

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIË

Avis 34.547/AG

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

ADVIES 34.547/AV

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ÉTAT, assemblée générale de la section de législation, saisi par le Ministre de la Justice, le 11 décembre 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un projet d'arrêté royal "portant création d'une Commission ad hoc en ce qui concerne les avis négatifs relatifs aux candidats à un mandat au sein de l'Exécutif des Musulmans de Belgique", a donné le 11 février 2003 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, algemene vergadering van de afdeling wetgeving, op 11 december 2002 door de Minister van Justitie verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende oprichting van een Commissie ad hoc inzake de negatieve adviezen betreffende de kandidaten voor een mandaat in het Executief van de Moslims van België", heeft op 11 februari 2003 het volgende advies gegeven :

I. La portée de l'arrêté en projet

1. L'arrêté en projet prévoit, en ses articles 1^{er} et 2, de soumettre de manière systématique et préalable les personnes qui sont candidates à un mandat au sein de l'Exécutif des Musulmans de Belgique à une enquête de sécurité effectuée par les services de renseignement et de sécurité compétents conformément à la loi organique du 30 novembre 1998 des services de renseignement et de sécurité.

Il met par ailleurs sur pied, dans ses articles 3 à 7, une Commission ad hoc - composée d'un magistrat et de deux membres de la Commission de la protection de la vie privée, appartenant à un rôle linguistique différent - qui aura à connaître du recours introduit par un candidat contre l'avis formel rendu par les services de renseignement et de sécurité.

L'arrêté en projet organise également la procédure devant la Commission ad hoc, au terme de laquelle celle-ci, après avoir entendu l'intéressé, rend un avis qui sera remis au Ministre de la Justice.

L'article 15 de l'arrêté concerne la sanction qui s'attache à un avis de sécurité négatif. En cas de confirmation d'un avis formel de sécurité négatif, le Ministre de la Justice est lié par l'avis de la Commission. Dans le cas où un avis formel de sécurité n'est pas confirmé par la Commission, le Ministre de la Justice, s'il désire maintenir l'avis formel de sécurité négatif, transmet le dossier au Conseil des ministres.

II. La compétence de l'autorité fédérale

2. Aux termes de l'article 6, § 1^{er}, VIII, nouveau, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, tel qu'inséré par l'article 4 de la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés, les

régions sont compétentes pour ce qui concerne "les fabriques d'églises et les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus", mais "à l'exception de la reconnaissance des cultes et des traitements et pensions des ministres des cultes".

La réglementation en projet relève bien des compétences qui ont ainsi été réservées à l'autorité fédérale.

III. Le fondement légal de l'arrêté en projet

3. Le préambule de l'arrêté en projet fait référence, au titre du fondement légal, d'une part à l'article 8 de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité, et d'autre part à l'article 8 de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations de sécurité.

Aucune de ces dispositions ne concerne l'hypothèse particulière que veut régler l'arrêté en projet. La première disposition ne comporte qu'une série de définitions permettant l'application d'un autre article qui désigne les services de sécurité compétents pour procéder aux enquêtes et la seconde règle les habilitations de sécurité que doivent se voir décerner certains candidats à un emploi ou une fonction.

Ces deux dispositions ne peuvent donc procurer de fondement légal au projet d'arrêté en tant qu'elles ne visent en rien les objets que poursuit principalement le projet, à savoir :

- 1° instaurer de manière systématique et préalable des enquêtes concernant les candidats à un mandat au sein de l'Exécutif des Musulmans de Belgique;
- 2° mettre en place l'organe compétent pour connaître des recours et fixer la procédure à suivre;

- 3° prévoir qu'en cas d'avis négatif de sécurité confirmé par la commission de recours, le ministre est lié et qu'en cas de divergence le dossier est soumis au Conseil des ministres ⁽¹⁾ ⁽²⁾.

De même, l'article 19bis de la loi du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes, s'il fonde le pouvoir du Roi de reconnaître les organes représentatifs du culte islamique, ne Lui confère pas pour autant une habilitation suffisante pour régler des questions aussi spécifiques.

En l'état actuel du droit interne, le Conseil d'Etat ne peut donc que conclure, sur la base de l'article 105 de la Constitution, à l'absence de toute base légale pouvant fonder l'arrêté royal en projet.

⁽¹⁾ Il en va de même des articles 7, 2°, et 11, § 1^{er}, 4°, de la loi précitée du 30 novembre 1998, dispositions qui ne sont d'ailleurs pas visées au préambule de l'arrêté en projet. Ces articles n'habilitent pas non plus le Roi à organiser des enquêtes systématiques et préalables de sécurité à l'égard des personnes qui présentent leur candidature à un mandat au sein de l'Exécutif des musulmans de Belgique ni à régler la sanction qui s'attache, en ce qui concerne ces candidatures, à un avis de sécurité négatif. A fortiori ne L'autorise-t-il pas à créer une commission de recours ni à régler des aspects de la procédure devant celle-ci et de son fonctionnement, pas plus qu'à régler son fonctionnement et la procédure à suivre.

⁽²⁾ D'ailleurs, à supposer même qu'il s'agirait de se placer dans la perspective de la loi précitée du 11 décembre 1998, qui vise en son article 12 la nécessité pour certains candidats à un emploi ou à une fonction d'être en possession d'une habilitation de sécurité délivrée après une enquête de sécurité (ce qui ne peut être le cas puisque les candidats à un mandat au sein de l'Exécutif des Musulmans de Belgique ne se verront pas délivrer d'habilitations de sécurité et n'auront a fortiori pas accès à des informations, documents, données, matériels ou matériaux classifiés), la procédure de recours organisée en cette matière est déjà prévue par la loi du 11 décembre 1998 portant création d'un organe de recours en matière d'habilitations de sécurité, en l'occurrence le Comité permanent R.

IV. La compatibilité des mesures envisagées par le projet d'arrêté avec le régime de protection des droits fondamentaux

4. Si l'initiative d'une loi devait être prise, qui s'inspirerait du projet d'arrêté examiné, il paraît nécessaire de rappeler, d'une manière générale, à quelles conditions strictes les mesures du type de celles qui sont impliquées par le projet sont admissibles.

