ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre des Affaires étrangères, le 20 novembre 1996, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet de loi "portant assentiment à l'Accord de sécurité de l'UEO, fait à Bruxelles le 28 mars 1995", a donné le 22 janvier 1997 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, op 20 november 1996 door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "houdende instemming met het WEU-Akkoord inzake veiligheid, gedaan te Brussel op 28 maart 1995", heeft op 22 januari 1997 het volgend advies gegeven :

Selon les explications fournies par les fonctionnaires délégués, la Convention à laquelle la loi en projet tend à donner assentiment poursuit deux objectifs essentiels :

1° Il s'agit, d'une part, de procurer un fondement légal à certains services de sécurité existants et de permettre d'en créer d'autres.

Telle est la portée des mots "les parties créent une organisation" figurant à l'article 2 de la Convention.

En Belgique, est spécialement visée l'Autorité nationale de sécurité, dont le rôle consiste principalement à délivrer des habilitations de sécurité, notamment pour le compte d'organismes internationaux (UEO, OTAN, ...), dans le respect des règles élaborées par ceux-ci et à solliciter, à cette fin, des enquêtes de sécurité auprès de la Sûreté de l'Etat et du Service général du renseignement (S.G.R.).

2° Il s'agit, d'autre part, de rendre applicables et opposables en Belgique les règles de sécurité définies par l'UEO, lesquelles ont trait à des domaines divers, tels la classification des documents, la sécurité de locaux, l'accès aux informations sensibles, la transmission de celles-ci ou encore la définition des infractions à la sécurité.

Telle est la portée des mots "fondés sur les principes de base et les normes minimales agréés en la matière", figurant également à l'article 2 de la Convention.

Ces règles font actuellement l'objet d'un recueil non publié, mis à jour de manière permanente par l'UEO. Elles sont destinées, non seulement aux agents des pouvoirs publics appelés à prendre connaissance de documents classifiés de l'UEO, mais également aux particuliers, notamment à des entreprises qui sont ou seront en relation avec cette institution.

*

Aux termes de l'article 34 de la Constitution :

> "L'exercice de pouvoirs déterminés peut être attribué par un traité ou par une loi à des institutions de droit international public".

Rien n'interdit, par conséquent, à la Belgique de conclure un traité international attribuant à l'UEO le pouvoir d'édicter des règles contraignantes à l'élaboration et au respect desquelles contribueraient des organismes ou services de droit interne.

Encore faut-il cependant, d'une part, que la nature et l'étendue de ce pouvoir soient clairement déterminées et, d'autre part, que son exercice ne méconnaisse pas les autres règles constitutionnelles.

1. En ce qui concerne le pouvoir attribué à l'UEO, on relève que l'article 2 de la Convention se borne à préciser que : "... les Parties créent une organisation et des programmes nationaux de sécurité fondés sur les principes de base et les normes minimales agréés en la matière (et que) ceux-ci doivent être mis en oeuvre dans le cadre des systèmes de protection nationaux, de sorte qu'une norme commune soit appliquée à cet égard".

L'attribution à l'UEO du pouvoir de fixer (1) les principes de base et les normes minimales en matière de sécurité, sans autre précision dans la Convention elle-même, est donc totalement indéterminée.

2. Concernant le respect des autres règles constitutionnelles, on souligne qu'aux termes de l'article 22 de la Constitution :

> "Chacun a droit au respect de sa vie privée et familiale, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi.
>
> La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissant la protection de ce droit" (2).

---

(1) Les termes "agréés en la matière" impliquent que les principes de base et les normes minimales seront ceux élaborés par l'UEO; c'est, d'ailleurs, l'interprétation qui s'impose à la lumière de l'exposé des motifs de la loi en projet et des explications précitées du fonctionnaire délégué.

(2) Voir également l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

En vertu de cette disposition, la compétence pour apporter des restrictions au droit à la vie privée est donc réservée au législateur fédéral. Or, en l'espèce, ces restrictions procéderaient de règles dérivées, adoptées par l'UEO ou un de ses organes subsidiaires. De la sorte, le législateur fédéral serait privé de la compétence qu'il tient de l'article 22 de la Constitution. De surcroît, ces normes dérivées ne répondraient pas aux critères d'accessibilité requis pour permettre aux intéressés d'en prévoir les conséquences éventuelles, notamment par leur publication (1).

