



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 61.551/2
du 14 juin 2017

sur

un avant-projet de loi 'portant
modification de la loi du
11 décembre 1998 relative à la
classification et aux
habilitations, attestations et
avis de sécurité en matière de
vérifications de sécurité'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 61.551/2
van 14 juni 2017

over

een voorontwerp van wet
'houdende wijziging van de
wet van 11 december 1998
betreffende de classificatie en
de veiligheidsmachtigingen,
veiligheidsattesten en
veiligheidsadviezen inzake
veiligheidsverificaties'

Le 17 mai 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères et européennes, chargé de Beliris et des Institutions culturelles fédérales à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'portant modification de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité en matière de vérifications de sécurité'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 14 juin 2017. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Marianne DONY, assesseur, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Jean-Baptiste LEVAUX, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre VANDERNOOT.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 14 juin 2017.

*

Op 17 mei 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Buitenlandse en Europese Zaken, belast met Beliris en de Federale Culturele Instellingen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende wijziging van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen inzake veiligheidsverificaties'.

Het voorontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 14 juni 2017. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Luc DETROUX en Wanda VOGEL, staatsraden, Marianne DONY, assessor, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jean-Baptiste LEVAUX, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre VANDERNOOT.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 14 juni 2017.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet ^(*), à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Dans son avis 37.748/AG et 37.749/AG donné le 23 novembre 2004 sur un avant-projet devenu la loi du 3 mai 2005 'modifiant la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations de sécurité' et sur un avant-projet devenu la loi du 3 mai 2005 'modifiant la loi du 11 décembre 1998 portant création d'un organe de recours en matière d'habilitations de sécurité', le Conseil d'État a observé ce qui suit :

« A. Le droit au respect de la vie privée

L'article 22 de la Constitution

11. En vertu de l'article 22, alinéa 1^{er}, de la Constitution,

'Chacun a droit au respect de sa vie privée et familiale, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi'.

Seul le législateur est donc habilité à restreindre l'étendue de la protection due au respect de la vie privée. Il n'est toutefois pas requis 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 les restrictions au droit au respect de la vie privée et que les attributions de pouvoirs au Roi ne portent que sur la mise en œuvre de la loi ¹.

12. L'article 22 de la Constitution ne mentionne pas de manière expresse les critères d'admissibilité des éventuelles ingérences dans la jouissance du droit au respect de la vie privée.

(*) S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ *Note de bas de page 13 de l'avis cité* : Voir notamment, en ce qui concerne l'admissibilité d'attributions de pouvoirs au Roi dans la matière du droit au respect de la vie privée garanti par l'article 22 de la Constitution, l'avis 24.770/2, donné le 27 mars 1996 sur un avant-projet de loi devenu la loi « Services » (*Doc. parl.*, Chambre, 1995-1996, n° 638/1, p. 29), l'avis 25.704/2, donné le 21 mai 1997 sur un avant-projet de loi devenu la loi « Habilitation » (*Doc. parl.*, Chambre, 1996-1997, n° 1193/1-1194/1, p. 36), l'avis 33.962/2, donné le 19 novembre 2002 sur un avant-projet de loi devenu la loi du 25 mars 2003 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, p. 47) et l'avis 34.547/AG, donné le 11 février 2003 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 ».

Il ressort toutefois des travaux préparatoires de l'article 22 de la Constitution que le Constituant a entendu chercher

‘(...) à mettre le plus possible la proposition en concordance avec l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (...), afin d'éviter toute contestation sur le contenu respectif de l'article de la Constitution et de l'article 8 de la (Convention)’².

D'une manière plus générale d'ailleurs, les restrictions aux libertés publiques, lorsqu'elles sont admises en droit belge, sont appréciées, sous la réserve de l'application de l'article 53 de la C.E.D.H.³, selon les mêmes critères que ceux qui sont fixés par la C.E.D.H., telle qu'elle est interprétée par la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après la ‘Cour européenne’)⁴.

Il y a lieu d'examiner en conséquence, à la lumière de la jurisprudence de la Cour européenne, quelles sont les exigences mises par la C.E.D.H. à la restriction du droit au respect de la vie privée lorsque l'autorité publique prend des mesures dans le domaine de la sécurité nationale.

L'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme

13. L'article 8 de la C.E.D.H. est rédigé comme suit :

‘1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit 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, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui’.

Il résulte du paragraphe 2 de cette disposition que l'ingérence doit être prévue par la loi, poursuivre un but légitime énoncé par cette disposition et, de surcroît, être nécessaire dans une société démocratique pour atteindre ce but.

² *Note de bas de page 14 de l'avis cité* : Doc. parl., Chambre, 1993-1994, n° 997/5, p. 2. En ce sens, notamment, C.A., n° 50/2003, 30 avril 2003, considérant B.8.3, et n° 162/2004, 20 octobre 2004, considérant B.2.4.

³ *Note de bas de page 15 de l'avis cité* : L'article 53 de la C.E.D.H. dispose :
« Aucune des dispositions de la présente Convention ne sera interprétée comme limitant ou portant atteinte aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales qui pourraient être reconnus conformément aux lois de toute Partie contractante ou à toute autre Convention à laquelle cette Partie contractante est partie ».

⁴ *Note de bas de page 16 de l'avis cité* : Voir par exemple, la lecture globale faite par la Cour d'arbitrage, d'une part, des articles 19 et 25 de la Constitution et, d'autre part, de l'article 10 de la C.E.D.H., en se fondant plus particulièrement sur l'interprétation résultant de la jurisprudence de la Cour européenne (C.A., n° 45/96, 12 juillet 1996, considérants B.7.5 et B.7.6, n° 102/99, 30 septembre 1999, considérants B.24.2, B.24.4 et B.24.5, n° 10/2001, 7 février 2001, considérant B.4.8.1 et n° 136/2003, 22 octobre 2003, considérants B.6.1 et B.6.2).

C'est d'ailleurs en vertu de l'« ensemble indissociable » existant entre les dispositions constitutionnelles et les dispositions conventionnelles ayant une portée analogue, que la Cour d'arbitrage tient compte, dans son examen de la compatibilité d'une disposition légale avec une disposition du titre II de la Constitution, des dispositions du droit international, liant la Belgique, qui garantissent des droits ou libertés analogues (C.A., n° 136/2004, 22 juillet 2004, considérants B.5.3 et B.5.4, n° 158/2004, 20 octobre 2004, considérant B.5.2 et n° 162/2004, 20 octobre 2004, considérants B.2.3 et B.2.4, ce dernier arrêt portant sur la lecture conjointe des articles 22 de la Constitution et 8 de la C.E.D.H., outre d'ailleurs l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques).

La condition selon laquelle la mesure doit être 'prévue par la loi'

14. Sur l'exigence selon laquelle les mesures doivent être 'prévues par la loi', la Cour européenne a souligné à maintes reprises que ces mots veulent d'abord que la mesure incriminée ait une base en droit interne, mais qu'ils impliquent en plus des conditions qui ont trait à la qualité de la loi en question. Ils exigent que celle-ci soit 'accessible' et 'prévisible'. Quant à cette dernière condition, la Cour considère qu'une norme est 'prévisible' lorsqu'elle a une formulation assez précise pour permettre à toute personne – en s'entourant, au besoin, de conseils éclairés – de prévoir, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences pouvant résulter d'un acte déterminé⁵.

15. La Cour européenne se réfère au principe de prévisibilité dans plusieurs arrêts qui examinent l'admissibilité de mesures comportant des ingérences au droit au respect de la vie privée et motivées pour l'essentiel par les nécessités de la sécurité nationale, même lorsque ces mesures ont un caractère secret, consciente de ce que l'exigence de prévisibilité de la 'loi'

'(...) implique (...) que le droit interne doit offrir une certaine protection contre les atteintes arbitraires de la puissance publique aux droits garantis par (l'article 8, § 1^{er}, de la C.E.D.H.) (et que) le danger d'arbitraire apparaît avec une netteté singulière là où un pouvoir de l'exécutif s'exerce en secret'⁶.

Certes, comme la Cour l'a admis dans l'affaire Leander,

'(...) (d)ans le contexte particulier de contrôles secrets du personnel affecté à des secteurs touchant à la sécurité nationale, l'exigence de prévisibilité ne saurait (...) être la même qu'en maints autres domaines. Ainsi, elle ne saurait signifier qu'un individu doit se trouver en mesure d'escompter avec précision les vérifications auxquelles (l'autorité compétente) procédera à son sujet en s'efforçant de protéger la sécurité nationale. Néanmoins, dans un système applicable à tous les citoyens, tel celui de l'ordonnance sur le contrôle du personnel, la loi doit user de termes assez clairs pour leur indiquer de manière adéquate en quelles circonstances et sous quelles conditions elle habilite la puissance publique à se livrer à pareille ingérence secrète, et virtuellement dangereuse, dans leur vie privée'⁷.

⁵ Note de bas de page 17 de l'avis cité : Voir, notamment, Cour eur. D.H., arrêt *Maestri c/ Italie* du 17 février 2004, § 30.

⁶ Note de bas de page 18 de l'avis cité : Cour eur. D.H., arrêt *Malone c/ Royaume Uni* du 2 août 1984, § 67. Voir aussi, notamment, Cour eur. D.H., arrêt *Amann c/ Suisse* du 16 février 2000, § 56 ; Cour eur. D.H., arrêt *Rotaru*, précité, § 55.

