscollege, meer bepaald door uit te sluiten dat eenzelfde persoon achtereenvolgens belast is met het onderzoek en de berechting van eenzelfde zaak.

2. In het tweede lid dient te worden gezorgd voor een betere concordantie tussen de Franse tekst en de Nederlandse tekst.

Onder voorbehoud van die opmerking schrijve men in het tweede lid : "Wanneer het Comité geadieerd wordt terzake van een beroep, geeft het ... procedure tot veiligheidsmachtiging die bij het beroep bestreden wordt.".

.../...

3. Indien een beroep wordt ingesteld bij het Comité R en dit verleent geen gevolg aan een klacht of een aangifte in de zin van artikel 34 van de wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten, spreekt het vanzelf dat het Comité R opnieuw zijn volle bevoegdheid heeft zodra zijn rechtsprekende bevoegdheid is uitgeput.

Artikel 4

1. De tweede zin van het tweede lid zou beter als volgt worden geredigeerd :

"Zij worden, bij aangetekend schrijven, ter kennis gebracht van de eiser, van de veiligheidsautoriteit en van de dienst die het onderzoek heeft ingesteld, en zijn vanaf die kennisgeving rechtstreeks uitvoerbaar.".

2. Wat het derde lid betreft, wordt verwezen naar de eerste opmerking bij artikel 2.

Artikel 5

1. Aan het slot van paragraaf 1 schrijve men :
"... binnen de termijnen die het vaststelt".

.../...

2. In paragraaf 2 wordt de rol van het Comité R nader bepaald wanneer dit van mening is dat de motieven van de beslissing tot weigering niet gegrond of gepast zijn. Zoals het gesteld is, lijkt het ontworpen artikel geen rekening te houden met de mogelijkheid dat het Comité R wordt geadieerd terzake van een impliciete beslissing tot afwijzing (artikel 8, eerste lid, L. 25.704), die per definitie geen enkel motief bevat.

3. Voorts zou het beter zijn paragraaf 2 als volgt te redigeren :

"§ 2. Wanneer het beroep volgt op een weigering om een veiligheidsmachtiging te verlenen of op ... , kan het beroepsorgaan, als het van oordeel is dat ... :

- 1° eisen ... de beslissing tot weigering of intrekking door de veiligheidsautoriteit opnieuw wordt onderzocht binnen de termijnen die het vaststelt;
- 2° eisen dat de veiligheidsautoriteit de veiligheidsmachtiging verleent."

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs J.-J. STRYCKMANS,
de Heren

président,
voorzitter,

Y. KREINS,
P. LIENARDY,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

F. DELPEREE,
J. van COMPERNOLLE,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

Madame J. GIELISSEN,
Mevrouw

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par
M. M. BAUWENS, auditeur. La note
du Bureau de coordination a été
rédigée et exposée par
M. A. LEFEBVRE, référendaire
adjoint.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. M. BAUWENS, auditeur.
De nota van het Coördinatiebureau
werd opgesteld en toe- gelicht
door de H. A. LEFEBVRE, adjunct-
referendaris.

La concordance entre la ver-
sion française et la version
néerlandaise a été vérifiée
sous le contrôle de M. J.-J.
STRYCKMANS.

De overeenstemming tussen de
Franse en de Nederlandse tekst
werd nagezien onder toezicht van
de H. J.-J. STRYCKMANS.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. GIELISSEN

J.-J. STRYCKMANS