

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIE

AVIS 32.014/2/V

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

ADVIES 32.014/2/V

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Ministre de la Justice, le 19 juillet 2001, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 24 mars 2000 portant exécution de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations de sécurité", a donné le 24 juillet 2001 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede vakantiekamer, op 19 juli 2001 door de Minister van Justitie verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 24 maart 2000 tot uitvoering van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen", heeft op 24 juli 2001 het volgende advies gegeven :

Suivant l'article 84, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

"(l'urgence est motivée) ... par la nécessité d'assurer la continuité des services publics ainsi que l'échange efficace d'informations entre les services de renseignement et de sécurité et la Police Fédérale;

Considérant que l'article 24, § 4 de l'arrêté royal du 24 mars 2000 portant exécution de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations de sécurité ne permet pas aux membres des services de police, à l'exception du Commissaire général de la Police Fédérale, d'introduire une demande d'habilitation de sécurité;

Considérant que l'article 8 de la loi du 11 décembre 1998 précitée impose la possession d'une habilitation de sécurité afin de prendre connaissance de documents classifiés;

Considérant la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité, notamment l'article 19, alinéa 1^{er} qui prévoit que les services de renseignement et de sécurité ne communiquent leurs renseignements qu'aux ministres et autorités administratives et judiciaires concernés, aux services de police et à toutes les instances et personnes compétentes conformément aux finalités de leurs missions ainsi qu'aux personnes qui font l'objet d'une menace visée aux articles 7 et 11;

Considérant l'importance d'assurer une communication rapide des informations classifiées entre ces services compte tenu notamment de la Présidence de l'Union européenne; considérant en outre que la désignation de représentants des services de police dans des institutions belges et internationales nécessite parfois la possession d'une habilitation de sécurité."

Cette motivation, ainsi que le préambule, indiquent que l'auteur du projet entend puiser le fondement légal de celui-ci dans la loi du 11 décembre 1998, précitée.

En vertu de l'article 28 de cette loi, les arrêtés royaux pris pour son exécution sont pris après avis du Comité ministériel de renseignement et de sécurité.

Aucune autre formalité, si ce n'est l'avis de la section de législation, n'est en l'espèce requise.

.../...

Il ressort des éléments du dossier transmis au Conseil d'Etat que l'avis du Comité ministériel de renseignement et de sécurité est daté du 21 mai 2001.

Le Conseil d'Etat constate qu'un délai de près de deux mois s'est écoulé entre l'accomplissement de ces formalités et la demande d'avis du Conseil d'Etat dans un délais ne dépassant pas trois jours ¹.

*
* *

Le projet d'arrêté tend à modifier l'article 24, § 4, de l'arrêté royal du 24 mars 2000 portant exécution de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations de sécurité, qui dispose :

"Sans préjudice de l'article 4, 1°, aucune demande d'habilitation de sécurité ne pourra être adressée au président de l'Autorité nationale de sécurité pour les membres de la Gendarmerie ou d'autres services de police."

La modification en projet remplacerait les mots "membres de la gendarmerie ou d'autres services de police" par les mots "membres de la police fédérale et de la police locale" et prévoirait une dérogation pour les titulaires de fonctions au sein de la police fédérale et de la police locale dont la liste serait établie par le Comité ministériel de renseignement et de la sécurité.

(1) Voyez par comparaison l'avis 31.831/4 de la section de législation du Conseil d'Etat du 19 juin 2001, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 25 avril 1996 portant exécution de la loi du 11 juillet 1978 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats du personnel militaire des forces terrestres, aérienne et navale et du service médical"; dans cet avis, la section de législation saisie le 14 juin 2001 d'une demande d'avis dans un délai ne dépassant pas trois jours, a estimé que :
"... les consultations requises pour l'élaboration de l'arrêté en projet [s'étant] terminées par l'avis de l'inspecteur des finances, donné le 18 avril 2001, l'existence d'un délai de près de deux mois entre cette dernière formalité et la consultation du Conseil d'Etat contredit l'urgence invoquée dans la demande d'avis, pour réclamer cet avis dans un délai de trois jours, conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat."

L'article 24, § 4, tel que modifié par le présent projet ² ne peut toutefois puiser son fondement légal dans la loi du 11 décembre 1998.