La liberté de pensée, de conscience et de religion

5. Ces conditions tiennent en premier lieu à l'article 9 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après C.E.D.H.), qui consacre la liberté de pensée, de conscience et de religion et dont le caractère fondamental au regard des droits de l'homme est souligné par la Cour européenne des droits de l'homme lorsqu'elle énonce que :

"La liberté de pensée, de conscience et de religion [garantie par cette disposition] représente l'une des assises d'une «société démocratique» au sens de la Convention. Elle figure, dans sa dimension religieuse, parmi les éléments les plus essentiels de l'identité des croyants et de leur conception de la vie, mais elle est aussi un bien précieux pour les athées, les agnostiques, les sceptiques ou les indifférents. Il y va du pluralisme - chèrement conquis au cours des siècles - consubstantiel à pareille société." ⁽³⁾.

Dans son arrêt *Hassan et Tchaouch c/ Bulgarie*, du 26 octobre 2000,

"La Cour rappelle que les communautés religieuses existent traditionnellement et universellement sous la forme de structures organisées. Elles respectent des règles que les adeptes considèrent souvent comme étant d'origine divine. Les cérémonies religieuses ont une signification et une valeur sacrée pour les fidèles lorsqu'elles sont célébrées par des ministres du culte qui y sont habilités en vertu de ces règles. La personnalité de ces derniers est assurément importante pour tout membre actif de la communauté. La participation à la vie de la communauté est donc une manifestation de la religion, qui jouit de la protection de l'article 9 de la Convention.

Lorsque l'organisation de la communauté religieuse est en cause, l'article 9 doit s'interpréter à la lumière de l'article 11 de la Convention qui protège la vie associative contre toute ingérence injustifiée de l'Etat. Vu sous cet angle, le droit des fidèles à la liberté de religion suppose que la communauté puisse fonctionner paisiblement, sans ingérence arbitraire de l'Etat. En effet, l'autonomie des communautés religieuses est indispensable au pluralisme dans une société démocratique et se trouve donc au coeur même de la protection offerte par l'article 9. Elle présente un intérêt direct non seulement pour l'organisation de la

⁽³⁾ C.E.D.H., *Kokkinakis c/ Grèce*, 19 avril 1993, § 31; dans le même sens : *Hassan et Tchaouch c/ Bulgarie*, 26 octobre 2000, § 60.

communauté en tant que telle, mais aussi pour la jouissance effective par l'ensemble de ses membres actifs du droit à la liberté de religion. Si l'organisation de la vie de la communauté n'était pas protégée par l'article 9 de la Convention, tous les autres aspects de la liberté de religion de l'individu s'en trouveraient fragilisés." ⁽⁴⁾.

6. Des mesures comparables à celles prévues par le projet d'arrêté ne portent pas une atteinte directe à la liberté des cultes puisqu'il n'est pas envisagé d'organiser de manière systématique et préalable des enquêtes de sécurité en ce qui concerne les ministres des cultes en cette qualité. Il y a lieu d'observer toutefois que le fonctionnement des organes représentatifs des cultes à l'égard de l'Etat a nécessairement une incidence sur les conditions, notamment matérielles, dans lesquelles les cultes concernés eux-mêmes peuvent être exercés. En outre, selon le rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 3 mai 1999 portant reconnaissance de l'Exécutif des Musulmans de Belgique, "cet organe représentatif sera à l'avenir l'interlocuteur des autorités, [notamment] en ce qui concerne le temporel des cultes (nomination des imams [...])" et que, selon le préambule du même arrêté, "il est nécessaire d'apporter des solutions rapides au règlement de divers problèmes relatifs au culte islamique, notamment la nomination des imams [...] et que cela n'est possible qu'en collaboration avec un organe représentatif" ⁽⁵⁾.

Des mesures du type de celles qui sont prévues par le projet seraient donc, en fait, de nature à influencer la composition de l'autorité disposant de compétences propres à l'organisation du culte proprement dit. Elles comporteraient en conséquence des restrictions à la liberté de religion, dont l'admissibilité est circonscrite par l'article 9, § 2, de la C.E.D.H. ⁽⁶⁾.

⁽⁴⁾ Paragraphes 61 et 62.

⁽⁵⁾ Moniteur belge du 20 mai 1999, p. 17560.

⁽⁶⁾ Le préambule du projet d'arrêté énonce d'ailleurs :
"Considérant que la liberté religieuse n'est pas un droit absolu et que l'exercice de ce droit doit s'inscrire dans le respect de la Constitution et des lois, des principes de la démocratie ou des droits humains, du bon fonctionnement des institutions démocratiques et d'autres fondements de l'Etat de droit;
Considérant qu'il est nécessaire que la plus grande confiance règne entre les représentants de la Communauté musulmane au sein de l'Exécutif des Musulmans de Belgique et de l'autorité civile".

7. Cette disposition énonce :

"La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui."

Dans son arrêt précité du 26 novembre 2000, Hassan et Tchaouch c/ Bulgarie, la Cour européenne des droits de l'homme apporte un éclairage sur l'exigence selon laquelle les restrictions à la liberté de religion doivent être "prévues par la loi" :

"La Cour rappelle sa jurisprudence constante selon laquelle l'expression «prévues par la loi» figurant aux articles 8 à 11 de la Convention non seulement exige que la mesure incriminée ait une base en droit interne, mais vise aussi la qualité de la loi en cause : ainsi, celle-ci doit être suffisamment accessible et prévisible, c'est-à-dire énoncée avec assez de précision pour permettre à l'individu - en s'entourant au besoin de conseils éclairés - de régler sa conduite (...).

Pour répondre à ces exigences, le droit interne doit offrir une certaine protection contre les atteintes arbitraires de la puissance publique aux droits garantis par la Convention. Lorsqu'il s'agit de questions touchant aux droits fondamentaux, la loi irait à l'encontre de la prééminence du droit, l'un des principes fondamentaux d'une société démocratique consacrés par la Convention, si le pouvoir d'appréciation accordé à l'exécutif ne connaissait pas de limites. En conséquence, elle doit définir l'étendue et les modalités d'exercice d'un tel pouvoir avec une netteté suffisante (...)» ⁽⁷⁾.

La Cour européenne des droits de l'homme requiert en outre qu'il existe des garanties procédurales, par exemple des débats contradictoires devant un organe indépendant, contre un exercice arbitraire du pouvoir d'appréciation accordé au pouvoir exécutif ⁽⁸⁾.