⁷ Note de bas de page 19 de l'avis cité : Cour eur. D.H., arrêt *Leander c/ Suède* du 26 mars 1987, § 51. L'exigence de « termes assez clairs » pour indiquer aux citoyens « en quelles circonstances et sous quelles conditions » la puissance publique est habilitée à se livrer à une ingérence secrète dans leur vie privée, a été affirmée aussi en relation avec des mesures secrètes de surveillance et des interceptions de communications. Voir Cour eur. D.H., arrêt *Malone*, précité, § 67 ; Cour eur. D.H., arrêt *Halford c/ Royaume-Uni*, du 25 juin 1997, § 49 ; Cour eur. D.H., arrêt *Kopp c/ Suisse* du 25 mars 1998, § 64 ; Cour eur. D.H., arrêt *Valenzuela Contreras c/ Espagne* du 30 juillet 1998, § 46, iii) ; Cour eur. D.H., arrêt *Khan c/ Royaume-Uni* du 12 mai 2000, § 26.

Les éléments sur lesquels doit porter la prévisibilité de la 'loi' concernent également le pouvoir d'appréciation accordé aux autorités publiques. Ce pouvoir ne saurait être illimité. En conséquence, la 'loi' doit définir 'l'étendue et les modalités d'exercice d'un tel pouvoir avec une netteté suffisante – compte tenu du but légitimement poursuivi – pour fournir à l'individu une protection adéquate contre l'arbitraire'⁸.

Il y a lieu d'examiner les dispositions en projet à la lumière de ces principes, notamment en ce qui concerne les circonstances dans lesquelles les vérifications de sécurité peuvent être effectuées et la procédure à suivre.

La légitimité du but poursuivi

16. Les buts légitimes admissibles sont ceux qui sont énoncés par le paragraphe 2 de l'article 8 de la C.E.D.H., au titre d'exceptions au principe de la protection de la vie privée.

En l'espèce, c'est essentiellement sous l'aspect de la 'sécurité nationale' que la légitimité des buts poursuivis par les avant-projets sera examinée.

La nécessité, dans une société démocratique

17. Dans son arrêt Silver, la Cour européenne a résumé comme suit les termes 'nécessaire dans une société démocratique' :

'a) l'adjectif 'nécessaire' n'est pas synonyme d'indispensable', mais n'a pas non plus la souplesse de termes tels qu'admissible', 'normal', 'utile', 'raisonnable' ou 'opportun' (...);

b) les États contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation – non illimitée – en matière de recours à des restrictions, mais la décision finale sur la compatibilité de celles-ci avec la Convention appartient à la Cour (...);

c) 'nécessaire dans une société démocratique' signifie que pour se concilier avec la Convention, l'ingérence doit notamment correspondre à un 'besoin social impérieux' et être 'proportionnée au but légitime poursuivi' (...);

d) appellent une interprétation restrictive celles des clauses de la Convention qui ménagent une exception à un droit garanti (...)'⁹.

18. Appliquant ces principes à une affaire mettant en jeu des impératifs de sécurité nationale, la Cour européenne a considéré, dans l'arrêt Leander, précité :

'58. La notion de nécessité implique une ingérence fondée sur un besoin social impérieux, et notamment proportionnée au but légitime recherché (...).

59. La Cour reconnaît toutefois que les autorités nationales jouissent d'une marge d'appréciation dont l'ampleur dépend non seulement de la finalité, mais encore du caractère propre de l'ingérence. En l'occurrence, il échet de mettre en balance l'intérêt de l'État défendeur à protéger sa sécurité nationale avec la gravité de l'atteinte au droit du requérant au respect de sa vie privée.

⁸ Note de bas de page 20 de l'avis cité : Cour eur. D.H., arrêt Malone, précité, § 68. Dans le même sens : Cour eur. D.H., arrêt Leander, précité, § 51 ; Cour eur. D.H., arrêt Amann, précité, § 56 ; Cour eur. D.H., arrêt Rotaru, précité, § 55 ; Cour eur. D.H., arrêt Hassan et Tchaouch c/ Bulgarie du 26 octobre 2000, § 84 ; Cour eur. D.H., arrêt Al-Nashif c/ Bulgarie du 20 juin 2002, § 119.

⁹ Note de bas de page 21 de l'avis cité : Cour eur. D.H., arrêt Silver c/ Royaume-Uni du 25 mars 1983, § 97.

Pour préserver la sécurité nationale, les États contractants ont indéniablement besoin de lois qui habilitent les autorités internes compétentes à recueillir et à mémoriser dans des fichiers secrets des renseignements sur des personnes, puis à les utiliser quand il s'agit d'évaluer l'aptitude de candidats à des postes importants du point de vue de ladite sécurité'¹⁰.

La Cour souligne toutefois que les États ne disposent pas pour autant d'une latitude illimitée¹¹. C'est pour cette raison qu'elle déclare devoir 'se convaincre de l'existence de garanties adéquates et suffisantes contre les abus'¹².

Lorsqu'il s'agit de prendre des décisions sur base de renseignements touchant à la sécurité nationale, la Cour admet que ces renseignements ne soient pas portés à la connaissance de l'intéressé :

'c'est précisément de la sorte, au moins en partie, que la procédure de contrôle du personnel peut opérer avec efficacité'¹³.

Cette circonstance rend d'autant plus importante l'exigence de garanties contre des abus. Ces garanties peuvent prendre la forme, notamment, de contrôles préventifs ou de contrôles *a posteriori*, par des organes indépendants. Quant aux contrôles *a posteriori*, ils doivent normalement être assurés, au moins en dernier ressort, par des organes juridictionnels, car ces organes offrent les meilleures garanties d'indépendance, d'impartialité et de procédure régulière¹⁴.

B. Le droit à un recours effectif

19. En vertu notamment de l'article 13 de la C.E.D.H., un individu qui, de manière plausible, se prétend victime d'une violation des droits reconnus dans la C.E.D.H., doit disposer d'un recours devant une 'instance' nationale, afin de voir statuer sur son grief et, s'il y a lieu, d'obtenir réparation.

Dans une situation où des considérations de sécurité nationale ne permettent pas de divulguer certaines informations à la personne concernée, l'article 13 ne requiert qu'un recours 'aussi effectif qu'il peut l'être' dans les circonstances¹⁵.

La Cour européenne souligne toutefois que, même dans ces conditions, le recours doit exister et être effectif. La Cour a conclu qu'il avait été satisfait aux exigences de l'article 13 lorsque la personne concernée avait pu introduire un recours devant une instance qui avait procédé à un examen indépendant des éléments touchant à la sécurité nationale¹⁶; elle a estimé qu'il n'en avait pas été ainsi dans un cas où la personne

¹⁰ Note de bas de page 22 de l'avis cité : Cour eur. D.H., arrêt Leander, précité, §§ 58 et 59.

¹¹ Note de bas de page 23 de l'avis cité : Cour eur. D.H., arrêt Klass, précité, § 49.

¹² Note de bas de page 24 de l'avis cité : Cour eur. D.H., arrêt Klass, précité, § 50 ; Cour eur. D.H., arrêt Leander, précité, § 60.

¹³ Note de bas de page 25 de l'avis cité : Cour eur. D.H., arrêt Leander, précité, § 66.

¹⁴ Note de bas de page 26 de l'avis cité : Cour eur. D.H., arrêt Klass, précité, § 55.

¹⁵ Note de bas de page 27 de l'avis cité : Cour eur. D.H., arrêt Klass, précité, § 69 ; Cour eur. D.H., arrêt Leander, précité, § 78 ; Cour eur. D.H., arrêt Chahal c/Royaume-Uni du 15 novembre 1996, § 150 (a contrario) ; Cour eur. D.H., arrêt Al-Nashif, précité, § 136.

¹⁶ Note de bas de page 28 de l'avis cité : Cour eur. D.H., arrêt Klass, précité, §§ 70-72 ; Cour eur. D.H., arrêt Leander, précité, §§ 81-84 ; Cour eur. D.H., arrêt Amann, précité, §§ 89-90.

concernée n'avait aucun recours à sa disposition¹⁷ et dans un cas où les instances compétentes ne pouvaient pas contrôler les considérations de sécurité nationale¹⁸⁻¹⁹.

Aux objections des gouvernements que des considérations de sécurité nationale sont en jeu, ce qui rendrait impossible d'organiser des recours 'effectifs', la Cour répond que, si les circonstances peuvent justifier certaines limites aux droits procéduraux des personnes concernées, il doit y avoir un rapport raisonnable de proportionnalité entre le souci de protéger la sécurité nationale et l'incidence que les moyens utilisés par les autorités nationales à cette fin ont sur les droits des personnes²⁰. L'exigence minimale est que l'instance de recours soit informée des informations touchant à la sécurité nationale, et qu'une certaine procédure contradictoire soit organisée²¹. La Cour est d'ailleurs consciente du fait qu'il existe des formules – notamment en ce qui concerne le caractère secret des pièces communiquées par l'autorité à l'organe de recours – pour 'préserver les intérêts de sécurité nationale du point de vue de la nature et des sources des renseignements, tout en accordant à l'individu un degré suffisant de protection juridictionnelle'²² »²³.