L'article 8 de cette loi dispose en effet :

"Nul n'est admis à avoir accès aux informations, documents ou données, au matériel, aux matériaux ou matières classifiées s'il n'est pas titulaire d'une habilitation de sécurité correspondante et s'il n'a pas besoin d'en connaître et d'y avoir accès pour l'exercice de sa fonction ou de sa mission, sans préjudice des compétences propres des autorités judiciaires."

Quant à l'article 10 de la même loi, il prévoit que :

"Les informations, documents ou données, le matériel, les matériaux ou matières classifiées ne peuvent être utilisés...que moyennant l'autorisation de l'auteur de la classification ou de son supérieur hiérarchique, ou dans les cas déterminés par la loi, sans préjudice des compétences propres des autorités judiciaires."

Enfin à l'article 12 de la même loi, il est prévu que cette loi s'applique

"... lorsque, dans l'intérêt de la défense de l'intégrité du territoire national, des plans de défense militaire, de l'accomplissement des missions des forces armées, de la sûreté intérieure de l'Etat, y compris dans le domaine de l'énergie nucléaire, et de la pérennité de l'ordre démocratique et constitutionnel, de la sûreté extérieure de l'Etat et des relations internationales, du potentiel scientifique ou économique du pays ou de tout autre intérêt fondamental de l'Etat, de la sécurité des ressortissants belges à l'étranger, ou du fonctionnement des organes décisionnels de l'Etat, ou en application des traités liant la Belgique ...l'autorité compétente pour régler l'accès à un emploi, une fonction ou un grade, à des informations, documents ou données, à des matériels, matériaux ou matières classifiées, à des locaux, des bâtiments ou des sites ou pour organiser la passation et l'exécution d'un contrat ou d'un marché public, impose la possession d'une habilitation de sécurité".

(2) Cette disposition ne figurait pas dans les projets ayant fait l'objet des demandes d'avis 29.162/2 donné le 7 juin 1999, 29.318/2 donné le 2 juin 1999 et 29.381/2 donné le 12 juillet 1999, et qui ont été fusionnés pour constituer l'arrêté royal du 24 mars 2000.

Il résulte de ces dispositions que pour avoir accès et pour pouvoir utiliser ce qui a fait l'objet d'une classification, il faut en avoir besoin pour l'exercice de sa fonction ou de sa mission, y être autorisé par la loi ou par l'auteur de la classification et être titulaire d'une habilitation de sécurité.

Dans le cas des services publics, c'est à l'autorité qui a le pouvoir de définir la fonction ou la mission d'une personne, qu'il appartient de décider si elle doit ou non être titulaire d'une habilitation de sécurité délivrée par l'autorité nationale de sécurité.

Quant au Roi, s'il est habilité, en vertu de l'article 7 de la loi, à déterminer

"... les modalités de classification, de déclassification et de protection d'informations, de documents, de données, de matériel, de matériaux et de matières, ainsi que les autorités et personnes qui peuvent attribuer un degré de classification",

la loi du 11 décembre 1998 ne Lui accorde pas le pouvoir de déterminer des catégories de personnes qui peuvent ou ne peuvent être titulaires d'une habilitation de sécurité.

Pour atteindre le but poursuivi par le projet d'arrêté, plutôt que de modifier l'article 24, § 4, de l'arrêté royal du 24 mars 2000, précité, il suffit de l'abroger et de se conformer aux dispositions précitées de la loi du 11 décembre 1998.

Le cas échéant, l'article 3 de l'arrêté royal du 24 mars 2000, précité, pourrait être adapté pour tenir compte de l'objectif poursuivi par l'article 24, § 4, précité, qui est, selon les explications du fonctionnaire délégué, d'éviter que les "membres de la gendarmerie et autres services de police" revêtus d'une habilitation de sécurité puissent attribuer un degré de classification de sécurité.