⁽⁷⁾ C.E.D.H., Hassan et Tchaouch c/ Bulgarie, précité, § 84. Voir aussi, sur la notion de "loi" au sens de la Convention européenne des droits de l'homme, not., C.E.D.H., Sunday Times c/ Royaume-Uni, 26 avril 1979, § 49; Larissis e.a. c/ Grèce, 24 février 1998, § 40; Hashman et Harrup c/ Royaume-Uni, 25 novembre 1999, § 31; Rotaru c/ Roumanie, 4 mai 2000, § 52.

⁽⁸⁾ Même arrêt, § 85.

Il conviendra, le cas échéant, de justifier la mesure par référence aux objectifs légitimes admis par l'article 9, § 2, précité, de la C.E.D.H., en veillant en outre au respect du principe de proportionnalité qui se déduit de l'exigence, inscrite à la même disposition, selon laquelle la mesure doit être « nécessaire dans une société démocratique » pour atteindre les objectifs poursuivis.

La liberté d'association

8. Comme la Cour européenne des droits de l'homme l'a énoncé, compte tenu de ce que les communautés religieuses existent traditionnellement sous la forme de structures organisées, le contrôle de la compatibilité de législation envisagée doit se faire également par référence à l'article 11 de la C.E.D.H. qui protège la vie associative contre toute ingérence injustifiée de l'Etat, les articles 9 et 11 de la Convention s'interprétant à la lumière l'un de l'autre ⁽⁹⁾ ⁽¹⁰⁾.

Le droit au respect de la vie privée

9. Parallèlement à la nécessité de justifier une éventuelle mesure légale au regard des articles 9 et 11 de la C.E.D.H., le législateur devra être attentif à tenir compte du droit au respect de la vie privée figurant à l'article 8 de la Convention européenne, qui prévoit en son paragraphe 2 qu'une ingérence par une autorité publique dans l'exercice de ce droit n'est permise

"... que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales ou à la protection des droits et libertés d'autrui."

⁽⁹⁾ Même arrêt, §§ 62, 65 et 91.

⁽¹⁰⁾ Les conditions auxquelles des ingérences sont déclarées admissibles par le paragraphe 2 de ces deux dispositions ne sont toutefois pas énoncées de manière identique; il y a donc lieu, en la matière, de satisfaire cumulativement aux conditions prévues par l'une et par l'autre de ces dispositions.

Il conviendra par ailleurs de rencontrer l'exigence supplémentaire requise, en droit interne, par l'article 22, alinéa 1^{er}, de la Constitution, qui n'autorise les restrictions au droit de chacun au respect de sa vie privée et familiale que dans les conditions fixées par la loi.

Or, ainsi que l'a déjà observé la section de législation du Conseil d'Etat, le recours à des enquêtes de sécurité implique en soi, et quel que soit le domaine considéré, une ingérence dans la vie privée des intéressés et, le cas échéant, de leur entourage ⁽¹¹⁾.

Dans cette mesure et dès lors qu'il s'agit de prévoir le principe d'une enquête de sécurité systématique et préalable, la loi se devra, pour la restriction qu'elle contient, de satisfaire également aux conditions fixées dans l'article 8, § 2, de la C.E.D.H. ⁽¹²⁾.

L'interdiction de la discrimination

10. En outre, il y aura lieu de tenir compte de l'interdiction de discrimination dans la jouissance des droits fondamentaux précités, prévue par l'article 14 de la C.E.D.H. et résultant également des articles 10 et 11 de la Constitution. Il échet en effet de constater que ce n'est que le culte islamique qui ferait l'objet de la mesure de surveillance et de contrôle visée par l'arrêté en projet. Il en résulte une différence de traitement entre les représentants de ce culte et ceux des autres cultes reconnus.

⁽¹¹⁾ Voir l'avis 24.518/2, donné le 29 novembre 1995, sur un projet d'arrêté royal "relatif à l'exécution de la loi du 4 août 1955 concernant la sûreté de l'Etat dans le domaine de l'énergie nucléaire"; l'avis 24.770/2, donné le 27 mars 1996, sur un avant-projet de loi devenu la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité (Doc. parl., Chambre, n° 638/1 - 95/96, pp. 29 et s.) et l'avis 25.704/2, donné le 21 mai 1997, sur un avant-projet de loi devenu la loi du 11 décembre 1998, précitée (Doc. parl., Chambre, n° 1193/1-96/97 - 1194/1-96/97, pp. 36 et s.). Voir également les déclarations en ce sens du Ministre de la Défense nationale (Doc. parl., Chambre, n° 1193/9-96/97, p. 2; Doc. parl., Sénat, n° 1-1011/4, p. 2).

⁽¹²⁾ R. Andersen et P. Nihoul, "Le Conseil d'Etat - Chronique de jurisprudence 2000", R.B.D.C., 2002, n° 6, p. 24.

Pour que cette différence de traitement soit compatible avec ces dispositions, le législateur devrait établir que la mesure en projet poursuit un but légitime et qu'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre le but visé et la mesure destinée à l'atteindre.

*
* *

11. Enfin, se situant dans le cadre de la reconnaissance nécessaire à l'organisation des relations entre l'autorité publique et l'organe représentatif du culte islamique, la loi devra, quant au fond, tenir compte des exigences déduites de l'article 181, § 1^{er}, de la Constitution, aux termes duquel :

"Les traitements et pensions des ministres des cultes sont à la charge de l'Etat; les sommes nécessaires pour y faire face sont annuellement portées au budget."

Comme il a été rappelé plus haut, sous le n° 6, c'est en effet l'Exécutif des Musulmans de Belgique qui est habilité à désigner pour la religion islamique les ministres du culte dont les traitements et les pensions seront pris en charge par le budget fédéral. Le Gouvernement dispose ainsi d'un interlocuteur lui permettant de mettre en oeuvre, pour ce culte, l'article 181, § 1^{er}, de la Constitution.