2. Sur la base de ces considérations, qui demeurent pertinentes, l'avant-projet appelle les observations générales suivantes.

3. L'avant-projet manque de clarté quant au déroulement précis des différentes étapes de la procédure, depuis l'analyse des risques prévue par l'article 22quinquies, § 1^{er}, en projet, jusqu'à l'avis de sécurité donné individuellement aux personnes concernées. Ainsi :

1° Dans sa version actuelle, l'article 22quinquies, § 1^{er}, de la loi du 11 décembre 1998 distingue clairement les conditions de fond et les conditions de procédure requises pour la réalisation d'une vérification de sécurité.

L'article 22quinquies, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, actuel précise en effet à quelles fins une vérification de sécurité peut être ordonnée (« pour autoriser l'exercice d'une profession, d'une fonction, d'une mission ou d'un mandat, pour autoriser l'accès à des locaux, bâtiments ou sites, ainsi que pour l'obtention d'un permis, d'une licence ou d'une autorisation »), l'alinéa 2 actuel du même paragraphe énonce dans quelles circonstances une décision de procéder à une vérification de sécurité peut être prise et les alinéas 3 et suivants décrivent la procédure à suivre.

¹⁷ Note de bas de page 29 de l'avis cité : Cour eur. D.H., arrêt Rotaru, précité, §§ 71-73.

¹⁸ Note de bas de page 30 de l'avis cité : Cour eur. D.H., arrêt Chahal, précité, §§ 153-155. Voir également, dans le contexte de l'article 6, § 1^{er}, de la C.E.D.H., Cour eur. D.H., arrêt Tinnelly & Sons Ltd. c/ Royaume-Uni du 10 juillet 1998, §§ 73-75 et 79.

¹⁹ Note de bas de page 31 de l'avis cité : Cour eur. D.H., arrêt Al-Nashif, précité, § 136.

²⁰ Note de bas de page 32 de l'avis cité : Cour eur. D.H., arrêt Tinnelly & Sons Ltd., précité, § 76.

²¹ Note de bas de page 33 de l'avis cité : Cour eur. D.H., arrêt Al-Nashif, précité, § 137.

²² Note de bas de page 34 de l'avis cité : Cour eur. D.H., arrêt Tinnelly & Sons Ltd., précité, § 78 (en relation avec l'article 6, § 1^{er}, de la C.E.D.H.). Voir également : Cour eur. D.H., arrêt Chahal, précité, § 131 (en relation avec l'article 5, § 4, de la C.E.D.H.) ; Cour eur. D.H., arrêt Jasper c/ Royaume-Uni du 16 février 2000, § 55 (en relation avec l'article 6 § 1^{er} de la C.E.D.H.) ; Cour eur. D.H., arrêt Al-Nashif, précité, § 137.

²³ Doc. parl., Chambre, 2004-2005, n^{os} 51-1598/001 et 51/1599/001, pp. 53 à 60. Dans le même sens et à propos des mêmes lois, voir C. const., n^o 151/2006, du 18 octobre 2006, sp. points B.5.2 et s.

L'article 22^{quinq}ues en projet mélange au contraire, en ses paragraphes 1^{er} à 3, les éléments de fond et les éléments de procédure, ce qui rend malaisée la compréhension du système envisagé pour les vérifications de sécurité.

D'une manière générale, le déroulement de l'ensemble des étapes de la procédure devrait, indépendamment même des exemples qui suivent, être plus clairement présenté ²⁴.

2° Dès lors spécialement que l'analyse de risque pourra se faire désormais d'initiative par les personnes morales de droit public ou de droit privé concernées, la question se pose de savoir si ces personnes peuvent solliciter auprès de l'« autorité visée à l'article 15, alinéa 1^{er} » les documents évoqués à la troisième phrase de l'article 22^{quinq}ues, § 1^{er}, en projet et dans quelles limites cette autorité doit faire droit à cette demande. La question peut même se poser de savoir si cette mise à disposition est prévue en l'absence de demande en ce sens.

Le dispositif sera précisé sur ces points.

3° L'article 22^{quinq}ues, § 2, en projet (article 6, 2°, de l'avant-projet) instaure la nécessité de réaliser une analyse d'impact en vue de la décision de soumettre à la vérification de sécurité l'exercice d'une profession, d'une fonction, d'une mission, d'un mandat ou l'accès à des locaux, des bâtiments, des sites, ou la détention d'un permis d'une licence ou d'une autorisation.

Dans la mesure où le résultat de cette analyse pourra avoir pour conséquence que des personnes seront ensuite soumises à une vérification de sécurité, il convient de compléter le projet afin de circonscrire le contenu de l'analyse d'impact.

4° Si l'intention de l'auteur de l'avant-projet consiste à habiliter l'« autorité visée à l'article 15, alinéa 1^{er} », de la loi du 11 décembre 1998 à statuer sur la demande prévue par l'article 22^{quinq}ues, § 2, *in fine*, en projet de la même loi (article 6, 2°, de l'avant-projet), ce qui paraît résulter de l'économie générale de l'avant-projet, l'article 22^{quinq}ues, § 3, en projet (article 6, 3°, de l'avant-projet) doit être expressément précisé en ce sens.

Dans ces conditions, la deuxième phrase de l'article 22^{quinq}ues/1, § 5 et § 6, devrait être chaque fois omise dès lors que ce n'est pas l'« autorité administrative compétente » qui prend la décision mais bien l'« autorité visée à l'article 15, alinéa 1^{er} ».

En outre, l'article 22^{sex}ies, § 2, de la loi, non modifié par l'avant-projet, devrait également être adapté en conséquence : il ne se conçoit en effet pas que l'autorité qui a pris une décision puisse ensuite « refuser d'[y] donner suite ».

5° Le commentaire de l'article 6 précise ce qui suit :

« Quand elle apprécie la validité de la demande, entièrement ou partiellement, l'autorité administrative compétente qui a soumis la demande à l'Autorité Nationale de Sécurité devra créer, le cas échéant, un nouveau cadre juridique ou réglementaire approprié. Si l'ANS est d'avis que la demande de vérification de sécurité n'est pas applicable sur la base du dossier de demande reçu, elle peut formuler des recommandations ».

²⁴ Il est également renvoyé aux observations finales portant sur la légistique et la rédaction de l'avant-projet.

Il importe que cette prescription figure dans le dispositif et qu'elle s'articule avec l'article 22quinquies/1, § 1^{er}, lequel sera revu en conséquence.

4. L'article 4 de la loi du 11 décembre 1998 'portant création d'un organe de recours en matière d'habilitations, d'attestations et d'avis de sécurité' devrait être adapté afin :

– de prévoir un recours devant l'organe de recours de l'ANS contre la décision prise par l'ANS sur la base de l'article 22quinquies, § 3, en projet ;

– de remplacer la référence faite par le paragraphe 3 de cet article 4 à l'article 22quinquies de la loi du 11 décembre 1998 par une référence à l'article 22quinquies/1 en projet de cette loi.

5. Aux termes de l'article 22bis, alinéas 1^{er} et 2, première phrase, de la loi du 11 décembre 1998,

« Dans les cas où une habilitation de sécurité n'est pas requise pour l'accès d'une personne aux locaux, bâtiments ou sites dont il est question à l'article 8, alinéa 2, l'autorité visée par cette disposition peut imposer la possession d'une attestation de sécurité.

Les autorités publiques ayant des compétences en matière de sécurité, désignées par le Roi peuvent, pour des raisons d'ordre public, de sécurité ou de protection de l'intégrité physique des personnes présentes, soumettre l'accès d'une personne pour une durée limitée à des locaux, bâtiments ou sites liés à des fonctions d'autorité publique ou à un événement déterminé national ou international, diplomatique ou protocolaire, à la possession d'une attestation de sécurité dans le cas où il existe une menace potentielle au sens de l'article 8, 1^o, de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité ».

Il résulte notamment de la combinaison des articles 22quinquies, § 1^{er}, et 22quinquies/1, §§ 1^{er} à 3, en projet de la loi du 11 décembre 1998 (articles 6 et 7 de l'avant-projet) que la vérification de sécurité en vue de la délivrance éventuelle d'un avis de sécurité est destinée, de manière fort large, à « évalue[r] si l'exercice d'une profession, d'une fonction, d'une mission, d'un mandat ou l'accès à des locaux, des bâtiments, des sites, ou la détention d'un permis, d'une licence ou d'une autorisation peut, par un usage inapproprié, porter atteinte à un des intérêts visé à l'article 12, alinéa 1^{er} »²⁵, de la même loi.

L'objet de l'attestation de sécurité et de l'avis de sécurité n'est donc pas limité aux cas dans lesquels les personnes concernées seraient dans une relation de subordination (résultant d'un contrat de travail ou d'un statut de fonction publique) avec la personne qui a la maîtrise des « locaux, bâtiments ou sites » pour lesquels l'article 22bis, inchangé, de la loi permet d'imposer la possession d'une attestation de sécurité ou avec la personne morale de droit public ou de droit privé qui entame, sur demande d'une autorité administrative ou d'initiative, la procédure menant à l'éventuel octroi d'un avis de sécurité²⁶.