---

(1) Voir l'arrêt LEANDER du 26 mars 1987, série A, n° 116, de la Cour européenne des droits de l'homme.
Voir aussi l'arrêt du Conseil d'Etat n° 54.139 du 30 juin 1995, en cause WICART D. c/l'Etat belge, représenté par le Ministre de la Défense nationale, J.T., 1995, p. 705, notamment les considérants suivants :

"Considérant que les décisions des organes institués par, en vertu ou dans le cadre du traité de l'Atlantique-Nord, signé à Washington le 4 avril 1949, approuvé par la loi du 2 juin 1949, ne peuvent être tenues pour une base légale en droit interne et sont au surplus, de l'aveu même de la partie adverse, "classifiées", donc secrètes, de sorte qu'elles ne répondent pas aux exigences de légalité, d'accessibilité et de prévisibilité qu'impose l'article 8, § 2, de la Convention précitée; qu'en conséquence, les ingérences organisées par les instructions et circulaires ministérielles qui se fondent sur ces décisions ne peuvent être admises;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'ordre donné au requérant d'introduire une demande de certificat de sécurité constituait une ingérence de l'autorité publique dans l'exercice de son droit au respect de sa vie privée, ingérence non conforme aux conditions prévues par l'article 8, § 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales; que la sanction disciplinaire prise à son encontre, pour avoir désobéi à cet ordre, viole donc ce droit; qu'il s'ensuit qu'elle est illégale; que le moyen est fondé;".

Il s’ensuit que, de l’avis du Conseil d’Etat, le législateur ne pourrait donner son assentiment à la Convention, telle qu’elle est conçue, sans méconnaître la Constitution.

Volgens de uitleg die de gemachtigde ambtenaren hebben verstrekt, heeft het Akkoord waaraan de ontworpen wet instemming beoogt te verlenen de volgende twee hoofddoelstellingen :

1° Enerzijds is het de bedoeling om aan bepaalde bestaande veiligheidsdiensten een rechtsgrond te verlenen en het mogelijk te maken er andere op te richten.

Dat is de draagwijdte van de woorden "... richten de Partijen een nationale veiligheidsorganisatie op" in artikel 2 van het Akkoord.

In België wordt daarmee inzonderheid gedoeld op de Nationale Veiligheidsautoriteit, waarvan de rol er voornamelijk in bestaat veiligheidsattesten af te geven, inzonderheid voor rekening van internationale instellingen (WEU, NAVO, ...) met naleving van de door die instellingen opgestelde regels en daartoe veiligheidsonderzoeken aan te vragen bij de Veiligheid van de Staat en bij de Algemene Dienst Inlichtingen (A.D.I.).

2° Anderzijds gaat het om het toepasselijk en tegenwerpbaar maken in België van de door de WEU vastgestelde veiligheidsregels die betrekking hebben op diverse domeinen, zoals de rubricering van de documenten, de veiligheid van de lokalen, de toegang tot gevoelige informatie, het doorsturen ervan of nog de definitie van de overtredingen van de regels inzake veiligheid.

Dat is de draagwijdte van de woorden "gebaseerd op de overeengekomen grondbeginselen en minimumnormen ter zake", die eveneens in artikel 2 van het Akkoord voorkomen.

Die regels zitten voor het ogenblik vervat in een niet-gepubliceerde verzameling die door de WEU permanent wordt bijgewerkt. Die regels zijn niet alleen bestemd voor de personeelsleden van de overheid die van vertrouwelijke documenten van de WEU kennis moeten nemen, maar ook voor particulieren, inzonderheid voor ondernemingen die met die instelling in verbinding staan of zullen staan.

*

Artikel 34 van de Grondwet luidt als volgt :

> "De uitoefening van bepaalde machten kan door een verdrag of door een wet worden opgedragen aan volkenrechtelijke instellingen".

Bijgevolg staat het België volledig vrij om een internationaal verdrag te sluiten waarbij aan de WEU de bevoegdheid wordt opgedragen om dwingende regels uit te vaardigen die instellingen en diensten van intern recht zouden helpen opstellen en naleven.

Daarbij is echter bovendien vereist, enerzijds, dat de aard en de omvang van die bevoegdheid duidelijk bepaald worden en, anderzijds, dat de uitoefening ervan niet tot een schending van andere grondwettelijke regels leidt.