Cette dernière disposition doit se lire en relation avec les articles 19 à 21 de la Constitution, dont il résulte que, pour ce qui concerne le culte proprement dit, les relations avec la puissance publique sont fondées sur le principe de séparation de l'Eglise et de l'Etat, lui-même corollaire de la liberté de religion. Il en résulte qu'il appartient aux cultes concernés eux-mêmes de déterminer quel organisme est compétent pour intervenir en la qualité d'organe représentatif à l'égard de l'Etat. Le Roi est certes habilité par l'article 19bis, alinéa 3, de la loi précitée du 4 mars 1870 à reconnaître cet organe représentatif, mais, ce faisant, Il ne peut substituer à l'organe que le culte lui-même considère comme représentatif, un organe qui, notamment par sa composition finale, ne présenterait plus cette qualité.

.../...

La décision relative à l'admissibilité de la candidature à l'exercice de mandats au sein de cet organe ne peut donc en principe avoir pour effet de porter atteinte à la représentativité de ce dernier ⁽¹³⁾. Si tel devait néanmoins être le cas à la suite des enquêtes de sécurité, l'Exécutif des Musulmans ne pourrait plus être considéré comme un organe représentatif du culte islamique au sens de l'article 19bis de la loi du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes.

12. Il a été observé ci-avant, sous les n^{os} 7 à 9, que, selon le paragraphe 2 des articles 8, 9 et 11 de la C.E.D.H., une restriction au droit au respect de la vie privée, à la liberté de religion et à la liberté d'association nécessite l'adoption d'une "loi" au sens de cette Convention.

Bien que ces dispositions n'imposent pas l'intervention d'une loi formelle, un arrêté royal ne peut être pris en considération, en droit interne, pour introduire de pareilles restrictions qu'à la condition qu'il respecte les règles de répartition des compétences entre les pouvoirs législatif et exécutif, telles qu'elles se déduisent spécialement de l'article 105 de la Constitution, et qu'il corresponde aux exigences de la Cour européenne dans l'interprétation donnée des mots "prévues par la loi" ⁽¹⁴⁾.

Quant à la nécessité de respecter en outre l'article 22 de la Constitution, qui réserve au législateur les cas et les conditions dans lesquels des restrictions peuvent être apportées au droit au respect de la vie privée (voir le n° 9), il y a lieu d'observer que cette disposition ne requiert pas que l'ensemble des éléments de la réglementation envisagée figurent dans la loi; même dans les matières réservées à la loi par l'article 22 de la Constitution, des habilitations au pouvoir exécutif sont admissibles, pour autant que ce soit le législateur lui-même qui fixe les principes et les éléments essentiels des règles contenant

⁽¹³⁾ Compte tenu des principes en cause, qui tiennent au respect des articles 8, 9, 11 et 14 de la C.E.D.H. et des articles 10, 11, 19 à 22 et 181 de la Constitution, l'appréciation de la mesure envisagée, au regard notamment du respect du principe de proportionnalité, est susceptible de s'opérer de manière différente selon le moment de la procédure d'élection au cours de laquelle le pouvoir exécutif aura été habilité à prendre une décision relative à l'admissibilité de la candidature. Le choix de ce moment dans l'ensemble de la procédure devra en conséquence être dûment justifié.

⁽¹⁴⁾ Voir la note 7.

les restrictions au droit au respect de la vie privée et pour autant que les attributions de pouvoirs au Roi ne portent que sur la mise en oeuvre de la loi ⁽¹⁵⁾.

V. Conclusion

13. En conclusion, les mesures en projet, par leur spécificité, manquent de fondement légal en droit interne. Pour pouvoir être introduites, une intervention préalable du législateur est requise. Le système globalement mis en place devra en outre être compatible avec les articles 8, 9, 11 et 14 de la C.E.D.H. et avec les articles 10, 11, 19 à 22 et 181 de la Constitution.

14. Eu égard aux conclusions qui précèdent, et au fait qu'une intervention du législateur s'impose, le Conseil d'Etat se dispense d'examiner plus avant le contenu des dispositions du projet.

⁽¹⁵⁾ Voir notamment, en ce qui concerne l'admissibilité d'attributions de pouvoirs au Roi dans la matière de droit au respect de la vie privée garanti par l'article 22 de la Constitution, les avis 24.770/2 et 25.704/2, précités, de la section de législation du Conseil d'Etat, ainsi que l'avis 33.962/2, du 19 novembre 2002, sur un avant-projet de loi "modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques et la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population et aux cartes d'identité et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques" (Doc. parl., Chambre, 2002-2003, n° 2226/1, pp. 47 et s.).

I. Reikwijdte van het ontworpen besluit

1. In de artikelen 1 en 2 van het ontworpen besluit wordt bepaald dat de personen die kandidaat zijn voor een mandaat binnen "het Executief" van de Moslims van België systematisch en vooraf aan een veiligheidsonderzoek worden onderworpen door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten die daartoe bevoegd zijn krachtens de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst.

Bij de artikelen 3 tot 7 van het ontwerp wordt voorts een Commissie ad hoc opgericht - bestaande uit een magistraat en twee leden van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer die tot een verschillende taalrol behoren - welke Commissie kennis dient te nemen van het beroep ingesteld door een kandidaat tegen het formeel veiligheidsadvies dat door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten is uitgebracht.

Het ontworpen besluit regelt eveneens de procedure bij de Commissie ad hoc, welke Commissie, na afloop van de procedure en na de betrokkene te hebben gehoord, een advies uitbrengt dat aan de Minister van Justitie wordt bezorgd.

Artikel 15 van het besluit heeft betrekking op de sanctie die verbonden is aan een negatief veiligheidsadvies. Als een negatief formeel veiligheidsadvies wordt bevestigd, is de Minister van Justitie gebonden door het advies van de Commissie. In het geval een formeel veiligheidsadvies door de Commissie niet wordt bevestigd, zendt de Minister van Justitie het dossier over aan de Ministerraad indien hij het negatieve formeel veiligheidsadvies wenst te behouden.

II. Bevoegdheid van de federale overheid

2. Naar luid van artikel 6, § 1, VIII, nieuw, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zoals dat ingevoegd is bij artikel 4 van de bijzondere wet van 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen, zijn de gewesten bevoegd inzake "de kerkfabrieken en de instellingen die belast zijn met het beheer van de temporalien van de erkende erediensten", doch "met uitzondering van de erkenning van de erediensten en de wedden en pensioenen van de bedienaars der erediensten".

.../...

De ontworpen regeling valt voorzeker onder de bevoegdheden die aldus uitsluitend aan de federale overheid zijn toegekend.