²⁵ Article 22quinquies, § 1^{er}, deuxième phrase, en projet de la loi du 11 décembre 1998.

²⁶ Article 22quinquies, § 1^{er}, première phrase, en projet de la loi du 11 décembre 1998.

Il ne paraît donc pas cohérent qu'à l'article 22^{quinquies}/1, § 2, alinéa 2, *in fine*, en projet, la personne qui reçoit la notification de l'avis de sécurité négatif soit qualifiée d'« employeur de la personne concernée ». De même, il ne paraît pas cohérent que celui qui, sur la base de l'article 22^{septies}, § 1^{er}, en projet, sera désormais tenu de payer la rétribution lorsqu'une attestation de sécurité ou un avis de sécurité est sollicité ²⁷, soit « l'employeur de la personne physique pour laquelle une attestation de sécurité ou un avis de sécurité est sollicité », sans que d'autres hypothèses soient prévues.

Sous réserve d'explications complémentaires qu'il appartiendrait alors à l'auteur de l'avant-projet de fournir dans l'exposé des motifs, ces incohérences, qui suscitent également des difficultés au regard des principes d'égalité et de non-discrimination au détriment des seuls « employeurs », doivent être levées.

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Arrêté de présentation

Le projet contient ce qui s'apparente à un préambule, dès lors qu'y sont visées les formalités préalables accomplies par l'auteur de l'avant-projet.

Cependant, seuls les arrêtés doivent comporter un préambule. Un projet de loi en est dépourvu ²⁸. Il doit par contre être précédé d'un arrêté de présentation ²⁹.

Cet arrêté de présentation ne doit, en l'espèce, pas mentionner les lois coordonnées sur le Conseil d'État ou l'avis de la section de législation dès lors que cet avis n'est pas sollicité sur la base de l'urgence.

En outre, ne s'agissant pas d'un préambule, il n'y a pas lieu de mentionner l'accomplissement des formalités préalables.

Le projet sera revu à la lumière de ces observations.

Article 2

Dans la mesure où les magistrats, en vertu de l'article 8 de la loi du 11 décembre 1998, ne doivent pas disposer d'une habilitation de sécurité, le Conseil d'État s'interroge quant à la cohérence de l'exigence qu'un magistrat, pour pouvoir être désigné officier de sécurité du Ministère public, doive être titulaire d'une habilitation de sécurité.

²⁷ Actuellement, aux termes de l'article 22^{septies}, alinéa 1^{er}, de la loi, c'est la personne physique elle-même « qui doit obtenir une attestation de sécurité [ou] qui fait l'objet d'un avis de sécurité » qui doit en principe payer la rétribution, sans limitation aux cas dans lesquels cette personne serait, pour les nécessités de cette attestation ou de cet avis, en relation avec son « employeur ».

²⁸ *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 18.

²⁹ *Ibid.*, recommandations n°s 226 à 228.

Article 4

1. Dans la phrase liminaire de l'article 4, la date de la loi insérant l'article 15*bis* dans la loi du 11 décembre 1998 sera corrigée, s'agissant de la loi-programme du 27 décembre 2006. En outre, l'alinéa 4 de l'article 15*bis* n'a pas fait l'objet de modification.

Le projet sera adapté à cet égard.

2. Pour plus de lisibilité, l'auteur de l'avant-projet est invité à remplacer les mots « service visé à l'article 248 de la loi-programme du 22 décembre 2008 » par les mots « service administratif à comptabilité autonome 'Autorité nationale de Sécurité' ».

Cette observation vaut également pour l'article 9, 2° et 4° (article 22*septies*, alinéas 2 et 5 en projet).

Article 6

Au 5°, le paragraphe 5 en projet serait mieux rédigé si le Roi était habilité, après délibération en Conseil des Ministres, à déterminer les secteurs d'activités soumis à l'article 22*quinqies* et les autorités administratives compétentes pour chacun de ces secteurs.

Il va de soi que, dans l'exercice de ces compétences, le Roi devra respecter l'autonomie des entités fédérées lorsque le secteur d'activité concerné relève de ces autorités.

Article 8

Au 4°, l'alinéa 4 en projet vise le cas où la vérification est requise conformément à l'article 22*ter*. Or cette disposition ne prévoit pas de cas où la vérification est requise, mais la compétence des autorités pour délivrer ou retirer les attestations de sécurité.

La référence à l'article 22*ter* sera donc omise.

Article 9

L'article 22*septies* en projet serait plus clair si son alinéa 1^{er}, en projet au 1°, était divisé en trois alinéas, correspondant à chacune des phrases qui le composent actuellement.

En ce cas, il conviendrait, au début du nouvel alinéa 3 (correspondant à la troisième phrase), d'écrire « Sont exemptés de la rétribution visée à l'alinéa 1^{er} ... [la suite comme à l'avant-projet] ».

La suite du texte sera réorganisée en conséquence.

OBSERVATIONS FINALES

L'avant-projet présente des déficiences quant à sa conformité aux usages de la légistique et à sa qualité rédactionnelle, spécialement dans sa version française.

Ainsi, sans exhaustivité, les difficultés suivantes peuvent être mises en avant :

1° À l'article 6, dès lors que les 1° à 5° aboutissent à remplacer l'ensemble de l'article 22*quinquies* de la loi du 11 décembre 1998, la division de cet article 6 en ces 1° à 5° est inutile et l'article 6 peut se borner à disposer que la disposition qu'il énonce remplace cet article 22*quinquies*.

2° Aux articles 8, 1°, et 9, 1°, dès lors que ce n'est pas la totalité des articles 22*sexies* et 22*septies* qui est chaque fois remplacée, la mention initiale « Art. 22*sexies*. § 1^{er}. » et « 22*septies*. » doit en être omise.

3° À l'article 3, dans le texte français, les mots « Il rapporte au » qui entament la deuxième phrase de l'article 13/1, alinéa 3, en projet de la loi du 11 décembre 1998 sont peu heureux.

4° À l'article 22*quinquies*, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet (article 6, 1°, de l'avant-projet), il y a lieu d'aligner la version française sur le texte néerlandais en écrivant « À la demande d'une autorité administrative ou ... ». Une autre formule consisterait à écrire dans les deux versions linguistiques « À la demande de l'autorité administrative compétente sur la base du paragraphe 5 ou ... ».

5° La première phrase de l'article 22*sexies*, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet (article 8 de l'avant-projet), par sa longueur, est difficile à lire et sa rédaction devrait être revue.

6° Dans les phrases liminaires de la version française des 1°, 2° et 3° du même article 8 de l'avant-projet, l'article défini « l' » doit être omis.

7° Au 4° de cet article 8, dans l'alinéa 6 en projet de l'article 22*sexies*, § 1^{er}, il y a lieu d'écrire « aux articles 22*bis* et 22*ter* » plutôt qu'« à l'article 22 *bis* et *ter* » et, dans la version française, il convient de remplacer le point après « ali[né]a [1^{er}] », par une virgule.

8° L'exposé des motifs et le commentaire des articles devraient également être soigneusement revus, spécialement dans leur version française.

Ainsi, par exemple :

– la phrase suivante du commentaire de l'article 6 doit être revue : « Sous l'égide de la loi actuelle, c'est l'autorité administrative qui prend l'initiative pour soumettre l'exercice d'une profession, d'une fonction, d'une mission, d'un mandat ou l'accès à des locaux, des bâtiments, des sites, ou la détention d'un permis, d'une licence ou d'une autorisation à l'obligation d'une vérification de sécurité se trouve chez l'autorité administrative » ;

– au troisième alinéa du commentaire de l'article 9, il y a lieu d'écrire « autorités fédérales » plutôt qu'« autorités fédérées ».

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp,^(*) de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. In zijn advies 37.748/AV en 37.749/AV, dat op 23 november 2004 verstrekt is over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 3 mei 2005 ‘houdende wijziging van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen’ en over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 3 mei 2005 ‘houdende wijziging van de wet van 11 december 1998 tot oprichting van een beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen’, heeft de Raad van State het volgende opgemerkt:

“A. Recht op eerbiediging van het privé-leven

Artikel 22 van de Grondwet

11. Artikel 22, eerste lid, van de Grondwet bepaalt:

‘Ieder heeft recht op eerbiediging van zijn privé-leven en zijn gezinsleven, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden door de wet bepaald.’

Bijgevolg is alleen de wetgever gemachtigd om de omvang te beperken van het recht op eerbiediging van het privé-leven. Het is evenwel niet vereist dat alle bestanddelen van de voorgenomen regeling in de wet voorkomen; zelfs in aangelegenheden die volgens artikel 22 van de Grondwet alleen bij wet kunnen worden geregeld, zijn machtigingen aan de uitvoerende macht aanvaardbaar, voorzover de wetgever zelf de beginselen en de essentiële aspecten vaststelt van de regels die beperkingen bevatten op het recht op eerbiediging van het privé-leven en voorzover de opdrachten van bevoegdheid verleend aan de Koning alleen de tenuitvoerlegging van de wet betreffen.¹

(*) Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

¹ Voetnoot 13 van het geciteerde advies: Wat betreft het aanvaardbaar zijn van opdrachten van bevoegdheid aan de Koning inzake het recht op eerbiediging van het privé-leven, gewaarborgd bij artikel 22 van de Grondwet, zie advies 24.770/2, op 27 maart 1996 verstrekt over een voorontwerp van wet dat de ‘dienstenwet’ is geworden (Gedr. Stuk Kamer, 1995-1996, nr. 638/1, blz. 29), advies 25.704/2, op 21 mei 1997 verstrekt over een voorontwerp van wet dat de ‘machtigingswet’ is geworden (Gedr. Stuk Kamer, 1996-1997, nr. 1193/1-1194/1, blz. 36), advies 33.962/2, op 19 november 2002 verstrekt over een voorontwerp van wet dat de wet van 25 maart 2003 is geworden 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. Stuk Kamer, 2002-2003, nr. 2226/1, blz. 47) en advies 34.547/AV, op 11 februari 2003 verstrekt 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’.