1. Wat de aan de WEU opgedragen bevoegdheid betreft, wordt erop gewezen dat artikel 2 van het Akkoord alleen bepaalt dat "... de Partijen een nationale veiligheidsorganisatie op(richten) en ... nationale veiligheidsprogramma's vast(stellen), gebaseerd op de overeengekomen grondbeginselen en minimumnormen terzake, die worden uitgevoerd in het kader van de nationale stelsels van beveiliging, opdat op dit gebied een gemeenschappelijke beschermingsnorm wordt gehanteerd".

De aan de WEU opgedragen bevoegdheid om de grondbeginselen en minimumnormen inzake veiligheid te bepalen (1), waarvan het Akkoord geen enkele precisering bevat, is dan ook volkomen onbepaald.

2. Wat de naleving van de andere grondwettelijke regels betreft, wordt erop gewezen dat artikel 22 van de Grondwet als volgt luidt :

> "Ieder heeft recht op eerbiediging van zijn privéleven en zijn gezinsleven, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden door de wet bepaald.
>
> De wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel waarborgen de bescherming van dat recht" (2).

---

(1) De woorden "overeengekomen ... terzake" houden in dat de grondbeginselen en de minimumnormen door de WEU zullen worden opgesteld; die interpretatie is immers de enig mogelijke in het licht van de memorie van toelichting van de ontworpen wet en van de voormelde uitleg van de gemachtigde ambtenaar.

(2) Zie tevens artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

Krachtens die bepaling is dus alleen de federale wetgever bevoegd om aan de bescherming van het recht op privé-leven beperkingen op te leggen. In casu zouden die beperkingen echter het gevolg zijn van afgeleide regels, aangenomen door de WEU of een van zijn hulpinstellingen. Daardoor zou de federale wetgever de bevoegdheid worden ontnomen die hem in artikel 22 van de Grondwet is opgedragen. Bovendien zouden die afgeleide normen niet beantwoorden aan de criteria van toegankelijkheid die vereist zijn opdat de betrokkenen de gevolgen ervan kunnen inschatten, inzonderheid door de bekendmaking ervan (1).

---

(1) Zie arrest LEANDER van 26 maart 1987, serie A, nr. 116, van het Europees Hof voor de rechten van de mens.
Zie ook arrest nr. 54.139 dd. 30 juni 1995 van de Raad van State, in zake WICART D. tegen de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de Minister van Landsverdediging, J.T., 1995, blz. 705, inzonderheid de volgende overwegingen :

"Overwegende dat de beslissingen van de organen ingesteld door, krachtens of in het raam van het Noord-Atlantisch Verdrag, ondertekend te Washington op 4 april 1949 en goedgekeurd bij de wet van 2 juni 1949, in het intern recht niet als rechtsgrond kunnen worden beschouwd en bovendien, zoals de verwerende partij zelf toegeeft, "classified" en dus geheim zijn, zodat ze niet beantwoorden aan de vereisten van wettelijkheid, toegankelijkheid en voorspelbaarheid die door het voormelde artikel 8, lid 2, van het voornoemde Verdrag zijn opgelegd; dat de inmengingen die geregeld zijn door de ministeriële instructies en circulaires die op die beslissingen steunen dan ook niet kunnen worden aanvaard;

Overwegende dat uit wat voorafgaat blijkt dat het aan verzoeker gegeven bevel om een aanvraag om veiligheidsattest in te dienen een inmenging van de overheid in de uitoefening van zijn recht op eerbiediging van zijn privé-leven inhoudt die niet beantwoordt aan de voorwaarden gesteld in artikel 8, lid 2, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden; dat de tuchtstraf die hem wegens het niet nakomen van dat bevel is opgelegd dus een schending van dat recht inhoudt; dat daaruit volgt dat ze onwettig is; dat het middel gegrond is;".

Daaruit volgt dat de wetgever, volgens de Raad van State, met het Akkoord, zoals het is opgevat, niet kan instemmen zonder de Grondwet te schenden.

La chambre était composée de

Messieurs C.-L. CLOSSET, président de chambre,
de Heren kamervoorzitter,

C. WETTINCK, conseillers d'Etat,
P. LIENARDY, staatsraden,

J. DE GAVRE, assesseurs de la section de législation,
J.-M. FAVRESSE, assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame M. PROOST, greffier,
Mevrouw griffier.

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

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. P. LIENARDY.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

M. PROOST.

De kamer was samengesteld uit

Het verslag werd uitgebracht door de H. M. BAUWENS, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door M. B. CUVELIER, adjunct-referendaris.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LIENARDY.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

C.-L. CLOSSET.