III. Rechtsgrond van het ontworpen besluit

3. In de aanhef van het ontworpen besluit wordt als rechtsgrond opgegeven, ten eerste, artikel 8 van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst en, ten tweede, artikel 8 van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen.

Geen van deze beide bepalingen heeft evenwel betrekking op het specifieke geval dat bij het ontworpen besluit wordt geregeld. De eerstgenoemde bepaling bevat slechts een reeks definities die de toepassing mogelijk maken van een ander artikel, waarin de veiligheidsdiensten worden aangewezen die bevoegd zijn voor het uitvoeren van veiligheidsonderzoeken, terwijl de laatstgenoemde bepaling de veiligheidsmachtigingen regelt die gegadigden voor bepaalde betrekkingen of functies dienen te verkrijgen.

Die beide bepalingen kunnen dan ook geen rechtsgrond opleveren voor het ontwerpbesluit doordat ze geenszins betrekking hebben op de doeleinden die met het ontwerp hoofdzakelijk worden nagestreefd, namelijk :

- 1° het instellen van systematische en voorafgaande veiligheidsonderzoeken aangaande kandidaten voor een mandaat binnen het Executief van de Moslims van België;
- 2° het oprichten van het orgaan dat bevoegd is om kennis te nemen van de beroepen terzake en het vaststellen van de te volgen procedure;

- 3° het bepalen dat als een negatief veiligheidsadvies door de beroepscommissie wordt bevestigd, de minister gebonden is en dat het dossier aan de Ministerraad wordt voorgelegd in het geval de meningen verdeeld zijn ⁽¹⁾ ⁽²⁾.

Krachtens artikel 19bis van de wet van 4 maart 1870 op het tijdelijke der erediensten is de Koning weliswaar bevoegd om de representatieve organen van de islamitische eredienst te erkennen, maar dat artikel verleent Hem daarom nog geen toereikende bevoegdheid om dermate specifieke kwesties te regelen.

Bij de huidige stand van het interne recht kan de Raad van State derhalve op basis van artikel 105 van de Grondwet alleen besluiten dat er voor het ontworpen koninklijk besluit geen enkele rechtsgrond bestaat.

⁽¹⁾ Hetzelfde geldt voor de artikelen 7, 2°, en 11, § 1, 4°, van de voormelde wet van 30 november 1998, naar welke bepalingen overigens niet wordt verwezen in de aanhef van het ontworpen besluit. Bij die artikelen wordt aan de Koning evenmin een machtiging verleend om systematisch en vooraf veiligheidsonderzoeken te organiseren voor de personen die zich kandidaat stellen voor een mandaat binnen het Executief van de Moslims van België of om te bepalen welke sanctie voor die kandidaturen verbonden is aan een negatief veiligheidsadvies. A fortiori kan de Koning daaruit niet de bevoegdheid putten om een beroepscommissie in te stellen of om aspecten te regelen van de procedure bij of de werking van die commissie of om te bepalen hoe die commissie werkt en welke procedure dient te worden gevolgd.

⁽²⁾ Trouwens, zelfs gesteld dat men als uitgangspunt de voormelde wet van 11 december 1998 moet nemen, waarvan artikel 12 betrekking heeft op de omstandigheid dat kandidaten voor een bepaalde betrekking of functie een veiligheidsmachtiging dienen te bezitten, die afgegeven wordt na een veiligheidsonderzoek (hetgeen niet het geval kan zijn, aangezien aan kandidaten voor een mandaat binnen het Executief van de Moslims van België geen veiligheidsmachtiging zal worden verleend en zij a fortiori geen toegang zullen hebben tot geclassificeerd materieel of geclassificeerde informatie, documenten, gegevens of materialen), is de beroepsprocedure terzake reeds vervat in de wet van 11 december 1998 tot oprichting van een beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen, in casu het Vast Comité I.

V. Verenigbaarheid van de maatregelen waarin het ontwerpbesluit voorziet met de regeling voor de bescherming van de fundamentele rechten

4. Voor het geval een wetgevend initiatief genomen wordt dat op het thans onderzochte ontwerpbesluit zou steunen, lijkt het noodzakelijk om op algemene wijze in herinnering te brengen op welke strikte voorwaarden maatregelen zoals die welke met het ontwerp verweven zijn, aanvaardbaar zijn.

Vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst

5. Die voorwaarden houden in de eerste plaats verband met artikel 9 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna te noemen EVRM), in welk artikel de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst verankerd is, terwijl de fundamentele waarde van die vrijheid in het licht van de rechten van de mens benadrukt wordt door het Europees Hof voor de rechten van de mens wanneer dat Hof het volgende stelt:

"La liberté de pensée, de conscience et de religion [garantie par cette disposition] représente l'une des assises d'une «société démocratique» au sens de la Convention. Elle figure, dans sa dimension religieuse, parmi les éléments les plus essentiels de l'identité des croyants et de leur conception de la vie, mais elle est aussi un bien précieux pour les athées, les agnostiques, les sceptiques ou les indifférents. Il y va du pluralisme - chèrement conquis au cours des siècles - consubstantiel à pareille société." ⁽³⁾.

In zijn arrest Hassan en Tchaouch tegen Bulgarije, van 26 oktober 2000, heeft het Hof het volgende gesteld :

"La Cour rappelle que les communautés religieuses existent traditionnellement et universellement sous la forme de structures organisées. Elles respectent des règles que les adeptes considèrent souvent comme étant d'origine divine. Les cérémonies religieuses ont une signification et une valeur sacrée pour les fidèles lorsqu'elles sont célébrées par des ministres du culte qui y sont habilités en vertu de ces règles. La personnalité de ces derniers est assurément importante pour tout membre actif de la communauté. La participation à la vie de la communauté est donc une manifestation de la religion, qui jouit de la protection de l'article 9 de la Convention.

⁽³⁾ EHRM., Kokkinakis tegen Griekenland, 19 april 1993, overweging 31; in dezelfde zin : Hassan en Tchaouch tegen Bulgarije, 26 oktober 2000, overweging 60.