12. Artikel 22 van de Grondwet vermeldt niet uitdrukkelijk de criteria op grond waarvan eventuele inmengingen in het genot van het recht op eerbiediging van het privé-leven als aanvaardbaar kunnen worden beschouwd.

Uit de parlementaire voorbereiding van artikel 22 van de Grondwet blijkt evenwel dat de Grondwetgever

‘een zo groot mogelijke concordantie [heeft willen nastreven] met artikel 8 van het Europees Verdrag tot Bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden [...], teneinde betwistingen over de inhoud van dit Grondwetsartikel respectievelijk artikel 8 van het EVRM te vermijden’.²

Meer in het algemeen overigens worden beperkingen van de openbare vrijheden, indien ze in het Belgische recht aanvaard worden, beoordeeld onder het voorbehoud van de toepassing van artikel 53 EVRM,³ op basis van dezelfde criteria als die welke zijn vastgesteld door het EVRM, zoals dat Verdrag wordt uitgelegd door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna ‘het Europees Hof’).⁴

Bijgevolg dient in het licht van de rechtspraak van het Europees Hof te worden onderzocht welke eisen het EVRM koppelt aan de beperking van het recht op de eerbiediging van het privé-leven wanneer de overheid maatregelen neemt inzake de veiligheid van het land.

Artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens

13. Artikel 8 van het EVRM is als volgt geredigeerd:

‘1. Eenieder heeft recht op eerbiediging van zijn privé-leven, zijn gezinsleven, zijn huis en zijn briefwisseling.

2. 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 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.’

² Voetnoot 14 van het geciteerde advies: *Gedr. Stuk Kamer, 1993-1994, nr. 997/5, blz. 2. In die zin, inzonderheid Arbitragehof, arrest nr. 50/2003 d.d. 30 april 2003, overweging B.8.3, en nr. 162/2004 d.d. 20 oktober 2004, overweging B.2.4.*

³ Voetnoot 15 van het geciteerde advies: Artikel 53 EVRM bepaalt:

“Geen bepaling van dit Verdrag zal worden uitgelegd als beperkingen op te leggen of inbreuk te maken op de Rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, welke verzekerd kunnen worden ingevolge de wetten van enige Hoge Verdragsluitende Partij of ingevolge enig ander Verdrag waarbij de Hoge Verdragsluitende Partij partij is.”

⁴ Voetnoot 16 van het geciteerde advies: Zie bijvoorbeeld de gezamenlijke lezing die het Arbitragehof heeft gewijd, enerzijds aan de artikelen 19 en 25 van de Grondwet, en anderzijds aan artikel 10 EVRM, waarbij het Hof zich meer in het bijzonder gebaseerd heeft op de uitlegging die volgt uit de jurisprudentie van het Europees Hof (Arbitragehof, nr. 45/96 van 12 juli 1996, overwegingen B.7.5 en B.7.6, nr. 102/99 van 30 september 1999, overwegingen B.24.2, B.24.4 en B.24.5, nr. 10/2001 van 7 februari 2001, overweging B.4.8.1, en nr. 136/2003 van 22 oktober 2003, overwegingen B.6.1 en B.6.2).

Het is overigens op grond van het ‘onlosmakelijk geheel’ dat bestaat tussen de grondwetsbepalingen en de verdragsbepalingen met een analoge draagwijdte dat het Arbitragehof bij het onderzoek van de bestaanbaarheid van een wetsbepaling met een bepaling van titel II van de Grondwet rekening houdt met internationaalrechtelijke bepalingen waartoe België gebonden is, die analoge rechten of vrijheden waarborgen (Arbitragehof, nr. 136/2004 van 22 juli 2004, overwegingen B.5.3 en B.5.4, nr. 158/2004 van 20 oktober 2004, overweging B.5.2, en nr. 162/2004 van 20 oktober 2004, overwegingen B.2.3 en B.2.4, met dien verstande dat het laatstgenoemde arrest de gezamenlijke lezing betreft van artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 EVRM, naast artikel 17 overigens van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten).

Uit lid 2 van deze bepaling volgt dat de inmenging bij de wet bepaald dient te zijn en dat er een wettig doel mee dient te worden nagestreefd, dat in deze bepaling wordt weergegeven en dat de inmenging bovendien in een democratische samenleving noodzakelijk dient te zijn om dat doel te bereiken.

Voorwaarde dat de maatregel 'bij de wet (dient te worden) voorzien'

14. In verband met het vereiste dat de maatregelen 'bij de wet (dienen te worden) voorzien', heeft het Europees Hof menigmaal onderstreept dat deze woorden in de eerste plaats impliceren dat de aangevochten maatregel een basis moet hebben in het interne recht, maar dat ze bovendien voorwaarden inhouden die betrekking hebben op de kwaliteit van de betrokken wet. Deze woorden vereisen dat de wet 'toegankelijk' en 'voorzienbaar' is. Wat deze laatste voorwaarde betreft, is het Hof van oordeel dat een rechtsregel 'voorzienbaar' is wanneer de formulering ervan voldoende precies is zodat elk individu in redelijke mate in de gegeven omstandigheden, in voorkomend geval met de nodige raadgeving, de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien.⁵

15. Het Europees Hof verwijst naar het beginsel van voorzienbaarheid in verschillende arresten waarin de aanvaardbaarheid wordt onderzocht van maatregelen die inmengingen in het recht op eerbiediging van het privé-leven inhouden en die in hoofdzaak gemotiveerd zijn met de noodzaak voor 's lands veiligheid, zelfs wanneer deze maatregelen geheim zijn. Het Hof is er zich immers bewust van dat het vereiste van voorzienbaarheid van de 'wet' het volgende inhoudt:

'(...) implique (...) que le droit interne doit offrir une certaine protection contre les atteintes arbitraires de la puissance publique aux droits garantis par (l'article 8, § 1^{er}, de la C.E.D.H.) (et que) le danger d'arbitraire apparaît avec une netteté singulière là où un pouvoir de l'exécutif s'exerce en secret'.⁶

Het Hof heeft het volgende toegegeven in de zaak- Leander:

'(...) (d)ans le contexte particulier de contrôles secrets du personnel affecté à des secteurs touchant à la sécurité nationale, l'exigence de prévisibilité ne saurait (...) être la même qu'en maints autres domaines. Ainsi, elle ne saurait signifier qu'un individu doit se trouver en mesure d'escompter avec précision les vérifications auxquelles (l'autorité compétente) procédera à son sujet en s'efforçant de protéger la sécurité nationale. Néanmoins, dans un système applicable à tous les citoyens, tel celui de l'ordonnance sur le contrôle du personnel, la loi doit user de termes assez clairs pour leur indiquer de manière adéquate en quelles circonstances et sous quelles conditions elle habilite la puissance publique à se livrer à pareille ingérence secrète, et virtuellement dangereuse, dans leur vie privée'.⁷

De elementen waarop de voorzienbaarheid van de 'wet' betrekking moet hebben, betreffen eveneens de aan de overheid toegekende beoordelingsbevoegdheid. Deze bevoegdheid kan niet onbeperkt zijn. Bijgevolg dient de 'wet' de 'omvang en de

⁵ Voetnoot 17 van het geciteerde advies: Zie inzonderheid EHRM, arrest-Maestri t/ Italië van 17 februari 2004, § 30.

⁶ Voetnoot 18 van het geciteerde advies: EHRM, arrest-Malone t/ Verenigd Koninkrijk van 2 augustus 1984, § 67. Zie ook inzonderheid EHRM, arrest-Amann t/ Zwitserland van 16 februari 2000, § 56; EHRM, voormelde arrest-Rotaru, § 55.

⁷ Voetnoot 19 van het geciteerde advies: EHRM, arrest-Leander t/ Zweden van 26 maart 1987, § 51. Het vereiste van 'zeer duidelijke bepalingen' om de burgers aan te geven 'in welke omstandigheden en onder welke voorwaarden' het openbaar gezag gemachtigd wordt tot geheime inmenging in hun privé-leven, is eveneens bevestigd in verband met geheime toezichtsmaatregelen en interceptie van communicatie. Zie EHRM, voormeld arrest-Malone, § 67; EHRM, arrest-Halford t/ Verenigd Koninkrijk van 25 juni 1997, § 49; EHRM, arrest-Kopp t/ Zwitserland van 25 maart 1998, § 64; EHRM, arrest-Valenzuela Contreras t/ Spanje van 30 juli 1998, § 46, iii); EHRM, arrest-Khan t/ Verenigd Koninkrijk van 12 mei 2000, § 26.

uitvoeringswijze van een dergelijke bevoegdheid duidelijk te omschrijven - gelet op het wettig nagestreefde doel - om het individu een gepaste bescherming tegen willekeur te bieden'.⁸

De ontworpen bepalingen dienen te worden onderzocht in het licht van deze beginselen, inzonderheid wat betreft de omstandigheden waarin de veiligheidsverificaties kunnen worden uitgevoerd en de te volgen procedure.