Overeenkomstig artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt de motivering in de brief als volgt :

"(l'urgence est motivée) ... par la nécessité d'assurer la continuité des services publics ainsi que l'échange efficace d'informations entre les services de renseignement et de sécurité et la Police Fédérale;

Considérant que l'article 24, § 4 de l'arrêté royal du 24 mars 2000 portant exécution de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations de sécurité ne permet pas aux membres des services de police, à l'exception du Commissaire général de la Police Fédérale, d'introduire une demande d'habilitation de sécurité;

Considérant que l'article 8 de la loi du 11 décembre 1998 précitée impose la possession d'une habilitation de sécurité afin de prendre connaissance de documents classifiés;

Considérant la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité, notamment l'article 19, alinéa 1^{er} qui prévoit que les services de renseignement et de sécurité ne communiquent leurs renseignements qu'aux ministres et autorités administratives et judiciaires concernés, aux services de police et à toutes les instances et personnes compétentes conformément aux finalités de leurs missions ainsi qu'aux personnes qui font l'objet d'une menace visée aux articles 7 et 11;

Considérant l'importance d'assurer une communication rapide des informations classifiées entre ces services compte tenu notamment de la Présidence de l'Union européenne; considérant en outre que la désignation de représentants des services de police dans des institutions belges et internationales nécessite parfois la possession d'une habilitation de sécurité."

In deze motivering, alsmede in de aanhef, wordt aangegeven dat de steller van het ontwerp de rechtsgrond van dit ontwerp beoogt te ontleen aan de voormelde wet van 11 december 1998.

Krachtens artikel 28 van deze wet worden de koninklijke besluiten ter uitvoering ervan vastgesteld na advies van het Ministerieel Comité voor inlichting en veiligheid.

.../...

In het onderhavige geval is, behalve het advies van de afdeling wetgeving, geen andere formaliteit vereist.

Uit de gegevens van het aan de Raad van State toegezonden dossier blijkt dat het advies van het Ministerieel Comité voor inlichting en veiligheid dateert van 21 mei 2001.

De Raad van State stelt vast dat een termijn van nagenoeg twee maanden is verlopen tussen het vervullen van die formaliteiten en het verzoek om advies aan de Raad van State binnen een termijn van drie dagen ¹.

*
* *

Het ontwerpbesluit strekt ertoe artikel 24, § 4, te wijzigen van het koninklijk besluit van 24 maart 2000 tot uitvoering van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, dat als volgt luidt :

⁽¹⁾ Zie ter vergelijking advies 31.831/4 van de afdeling wetgeving van de Raad van State van 19 juni 2001, over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 april 1996 tot uitvoering van de wet van 11 juli 1978 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van het militair personeel van de land-, de lucht- en de zeemacht en van de medische dienst"; in dat advies heeft de afdeling wetgeving waarbij op 14 juni 2001 een verzoek was ingediend om advies te geven binnen een termijn van drie dagen, het volgende verklaard :

"De dringende reden die in de adviesaanvraag naar voren wordt gebracht om overeenkomstig artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State te vragen dat het advies binnen een termijn van drie dagen wordt gegeven, wordt tegengesproken door het feit dat de raadplegingen die vereist zijn voor het opmaken van het ontworpen besluit geëindigd zijn met het advies van de inspecteur van financiën, dat gegeven is op 18 april 2001, en dat er een termijn van bijna twee maanden loopt tussen deze laatste vormvereiste en de raadpleging van de Raad van State."

"Onverminderde artikel 4, 1°, kan geen enkele aanvraag tot veiligheidsmachtiging gericht worden aan de voorzitter van de Nationale Veiligheidsoverheid ten behoeve van de leden van de Rijkswacht of andere politiediensten."

De ontworpen wijziging zou de woorden "leden van de Rijkswacht of andere politiediensten" vervangen door de woorden "leden van de federale politie en de lokale politie" en zou voorzien in een afwijking voor de ambtsbekleders bij de federale politie en de lokale politie, waarvan de lijst zou worden opgemaakt door het Ministerieel Comité voor inlichting en veiligheid.

Artikel 24, § 4, zoals het wordt gewijzigd bij het voorliggende ontwerp ², kan zijn rechtsgrond evenwel niet putten uit de wet van 11 december 1998.

Artikel 8 van deze wet bepaalt immers :

"Niemand heeft toegang tot geclassificeerde informatie, documenten of gegevens, materialen of stoffen, tenzij hij houder is van een overeenstemmende veiligheidsmachtiging en voor zover de kennisname en de toegang noodzakelijk zijn voor de uitoefening van zijn functie of zijn opdracht, onverminderd de eigen bevoegdheden van de gerechtelijke overheden;"

Voorts bepaalt artikel 10 van dezelfde wet :

"Geclassificeerde informatie, documenten of gegevens, materieel, materialen of stoffen, mogen slechts worden aangewend, ..., mits toelating van de auteur van de classificatie of zijn hiërarchische overste of, in de gevallen door de wet bepaald, onverminderd de eigen bevoegdheden van de gerechtelijke overheden.".