Lorsque l'organisation de la communauté religieuse est en cause, l'article 9 doit s'interpréter à la lumière de l'article 11 de la Convention qui protège la vie associative contre toute ingérence injustifiée de l'Etat. Vu sous cet angle, le droit des fidèles à la liberté de religion suppose que la communauté puisse fonctionner paisiblement, sans ingérence arbitraire de l'Etat. En effet, l'autonomie des communautés religieuses est indispensable au pluralisme dans une société démocratique et se trouve donc au coeur même de la protection offerte par l'article 9. Elle présente un intérêt direct non seulement pour l'organisation de la communauté en tant que telle, mais aussi pour la jouissance effective par l'ensemble de ses membres actifs du droit à la liberté de religion. Si l'organisation de la vie de la communauté n'était pas protégée par l'article 9 de la Convention, tous les autres aspects de la liberté de religion de l'individu s'en trouveraient fragilisés." ⁽⁴⁾.

6. Maatregelen die vergelijkbaar zijn met die waarin het ontwerp van besluit voorziet, maken niet rechtstreeks inbreuk op de vrijheid van eredienst, aangezien het niet de bedoeling is om systematisch en vooraf veiligheidsonderzoeken uit te voeren wat de bedienaars van de erediensten in die hoedanigheid betreft. Er dient evenwel te worden opgemerkt dat de werking van de organen die de erediensten tegenover de Staat vertegenwoordigen, noodzakelijkerwijs een weerslag heeft op de voorwaarden, die inzonderheid materiële vereisten zijn, waarop de betrokken erediensten zelf mogen worden uitgeoefend. Bovendien staat in het verslag aan de Koning dat voorafgaat aan het koninklijk besluit van 3 mei 1999 houdende erkenning van het Executief van de Moslims van België het volgende : "dit representatief orgaan zal in de toekomst de gesprekspartner worden van de overheden, (inzonderheid) inzake het tijdelijke der erediensten (benoeming van de imams (...)), en is het, volgens de aanhef van hetzelfde besluit, "noodzakelijk (...)" om snel oplossingen aan te brengen voor de regeling van diverse problemen in verband met de islamitische eredienst, met name de benoeming van imams (...) en (...) dat slechts mogelijk is indien met een representatief orgaan kan samengewerkt worden" ⁽⁵⁾ .

Maatregelen zoals die waarin het ontwerp voorziet zouden dus, in feite, de samenstelling van de instantie die beschikt over specifieke bevoegdheden voor de organisatie van de eigenlijke eredienst, kunnen beïnvloeden. Ze zouden bijgevolg

⁽⁴⁾ Overwegingen 61 en 62.

⁽⁵⁾ Belgisch Staatsblad van 20 mei 1999, blz. 17560.

beperingen van de vrijheid van godsdienst inhouden, waarvan de aanvaardbaarheid omschreven wordt bij artikel 9, lid 2, van het EVRM. ⁽⁶⁾.

7. Deze bepaling luidt aldus :

"De vrijheid van godsdienst of overtuiging te belijden kan aan geen andere beperkingen zijn onderworpen dan die welke bij de wet zijn voorzien, en die in een democratische samenleving nodig zijn voor de openbare orde, gezondheid of zedelijkheid of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen."

In zijn voormelde arrest van 26 november 2000, Hassan en Tchaouch t/ Bulgarije, werpt het Europees Hof voor de Rechten van de Mens licht op het vereiste dat de beperkingen van de godsdienstvrijheid "bij de wet" dienen te worden "voorzien" :

"La Cour rappelle sa jurisprudence constante selon laquelle l'expression «prévues par la loi» figurant aux articles 8 à 11 de la Convention non seulement exige que la mesure incriminée ait une base en droit interne, mais vise aussi la qualité de la loi en cause : ainsi, celle-ci doit être suffisamment accessible et prévisible, c'est-à-dire énoncée avec assez de précision pour permettre à l'individu - en s'entourant au besoin de conseils éclairés - de régler sa conduite (...).

Pour répondre à ces exigences, le droit interne doit offrir une certaine protection contre les atteintes arbitraires de la puissance publique aux droits garantis par la Convention. Lorsqu'il s'agit de questions touchant aux droits fondamentaux, la loi irait à l'encontre de la prééminence du droit, l'un des principes fondamentaux d'une société démocratique consacrés par la Convention, si le pouvoir d'appréciation accordé à l'exécutif ne connaissait pas de limites. En conséquence, elle doit définir

⁽⁶⁾ De aanhef van het ontwerp van besluit bepaalt trouwens het volgende : "Overwegende dat de vrijheid van eredienst geen absoluut recht is en dat de uitoefening van deze vrijheid dient te geschieden met inachtneming van de Grondwet en de wetten, de beginselen van de democratie of de mensenrechten, de goede werking van de democratische instellingen of de andere grondslagen van de rechtstaat;
Overwegende dat het grootste vertrouwen dient te heersen tussen de vertegenwoordigers van de moslimgemeenschap in het Executief van de Moslims van België en de burgerlijke overheid".

l'étendue et les modalités d'exercice d'un tel pouvoir avec une netteté suffisante (...)» ⁽⁷⁾.

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens stelt bovendien dat er procedurele waarborgen moeten bestaan, bijvoorbeeld een op tegenspraak gevoerd geding voor een onafhankelijk orgaan, tegen willekeurige uitoefening van de beoordelingsbevoegdheid toegekend aan de uitvoerende macht ⁽⁸⁾.

In voorkomend geval dient de maatregel te worden gerechtvaardigd door verwijzing naar de wettige doelstellingen die bij het voormelde artikel 9, lid 2, van het EVRM worden aanvaard, waarbij er daarenboven op moet worden toegezien dat het evenredigheidsbeginsel wordt geëerbiedigd dat af te leiden valt uit het in dezelfde bepaling vervatte vereiste dat de maatregel "in een democratische samenleving nodig (moet) zijn" om de nagestreefde doelstellingen te bereiken.

De vrijheid van vereniging

8. Zoals het Europees Hof voor de Rechten van de Mens gesteld heeft, gelet op het feit dat geloofsgemeenschappen traditioneel bestaan in de vorm van georganiseerde structuren, dient de toetsing of de geplande wetgeving geen strijdigheid oplevert eveneens te geschieden uit het oogpunt van artikel 11 van het EVRM, dat het verenigingsleven beschermt tegen iedere ongeoorloofde inmenging van de Staat, waarbij de artikelen 9 en 11 van het Verdrag in elkaars licht dienen te worden geïnterpreteerd ⁽⁹⁾ ⁽¹⁰⁾.