Wettigheid van het nagestreefde doel

16. De aanvaardbaar geachte wettige doelstellingen zijn die welke vervat zijn in lid 2 van artikel 8 van het EVRM, bij wijze van uitzonderingen op het beginsel van de bescherming van het privé-leven.

In het onderhavige geval zal de wettigheid van de doelstellingen die met de voorontwerpen worden nagestreefd, hoofdzakelijk vanuit het oogpunt van de 's lands veiligheid' worden onderzocht.

Noodzaak, in een democratische samenleving

17. In zijn arrest-Silver heeft het Europees Hof de bewoordingen 'in een democratische samenleving nodig' ('nécessaire dans une société démocratique') als volgt samengevat:

'a) l'adjectif 'nécessaire' n'est pas synonyme d' 'indispensable', mais n'a pas non plus la souplesse de termes tels qu' 'admissible', 'normal', 'utile', 'raisonnable' ou 'opportun' (...);

b) les États contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation – non illimitée – en matière de recours à des restrictions, mais la décision finale sur la compatibilité de celles-ci avec la Convention appartient à la Cour (...);

c) 'nécessaire dans une société démocratique' signifie que pour se concilier avec la Convention, l'ingérence doit notamment correspondre à un 'besoin social impérieux' et être 'proportionnée au but légitime poursuivi' (...);

d) appellent une interprétation restrictive celles des clauses de la Convention qui ménagent une exception à un droit garanti (...).⁹

18. Het Europees Hof, dat die beginselen heeft toegepast op een zaak waarbij belangen inzake 's lands veiligheid op het spel stonden, heeft in het voormelde arrest-Leander het volgende gesteld:

'58. La notion de nécessité implique une ingérence fondée sur un besoin social impérieux, et notamment proportionnée au but légitime recherché (...).

59. La Cour reconnaît toutefois que les autorités nationales jouissent d'une marge d'appréciation dont l'ampleur dépend non seulement de la finalité, mais encore du caractère propre de l'ingérence. En l'occurrence, il échet de mettre en balance l'intérêt de l'État défendeur à protéger sa sécurité nationale avec la gravité de l'atteinte au droit du requérant au respect de sa vie privée.

⁸ Voetnoot 20 van het geciteerde advies: EHRM, voormeld arrest-Malone, § 68. In dezelfde zin: EHRM, voormeld arrest-Leander, § 51; EHRM, voornoemd arrest-Amann, § 56; EHRM, voormeld arrest-Rotaru, § 55; EHRM, arrest-Hassan en Tchaouch t/ Bulgarije van 26 oktober 2000, § 84; EHRM, arrest-Al-Nashif t/ Bulgarije van 20 juni 2002, § 119.

⁹ Voetnoot 21 van het geciteerde advies: EHRM, arrest-Silver t/ Verenigd Koninkrijk van 25 maart 1983, § 97.

Pour préserver la sécurité nationale, les États contractants ont indéniablement besoin de lois qui habilitent les autorités internes compétentes à recueillir et à mémoriser dans des fichiers secrets des renseignements sur des personnes, puis à les utiliser quand il s'agit d'évaluer l'aptitude de candidats à des postes importants du point de vue de ladite sécurité'.¹⁰

Het Hof onderstreept evenwel dat de Staten toch niet beschikken over een onbeperkte vrijheid.¹¹ Om deze reden stelt het Hof: '(la Cour doit) se convaincre de l'existence de garanties adéquates et suffisantes contre les abus'.¹²

Wanneer beslissingen moeten worden genomen op basis van inlichtingen die verband houden met 's lands veiligheid, erkent het Hof dat deze inlichtingen niet ter kennis van de betrokkene mogen worden gebracht:

'c'est précisément de la sorte, au moins en partie, que la procédure de contrôle du personnel peut opérer avec efficacité'.¹³

Deze omstandigheid maakt het vereiste van waarborgen tegen misbruiken des te belangrijker. Deze waarborgen kunnen inzonderheid de vorm aannemen van preventieve toetsingen of van toetsingen a posteriori door onafhankelijke organen. Wat de toetsingen a posteriori betreft, deze dienen normaal te worden uitgevoerd, ten minste in laatste instantie, door rechtsprekende organen, omdat deze organen de beste waarborgen inzake onafhankelijkheid, onpartijdigheid en regelmatige procedure bieden.¹⁴

B. Recht op daadwerkelijke rechtshulp

19. Inzonderheid overeenkomstig artikel 13 van het EVRM, heeft een individu dat op een geloofwaardige wijze beweert het slachtoffer te zijn van een schending van de rechten erkend in het EVRM, recht op daadwerkelijke rechtshulp voor een nationale instantie opdat een uitspraak wordt gedaan over zijn grief en, in voorkomend geval, opdat hij herstel verkrijgt.

In een situatie waarin uit overwegingen van 's lands veiligheid aan de betrokken persoon bepaalde informatie niet mag worden openbaar gemaakt, vereist artikel 13 alleen een zo daadwerkelijk mogelijke rechtshulp in de gegeven omstandigheden.¹⁵

Het Europees Hof onderstreept evenwel dat zelfs in die omstandigheden de rechtshulp moet bestaan en daadwerkelijk moet zijn. Het Hof heeft geconcludeerd dat voldaan was aan de vereisten van artikel 13 wanneer de betrokken persoon beroep had kunnen instellen bij een instantie die een onafhankelijk onderzoek had uitgevoerd van de elementen die verband houden met 's lands veiligheid;¹⁶ het heeft geoordeeld dat dit niet zo was in een geval waarin de betrokken persoon geen enkel rechtsmiddel ter beschikking

¹⁰ Voetnoot 22 van het geciteerde advies: EHRM, voormeld arrest-Leander, §§ 58 en 59.

¹¹ Voetnoot 23 van het geciteerde advies: EHRM, voornoemd arrest-Klass, § 49.

¹² Voetnoot 24 van het geciteerde advies: EHRM, genoemd arrest-Klass, § 50; EHRM, voormeld arrest-Leander, § 60.

¹³ Voetnoot 25 van het geciteerde advies: EHRM, voormeld arrest-Leander, § 66.

¹⁴ Voetnoot 26 van het geciteerde advies: EHRM, voormeld arrest-Klass, § 55.

¹⁵ Voetnoot 27 van het geciteerde advies: EHRM, voornoemd arrest-Klass, § 69; EHRM, voormeld arrest-Leander, § 78; EHRM, arrest Chahal t/ Verenigd Koninkrijk van 15 november 1996, § 150 (a contrario); EHRM, genoemde arrest-Al-Nashif, § 136.

¹⁶ Voetnoot 28 van het geciteerde advies: EHRM, voormeld arrest-Klass, § 70-72; EHRM, voormeld arrest-Leander, §§ 81-84; EHRM, voormeld arrest-Amann, §§ 89-90.

had¹⁷ en in een geval waarin de bevoegde instanties de overwegingen van 's lands veiligheid niet konden toetsen.¹⁸⁻¹⁹

Op de bezwaren van de regeringen dat er overwegingen in verband met 's lands veiligheid in aanmerking genomen moeten worden, waardoor het onmogelijk zou zijn om te voorzien in 'daadwerkelijke' rechtshulp, heeft het Hof geantwoord dat, hoewel het op basis van bepaalde omstandigheden gewettigd kan zijn dat een aantal beperkingen worden opgelegd aan de procesrechten van de betrokken personen, er evenwel een redelijk verband moet bestaan tussen het streven om 's lands veiligheid te waarborgen en het gevolg van de door de nationale overheid daarvoor aangewende middelen, voor de rechten van personen.²⁰ De minimumvereiste is dat de beroepsinstantie op de hoogte gebracht wordt van de inlichtingen omtrent 's lands veiligheid en dat er voorzien wordt in een bepaalde procedure op tegenspraak.²¹ Het Hof is zich overigens bewust van het feit dat er formules bestaan - inzonderheid wat betreft het geheime karakter van de stukken die door de overheid bezorgd worden aan het beroepsorgaan - om de belangen in verband met 's lands veiligheid veilig te stellen uit het oogpunt van de aard en de oorsprong van de inlichtingen, terwijl aan het individu een afdoende graad van rechterlijke bescherming wordt geboden^{22, 23}.

2. Op basis van de voorgaande overwegingen, die ook nu nog relevant zijn, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende algemene opmerkingen.

3. Wat het precieze verloop betreft van de onderscheiden fases van de procedure, vanaf de risicoanalyse waarin het ontworpen artikel 22*quinquies*, § 1, voorziet tot het individueel aan de betrokken personen verstrekte veiligheidsadvies, is het voorontwerp niet duidelijk genoeg. Bijvoorbeeld:

1° In de huidige versie van artikel 22*quinquies*, § 1, van de wet van 11 december 1998 wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen de grondvoorwaarden en de procedurele voorwaarden die vervuld moeten zijn om een veiligheidsverificatie te kunnen uitvoeren.