⁽²⁾ Deze bepaling was niet opgenomen in de ontwerpen waaromtrent de adviesaanvragen 29.162/2, 29.318/2 en 29.381/2 zijn ingediend, waarover respectievelijk op 7 juni 1999, 2 juni 1999 en 12 juli 1999 advies is uitgebracht en die zijn samengevoegd om het koninklijk besluit van 24 maart 2000 te vormen.

In artikel 12 ten slotte van dezelfde wet wordt bepaald dat deze wet van toepassing is

"... wanneer, in het belang van de verdediging van de onschendbaarheid van het nationaal grondgebied, van de militaire defensieplannen, van de vervulling van de opdrachten van de strijdkrachten, van de inwendige veiligheid van de Staat, met inbegrip van het domein van de kernenergie, en van het voortbestaan van de democratische en grondwettelijke orde, van de uitwendige veiligheid van de Staat en de internationale betrekkingen, van het wetenschappelijk of economisch potentieel van het land of van elk ander fundamenteel belang van de Staat, van de veiligheid van de Belgische onderdanen in het buitenland of van de werking van de besluitvormingsorganen van de Staat, of tot uitvoering van de verdragen die België binden, de overheid, bevoegd om de toegang tot een betrekking, een functie of een graad, tot geclassificeerde informatie, documenten of gegevens, materieel, materialen of stoffen, tot lokalen, gebouwen of terreinen, of om het sluiten en het uitvoeren van een overeenkomst of een overheidsopdracht te regelen, het bezit van een veiligheidsmachtiging voorschrijft".

Uit deze bepalingen blijkt dat men, om toegang te krijgen tot hetgeen geclassificeerd is en het te mogen gebruiken, dit nodig moet hebben voor de uitoefening van zijn ambt of zijn opdracht, ertoe gemachtigd moet zijn bij de wet of door degene die de classificatie heeft gedaan en houder moet zijn van een veiligheidsmachtiging.

In het geval van de overheidsdiensten komt het de overheid die bevoegd is om het ambt of de opdracht van een persoon te definiëren toe te beslissen of die persoon al dan niet een veiligheidsmachtiging moet bezitten, afgegeven door de nationale veiligheidsoverheid.

De Koning van zijn kant is krachtens artikel 7 van de wet weliswaar gemachtigd om de nadere regels te bepalen "voor de classificatie en declassificatie en voor de bescherming van informatie, documenten, gegevens, materieel, materialen of stoffen," en te bepalen "welke overheden en personen een classificatieniveau kunnen toekennen", doch de wet van 11 december 1998 verleent Hem niet de bevoegdheid om de categorieën van personen te bepalen die al dan niet houder kunnen zijn van een veiligheidsmachtiging.

Om het door het ontwerpbesluit beoogde doel te bereiken, is het voldoende artikel 24, § 4, van het voormelde koninklijk besluit van 24 maart 2000 op te heffen, veeleer dan het te wijzigen, en zich te richten naar de voormelde bepalingen van de wet van 11 december 1998.

In voorkomend geval zou artikel 3 van het voornoemde koninklijk besluit van 24 maart 2000 kunnen worden aangepast om rekening te houden met het door het voormelde artikel 24, § 4, beoogde doel dat, volgens de uitleg van de gemachtigde ambtenaar, erin bestaat te voorkomen dat de "leden van de rijkswacht en andere politiediensten" die een veiligheidsmachtiging hebben, een classificatieniveau inzake veiligheid kunnen toekennen.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs
de Heren

Y. KREINS,

conseiller d'Etat, président,
staatsraad, voorzitter,

P. LIENARDY,
P. VANDERNOOT,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

Madame
Mevrouw

B. VIGNERON,

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par M. L. DETROUX, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme A.-F. BOLLY, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. L. DETROUX, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. A.-F. BOLLY, adjunct-referendaris.

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

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

Y. KREINS