⁽⁷⁾ EHRM, Hassan en Tchaouch t/ Bulgarije, voormeld arrest, overweging 84. Zie ook, wat betreft het begrip "wet" in de zin van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, inz., EHRM, Sunday Times t/ Verenigd Koninkrijk, 26 april 1979, overweging 49; Larissis e.a. t/ Griekenland, 24 februari 1998, overweging 40; Hashman en Harrup t/ Verenigd Koninkrijk, 25 november 1999, overweging 31; Rotaru t/ Roemenië, 4 mei 2000, overweging 52.

⁽⁸⁾ Hetzelfde arrest, overweging 85.

⁽⁹⁾ Hetzelfde arrest, overwegingen 62, 65 en 91.

⁽¹⁰⁾ De voorwaarden waaronder inmenging aanvaardbaar wordt geacht in lid 2 van deze twee bepalingen, worden evenwel niet op dezelfde wijze uitgedrukt; ter zake dienen de voorwaarden die bij elk van deze bepalingen worden vastgesteld dus samen te worden vervuld.

Het recht op eerbiediging van het privé-leven

9. Samen met de noodzaak om een eventuele wettelijke maatregel te verantwoorden in het licht van de artikelen 9 en 11 van het EVRM, dient de wetgever erop toe te zien dat acht wordt geslagen op het recht op eerbiediging van het privé-leven, dat opgenomen is in artikel 8 van het Europees Verdrag, waarvan lid 2 bepaalt dat geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan met betrekking tot de uitoefening van dit recht

"... dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving nodig is in het belang van 's lands veiligheid, de openbare veiligheid, of het economisch welzijn van het land, de bescherming van de openbare orde en het voorkomen van strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen".

Voorts dient in het interne recht te worden voldaan aan het bijkomende vereiste, bepaald bij artikel 22, eerste lid, van de Grondwet, dat beperkingen van het recht van eenieder op eerbiediging van zijn privé-leven en gezinsleven alleen toegestaan zijn onder de voorwaarden door de wet bepaald.

Zoals de afdeling wetgeving van de Raad van State reeds heeft opgemerkt, impliceert het gebruik van veiligheidsonderzoeken op zich echter, ongeacht het beschouwde gebied, een inmenging in het privé-leven van de betrokkenen en, in voorkomend geval, van hun omgeving ⁽¹¹⁾.

⁽¹¹⁾ Zie advies 24.518/2, gegeven op 29 november 1995, over een ontwerp van koninklijk besluit "aangaande de uitvoering van de wet van 4 augustus 1955 betreffende de veiligheid van de Staat op het gebied van de kernenergie"; advies 24.770/2, gegeven op 27 maart 1996, over een voorontwerp van wet dat de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten geworden is (Gedr. St., Kamer, nr. 638/1-95/96, blz. 29 e.v.) en advies 25.704/2, gegeven op 21 mei 1997, over een voorontwerp van wet dat de voormelde wet van 11 december 1998 geworden is (Gedr. St., Kamer, nr. 1193/1-96/97 - 1194/1-96/97, blz. 36 e.v.). Zie ook de verklaringen in die zin door de Minister van Landsverdediging, (Gedr. St., Kamer, ... nr. 1193/9-96/97, blz. 2; Gedr. St., Senaat, nr. 1-1011/4, blz. 2).

In dit opzicht en doordat het erom gaat het beginsel van een systematisch en voorafgaand onderzoek vast te leggen, moet de wet, gelet op de beperking die ze inhoudt, eveneens voldoen aan de voorwaarden gesteld in artikel 8, lid 2, van het EVRM ⁽¹²⁾ .

Het verbod van discriminatie

10. Bovendien moet rekening worden gehouden met het verbod van discriminatie wat betreft het genot van de voormelde fundamentele rechten, in welk genot artikel 14 van het EVRM voorziet en dat eveneens voortvloeit uit de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Er moet immers op worden gewezen dat alleen voor de islamitische eredienst een toezichts- en controlemaatregel zou worden getroffen waarop het ontworpen besluit betrekking heeft. Het gevolg daarvan is een verschil in behandeling van de vertegenwoordigers van deze eredienst en die van de andere erkende erediensten.

Om ervoor te zorgen dat dit verschil in behandeling verenigbaar is met deze bepalingen, dient de wetgever aan te tonen dat de ontworpen maatregel een wettig doel nastreeft en dat er een redelijk evenredigheidsverband bestaat tussen het beoogde doel en de maatregel die bestemd is om het te bereiken.

*
* *

11. Ten slotte zal de wetgever, aangezien de maatregelen vallen binnen het kader van de erkenning die vereist is om de betrekkingen tussen de overheid en het representatieve orgaan van de islamitische eredienst te organiseren, fundamenteel rekening moeten houden met de vereisten die voortvloeien uit artikel 181, § 1, van de Grondwet, dat het volgende bepaalt :

⁽¹²⁾ R. Andersen en P. Nihoul, "Le Conseil d'Etat - Chronique de jurisprudence 2000", RBDC, 2002, nr. 6, blz. 24.

"De wedden en pensioenen van de bedienaren der erediensten komen ten laste van de Staat; de daartoe vereiste bedragen worden jaarlijks op de begroting uitgetrokken."

Zoals daar eerder, onder punt 6, reeds op is gewezen, is immers het Executief van de Moslims van België gemachtigd om de bedienaren van de islamitische eredienst aan te wijzen, wier wedden en pensioenen door de federale begroting worden gedragen. De Regering beschikt aldus over een aanspreekpunt dat haar in staat stelt voor die eredienst artikel 181, § 1, van de Grondwet ten uitvoer te leggen.

De laatstgenoemde bepaling moet gelezen worden in samenhang met de artikelen 19 tot 21 van de Grondwet, waaruit blijkt dat, wat de eigenlijke eredienst betreft, de betrekkingen met de overheid steunen op het beginsel dat Kerk en Staat gescheiden zijn, dat zelf voortvloeit uit de vrijheid van godsdienst. Daaruit volgt dat het aan de betrokken erediensten zelf staat te bepalen welk orgaan bevoegd is om op te treden als representatief orgaan ten aanzien van de Staat. De Koning is weliswaar bij artikel 19bis, derde lid, van de genoemde wet van 4 maart 1870 gemachtigd om dat representatieve orgaan te erkennen, maar dusdoende kan Hij het orgaan dat de eredienst zelf als representatief beschouwt, niet vervangen door een ander orgaan dat, onder meer door de uiteindelijke samenstelling ervan, niet meer representatief zou zijn.