In het huidige artikel 22*quinquies*, § 1, eerste lid, wordt immers bepaald voor welke doeleinden een veiligheidsverificatie bevolen kan worden ("voor de toelating tot de uitoefening van een bepaald beroep, functie, opdracht of mandaat, of voor de toelating tot de toegang tot bepaalde lokalen, gebouwen of terreinen, evenals voor het bezit van een bepaalde

¹⁷ Voetnoot 29 van het geciteerde advies: EHRM, voormeld arrest-Rotaru, §§ 71-73.

¹⁸ Voetnoot 30 van het geciteerde advies: EHRM, voormeld arrest-Chahal, §§ 153-155. Zie eveneens, in de context van artikel 6, lid 1, van het EVRM, EHRM, in arrest-Tinnelly & Sons Ltd. tegen het Verenigd Koninkrijk van 10 juli 1998, §§ 73-75 en 79.

¹⁹ Voetnoot 31 van het geciteerde advies: EHRM, voormeld arrest-Al-Nashif, § 136.

²⁰ Voetnoot 32 van het geciteerde advies: EHRM, voornoemd arrest-Tinnelly & Sons Ltd., § 76.

²¹ Voetnoot 33 van het geciteerde advies: EHRM, voornoemd arrest-Al-Nashif, § 137.

²² Voetnoot 34 van het geciteerde advies: EHRM, voornoemd arrest-Tinnelly & Sons Ltd., § 78 (in samenhang met artikel 6, lid 1, van het EVRM). Zie eveneens: EHRM, voornoemd arrest-Chahal, § 131 (in samenhang met artikel 5, lid 4, van het EVRM); EHRM, arrest-Jasper t/ Verenigd Koninkrijk van 16 februari 2000, § 55 (in samenhang met artikel 6, lid 1, van het EVRM); EHRM, voornoemd arrest Al-Nashif, § 137.

²³ Parl.St. Kamer 2004-2005, nr. 51-1598/001 en nr. 51/1599/001, 53 tot 60. In dezelfde zin en met betrekking tot dezelfde wetten, zie GwH 18 oktober 2006, nr. 151/2006, in het bijzonder punt B.5.2 e.v.

vergunning, licentie of toelating”), in het huidige tweede lid van dezelfde paragraaf wordt bepaald in welke omstandigheden een beslissing om een veiligheidsverificatie uit te voeren genomen kan worden en in het derde lid en de daaropvolgende leden wordt de te volgen procedure beschreven.

In het ontworpen artikel 22*quinquies*, paragrafen 1 tot 3, daarentegen, worden de aspecten ter gronde en de procedurele aspecten door elkaar gehaald, wat het voorgenomen systeem voor de veiligheidsverificaties moeilijker te bevatten maakt.

In het algemeen zou duidelijker uiteengezet moeten worden hoe alle fases van de procedure verlopen, zelfs los van de voorbeelden die hierna volgen.²⁴

2° Vooral doordat de risicoanalyse voortaan door de betrokken publiekrechtelijke of privaatrechtelijke rechtspersonen op eigen initiatief uitgevoerd zal kunnen worden, rijst de vraag of die personen de documenten waarvan sprake is in de derde zin van het ontworpen artikel 22*quinquies*, § 1, bij de “overheid bedoeld in artikel 15, eerste lid” kunnen opvragen, en binnen welke perken die overheid op die aanvraag dient in te gaan. De vraag kan zelfs rijzen of die terbeschikkingstelling eveneens geldt bij ontstentenis van een aanvraag in die zin.

De bepaling dient op die punten verduidelijkt te worden.

3° Bij het ontworpen artikel 22*quinquies*, § 2, (artikel 6, 2°, van het voorontwerp) wordt verplicht gesteld een impactanalyse uit te voeren met het oog op de beslissing om de uitoefening van een beroep, een functie, een opdracht of mandaat, de toegang tot lokalen, gebouwen of terreinen, of het bezit van een vergunning, een licentie of een toelating, te onderwerpen aan de veiligheidsverificatie.

Doordat de uitslag van die analyse tot gevolg kan hebben dat personen vervolgens aan een veiligheidsverificatie onderworpen worden, moet het ontwerp aldus worden aangevuld dat afgebakend wordt wat de impactanalyse precies inhoudt.

4° Als het de bedoeling van de steller van het voorontwerp is om de “overheid bedoeld in artikel 15, eerste lid”, van de wet van 11 december 1998 te machtigen zich uit te spreken over de aanvraag waarvan sprake is in het ontworpen artikel 22*quinquies*, § 2, *in fine*, van dezelfde wet (artikel 6, 2°, van het voorontwerp), hetgeen lijkt te volgen uit de algemene opzet van het voorontwerp, dan moet het ontworpen artikel 22*quinquies*, § 3, (artikel 6, 3°, van het voorontwerp) uitdrukkelijk in die zin verduidelijkt worden.

In die omstandigheden zou de tweede zin van artikel 22*quinquies*/1, § 5 en § 6, telkens weggelaten moeten worden, aangezien niet de “bevoegde administratieve overheid” de beslissing neemt, maar wel de “overheid bedoeld in artikel 15, eerste lid”.

Bovendien zou artikel 22*sexies*, § 2, van de wet, dat bij het voorontwerp niet gewijzigd wordt, eveneens in die zin aangepast moeten worden: het valt immers niet in te zien dat de overheid die een beslissing genomen heeft vervolgens kan “weigeren [daarop] in te gaan”.

²⁴ Er wordt eveneens verwezen naar de slotopmerkingen met betrekking tot de wetgevingstechniek en tot de redactie van het voorontwerp.

5° In de bespreking van artikel 6 wordt het volgende gepreciseerd:

“Wanneer zij de geldigheid van de aanvraag, of een deel ervan, beoordeeld heeft, zal de administratieve overheid die de vraag aan de Nationale Veiligheidsoverheid [voorgelegd heeft] desgevallend, een nieuw en gepast juridisch of reglementair kader creëren. Indien de NVO van mening is dat de vraag tot veiligheidsverificatie niet van toepassing is op basis van het ontvangen aanvraagdossier kan zij ook aanbevelingen doen.”

Dit voorschrift dient in het dispositief opgenomen te worden en dient aan te sluiten bij artikel 22*quinquies*/1, § 1, dat dienovereenkomstig moet worden herzien.

4. Artikel 4 van de wet van 11 december 1998 ‘tot oprichting van een beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen’ zou moeten worden aangepast teneinde:

– te voorzien in een beroep voor het beroepsorgaan van de NVO tegen de op basis van het ontworpen artikel 22*quinquies*, § 3, door de NVO genomen beslissing;

– de verwijzing in paragraaf 3 van dat artikel 4 naar artikel 22*quinquies* van de wet van 11 december 1998 te vervangen door een verwijzing naar het ontworpen artikel 22*quinquies*/1 van die wet.

5. Artikel 22*bis*, eerste lid en tweede lid, eerste zin, van de wet van 11 december 1998 luidt als volgt:

“In de gevallen waarin geen veiligheidsmachtiging vereist is voor de toegang van een persoon tot lokalen, gebouwen of terreinen waarvan sprake in artikel 8, tweede lid, kan de overheid bedoeld door die bepaling het bezit van een veiligheidsattest verplicht stellen.

De door de Koning aangewezen publieke overheden die over bevoegdheden in het kader van de veiligheid beschikken, kunnen, voor redenen van openbare orde, veiligheid of de bescherming van de fysieke integriteit van de aanwezige personen, beslissen dat de toegang van een persoon voor beperkte duur tot lokalen, gebouwen of terreinen die een band hebben met functies van publieke overheden of tot een welbepaald nationaal of internationaal, diplomatiek of protocolair evenement, afhankelijk wordt gesteld van het bezit van een veiligheidsattest in geval van een mogelijke dreiging zoals voorzien in artikel 8, 1°, van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst.”

Uit de combinatie van de ontworpen artikelen 22*quinquies*, § 1, en 22*quinquies*/1, §§ 1 tot 3, van de wet van 11 december 1998 (artikelen 6 en 7 van het voorontwerp) volgt inzonderheid dat de veiligheidsverificatie met het oog op de eventuele verstrekking van een veiligheidsadvies bedoeld is om, op zeer algemene wijze, te evalueren “of de uitoefening van een beroep, een functie, een opdracht of mandaat, de toegang tot lokalen, gebouwen of terreinen, of het bezit van een vergunning, een licentie of een toelating, door een niet geëigend gebruik schade kan toebrengen aan één van de belangen vermeld in artikel 12, eerste lid”,²⁵ van dezelfde wet.

²⁵ Ontworpen artikel 22*quinquies*, § 1, tweede zin, van de wet van 11 december 1998.