De beslissing omtrent de vraag of een bepaalde kandidatuur voor het uitoefenen van mandaten binnen dat orgaan aanvaardbaar is, mag dus in beginsel geen afbreuk doen aan de representativiteit van dat orgaan ⁽¹³⁾. Indien zulks niettemin het geval mocht zijn als gevolg van de veiligheidsonderzoeken, zou het Executief van de Moslims niet meer beschouwd kunnen worden als een representatief orgaan van de islamitische eredienst in de zin van artikel 19bis van de wet van 4 maart 1870 op de temporalieën van de erediensten.

⁽¹³⁾ Gezien de principes die in het geding zijn, die verband houden met de naleving van de artikelen 8, 9, 11 en 14 van het EVRM en van de artikelen 10, 11, 19 tot 22 en 181 van de Grondwet, kan de beoordeling van de voorgenomen maatregel, meer bepaald ten aanzien van de eerbiediging van het proportionaliteitsbeginsel, verschillend zijn naargelang van het tijdstip waarop de uitvoerende macht gemachtigd zal zijn tijdens de verkiezingsprocedure een beslissing te nemen aangaande de aanvaardbaarheid van een kandidatuur. De keuze van dat tijdstip binnen de hele procedure zal bijgevolg naar behoren moeten worden verantwoord.

12. Hierboven is, onder de punten 7 tot 9, opgemerkt dat luidens lid 2 van de artikelen 8, 9 en 11 van het EVRM, een beperking van het recht op de eerbiediging van het privé-leven, van de vrijheid van godsdienst en van de vrijheid van vereniging alleen kan bij een "wet" in de zin van dat verdrag.

Ook al leggen die bepalingen niet op dat een wet in formele zin wordt uitgevaardigd, een koninklijk besluit komt in het interne recht niet in aanmerking om zulke beperkingen op te leggen, tenzij dat besluit beantwoordt aan de regels inzake de verdeling van de bevoegdheden tussen de wetgevende en de uitvoerende macht, zoals die inzonderheid voortvloeien uit artikel 105 van de Grondwet, en aan de vereisten van het Europees Hof nopens de interpretatie van de woorden "bij de wet zijn voorzien" ⁽¹⁴⁾.

Wat het vereiste betreft om bovendien artikel 22 van de Grondwet in acht te nemen, dat de bevoegdheid om de gevallen en de voorwaarden te bepalen waaronder beperkingen kunnen worden gesteld aan het recht op de eerbiediging van het privé-leven (zie punt 9), uitsluitend in handen van de wetgever legt, dient te worden opgemerkt dat die bepaling niet voorschrijft dat alle elementen van de desbetreffende regeling in de wet staan; zelfs voor de materies die bij artikel 22 van de Grondwet uitsluitend aan de wetgever zijn toevertrouwd, zijn machtigingen van de uitvoerende macht aanvaardbaar, voorzover de wetgever zelf de beginselen en de basisbestanddelen vaststelt van de regels inzake de beperkingen van het recht op de eerbiediging van het privé-leven, en voorzover de bevoegdheidsopdrachten aan de Koning alleen betrekking hebben op de tenuitvoerlegging van de wet ⁽¹⁵⁾.

V. Besluit

⁽¹⁴⁾ Zie opmerking 7.

⁽¹⁵⁾ Zie inzonderheid, wat de aanvaardbaarheid betreft van bevoegdheidsopdrachten aan de Koning inzake het recht op eerbiediging van het privé-leven, dat gewaarborgd is bij artikel 22 van de Grondwet, de genoemde adviezen 24.770/2 en 25.704/2 van de afdeling Wetgeving van de Raad van State, alsook advies 33.962/2 van 19 november 2002 over een voorontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen en van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters en de identiteitskaarten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen" (Gedr. St., Kamer, 2002-2003, nr. 2226/1, blz. 47 e.v.).

13. Het besluit is dan ook dat de ontworpen maatregelen, wegens hun specifieke karakter, geen rechtsgrond hebben binnen het interne recht. Om de betrokken maatregelen te kunnen uitvaardigen, moet eerst de wetgever optreden. De gehele regeling moet bovendien verenigbaar zijn met de artikelen 8, 9, 11 en 14 van het EVRM en met de artikelen 10, 11, 19 tot 22 en 181 van de Grondwet.

14. Gezien de bovenstaande conclusies, en daar het optreden van de wetgever vereist is, onderzoekt de Raad van State niet verder de inhoud van de bepalingen van het ontwerp.

L'assemblée générale de la section de législation était composée de

De algemene vergadering van de afdeling wetgeving was samengesteld uit

Monsieur
de Heer

W. DEROOVER,

premier président
eerste voorzitter,

Madame
Mevrouw
Messieurs
de Heren

M.-L. WILLOT-THOMAS,

présidents de chambre,
kamervoorzitters,

M. VAN DAMME,
Y. KREINS,

D. ALBRECHT,
P. LIÉNARDY,
J. BAERT,
J. SMETS,
P. VANDERNOOT,
J. JAUMOTTE,
M. BAGUET,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

Mevrouw
Madame

Messieurs
de Heren

G. SCHRANS,
J. van COMPERNOLLE,
H. COUSY,
B. GLANSDORFF,
A. SPRUYT,
F. DEHOUSSE,
J. VELAERS,
M. RIGAUX,

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

Madame
Mevrouw

D. LANGBEEN,

greffier en chef,
hoofdgriffier.

Les rapports ont été présentés par Mme P. VANDERNACHT et M. B. WEEKERS, auditeurs. Les notes du Bureau de coordination ont été rédigées par MM. L. VAN CALENBERGH et M. JOASSART, référendaires adjoints.

De verslagen werden toegelicht door Mevr. P. VANDERNACHT en de H. B. WEEKERS, auditeurs. De nota's van het Coördinatiebureau werden opgesteld door de HH. L. VAN CALENBERGH en M. JOASSART, adjunct-referendarissen.

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

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

D. LANGBEEN

W. DEROOVER