Het veiligheidsattest en het veiligheidsadvies zijn dus niet alleen bedoeld voor de gevallen waarin de betrokken personen zich zouden bevinden in een ondergeschikte situatie (die voortvloeit uit een arbeidsovereenkomst of uit een statuut van ambtenaar) ten aanzien van de persoon die de verantwoordelijkheid draagt voor “lokale, gebouwen of terreinen” waarvoor het, ongewijzigde, artikel 22*bis*, van de wet de mogelijkheid biedt het bezit van een veiligheidsattest verplicht te stellen, of ten aanzien van de publiekrechtelijke of privaatrechtelijke rechtspersoon die, op verzoek van een administratieve overheid of op eigen initiatief, de procedure inzet die eventueel kan leiden tot de verstrekking van een veiligheidsadvies.²⁶

Het lijkt dan ook niet logisch dat de persoon die de kennisgeving van het negatief veiligheidsadvies ontvangt, in het ontworpen artikel 22*quinqies*/1, § 2, tweede lid, *in fine*, bestempeld wordt als de “werkgever van de betrokken persoon”. Zo ook lijkt het niet logisch dat degene die er op basis van het ontworpen artikel 22*septies*, § 1, voortaan toe gehouden zal zijn de retributie te betalen wanneer een veiligheidsattest of een veiligheidsadvies aangevraagd wordt,²⁷ de “werkgever van de natuurlijke persoon voor wie een veiligheidsattest of een veiligheidsadvies [aangevraagd] wordt” zou zijn, terwijl van geen andere mogelijkheden melding wordt gemaakt.

Onder voorbehoud van aanvullende uitleg die de steller van het voorontwerp dan in de memorie van toelichting zou moeten geven, dienen deze inconsistenties, die eveneens aanleiding geven tot problemen in het licht van de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie ten nadele van alleen de “werkgevers”, weggewerkt te worden.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Indieningsbesluit

Het begin van het ontwerp heeft veel weg van een aanhef, aangezien gewag gemaakt wordt van de voorafgaande vormvereisten die door de steller van het voorontwerp vervuld zijn.

Alleen besluiten moeten echter een aanhef hebben. Een wetsontwerp heeft er geen,²⁸ maar moet wel voorafgegaan worden door een indieningsbesluit.²⁹

In dit geval dient dat indieningsbesluit geen melding te maken van de gecoördineerde wetten op de Raad van State of van het advies van de afdeling Wetgeving, aangezien bij de adviesaanvraag niet om spoedbehandeling is verzocht.

²⁶ Ontworpen artikel 22*quinqies*, § 1, eerste zin, van de wet van 11 december 1998.

²⁷ Thans is het volgens artikel 22*septies*, eerste lid, van de wet de natuurlijke persoon “voor wie een veiligheidsattest wordt aangevraagd [of] die het voorwerp uitmaakt van een veiligheidsadvies” zelf die in principe de retributie dient te betalen, waarbij die regel niet beperkt is tot de gevallen waarin die persoon in verband met dat attest of dat advies, in betrekking zou staan tot zijn “werkgever”.

²⁸ *Beginnelen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 18.

²⁹ *Ibid.*, aanbevelingen 226 tot 228.

Aangezien het niet om een aanhef gaat, behoort bovendien ook geen melding gemaakt te worden van de vervulling van de voorafgaande vormvereisten.

Het ontwerp behoort in het licht van die opmerkingen herzien te worden.

Artikel 2

Aangezien magistraten krachtens artikel 8 van de wet van 11 december 1998 niet over een veiligheidsmachtiging moeten beschikken, vraagt de Raad van State zich af of het logisch is dat vereist wordt dat een magistraat houder moet zijn van een veiligheidsmachtiging om als veiligheidsofficier van het openbaar ministerie aangewezen te kunnen worden.

Artikel 4

1. In de inleidende zin van artikel 4 dient de datum gecorrigeerd te worden van de wet waarbij artikel 15*bis* in de wet van 11 december 1998 ingevoegd is, aangezien het om de programmawet van 27 december 2006 gaat. Bovendien heeft het vierde lid van artikel 15*bis* geen wijziging ondergaan.

Het ontwerp behoort in dat opzicht aangepast te worden.

2. Met het oog op een betere leesbaarheid wordt de steller van het voorontwerp verzocht de woorden “dienst bedoeld in artikel 248 van de programmawet van 22 december 2008” te vervangen door de woorden “administratieve dienst met boekhoudkundige autonomie ‘Nationale Veiligheidsoverheid’”.

Die opmerking geldt ook voor artikel 9, 2° en 4° (ontworpen artikel 22*septies*, tweede en vijfde lid).

Artikel 6

In de bepaling onder 5°, zou de ontworpen paragraaf 5 beter geredigeerd zijn indien de Koning daarbij gemachtigd zou worden om, na overleg in de Ministerraad, te bepalen welke activiteitensectoren onder de toepassing van artikel 22*quinqüies* vallen en voor elk van die sectoren welke administratieve overheid daarvoor bevoegd is.”

Het spreekt vanzelf dat de Koning bij de uitoefening van die bevoegdheden de autonomie van de deeltentiteiten in acht zal moeten nemen, wanneer de betrokken activiteitensector onder de bevoegdheid van die overheden valt.

Artikel 8

In de bepaling onder 4° heeft het ontworpen vierde lid betrekking op het geval waarbij overeenkomstig artikel 22^{ter} een verificatie verricht moet worden. Die bepaling voorziet echter niet in gevallen waarin een verificatie vereist is, maar bepaalt welke overheid bevoegd is om veiligheidsattesten af te geven of in te trekken.

De verwijzing naar artikel 22^{ter} behoort dan ook geschrapt te worden.

Artikel 9

Het ontworpen artikel 22^{septies} zou duidelijker zijn als het ontworpen eerste lid, 1° ervan in drie leden ingedeeld zou worden, die elk een zin van de huidige tekst zouden omvatten.

In dat geval zou in het begin van het nieuwe derde lid (dat overeenstemt met de derde zin) geschreven moeten worden: “Vrijgesteld zijn van de retributie bedoeld in het eerste lid ... [voorts zoals in het voorontwerp]”.

Het vervolg van de tekst behoort dienovereenkomstig aangepast te worden.

SLOTOPMERKINGEN

Het voorontwerp, en in het bijzonder de Franse tekst ervan, stemt niet overeen met wat in de wetgevingstechniek gebruikelijk is en de redactionele kwaliteit ervan laat te wensen over.

Zo bijvoorbeeld kunnen, zonder dat hierbij volledigheid betracht wordt, de volgende problemen aangehaald worden:

1° Aangezien de bepalingen onder 1° tot 5° van artikel 6 ertoe leiden dat artikel 22^{quinqies} van de wet van 11 december 1998 volledig vervangen wordt, is het niet nodig dat artikel 6 in te delen volgens die bepalingen 1° tot 5° en mag artikel 6 er zich toe beperken te stellen dat de erin vervatte bepaling dat artikel 22^{quinqies} vervangt.

2° Aangezien de artikelen 22^{sexies} en 22^{septies} niet volledig vervangen worden, dient in het begin van de artikelen 8, 1°, en 9, 1°, geen melding gemaakt te worden van respectievelijk “Art. 22^{sexies}. § 1.” en “22^{septies}.”.

3° In artikel 3 van de Franse tekst is de formulering “Il rapporte au” waarmee de tweede zin van het ontworpen artikel 13/1, derde lid, van de wet van 11 december 1998 aanvangt vatbaar voor verbetering.

4° In het ontworpen artikel 22^{quinqies}, § 1, eerste lid, (artikel 6, 1°, van het voorontwerp), behoort de Franse tekst in overeenstemming gebracht te worden met de Nederlandse tekst door te schrijven: “À la demande d’une autorité administrative ou ...”. Een

andere oplossing zou erin kunnen bestaan dat in beide taalversies het volgende geschreven wordt: “Op vraag van de administratieve overheid die op grond van paragraaf 5 bevoegd is of ...”

5° Doordat de eerste zin van het ontworpen artikel 22*sexies*, § 1, eerste lid, (artikel 8 van het voorontwerp) zo lang is, is hij moeilijk te lezen. De redactie van deze zin behoort herzien te worden.

6° In de Franse tekst van hetzelfde artikel 8 van het voorontwerp behoort in de inleidende zin van de bepalingen onder 1°, 2° en 3° “alinéa” geschreven te worden in plaats van “l’alinéa”.

7° In het ontworpen zesde lid van artikel 22*sexies*, § 1, behoort in de bepaling onder 4° van dat artikel 8 “in de artikelen 22*bis* en 22*ter*” geschreven te worden in plaats van “in artikel 22*bis* en *ter*” en in de Franse tekst dient het punt na “ali[né]a [1^{er}]” vervangen te worden door een komma.

8° De memorie van toelichting en de artikelsgewijze bespreking, en in het bijzonder de Franse tekst ervan, dienen eveneens zorgvuldig herzien te worden.

Zo bijvoorbeeld:

– dient de volgende zin in de bespreking van artikel 6 herzien te worden: “Sous l’égide de la loi actuelle, c’est l’autorité administrative qui prend l’initiative pour soumettre l’exercice d’une profession, d’une fonction, d’une mission, d’un mandat ou l’accès à des locaux, des bâtiments, des sites, ou la détention d’un permis, d’une licence ou d’une autorisation à l’obligation d’une vérification de sécurité se trouve chez l’autorité administrative”;

– behoort in de derde alinea van de bespreking van artikel 9 “autorités fédérales” geschreven te worden in plaats van “autorités fédérées”.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Pierre VANDERNOOT