



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 62.917/2
du 26 février 2018

advies 62.917/2
van 26 februari 2018

sur

over

un avant-projet de loi ‘portant
modification de la loi du
11 décembre 1998 portant
création d’un organe de recours
en matière d’habilitations,
attestations et avis de sécurité’

een voorontwerp van wet
‘houdende wijziging van de
wet van 11 december 1998 tot
oprichting van een
beroepsorgaan inzake
veiligheidsmachtigingen,
veiligheidsattesten en
veiligheidsadviezen’

Le 31 janvier 2018, 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 portant création d'un organe de recours en matière d'habilitations, attestations et avis de sécurité'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 26 février 2018. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

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 26 février 2018.

*

Op 31 januari 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eersteminister 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 tot oprichting van een beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen'.

Het voorontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 26 februari 2018. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Luc DETROUX en Wanda VOGEL, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Béatrice DRAPIER, 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 26 februari 2018.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, 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 PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

ARRÊTÉ DE PRÉSENTATION

Dans la version française de l'arrêté de présentation, il y a lieu d'écrire « [...] aux Chambres législatives et de déposer à la Chambre des représentants [...] »¹.

Article 1^{er}

L'avant-projet règle une matière visée à l'article 78, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 4^o, de la Constitution.

C'est donc l'article 78 de la Constitution qui doit être mentionné à l'article 1^{er}.

Article 2

L'article 2, 2^o, de l'avant-projet prévoit la possibilité pour l'autorité administrative compétente, au cas où l'autorité nationale de sécurité n'« approuve » pas une demande de soumettre à une vérification de sécurité l'exercice d'une profession, d'une fonction, d'une mission ou d'un mandat, l'accès aux locaux, bâtiments ou sites ou la détention d'un permis, d'une licence ou d'une autorisation, d'introduire un recours contre ce refus.

Ceci étant, les personnes morales de droit public ou de droit privé qui font partie du secteur d'activité et qui, conformément à l'article 22^{quinquies}, § 2, nouveau, de la loi du 11 décembre 1998 'relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité', ont effectué l'analyse de risque pour elles-mêmes, ne disposent pas de ce recours à l'encontre de la décision de l'« autorité administrative compétente » de ne pas transmettre le dossier à l'autorité nationale de sécurité, ou contre la non-approbation par cette autorité de leur demande de soumettre le secteur à une vérification de sécurité.

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

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n^{os} 226 et 227 et formule F 4-1-10-1.

La déléguée du Ministre a confirmé que les auteurs de l'avant-projet n'avaient pas l'intention d'ouvrir un recours devant l'« organe de recours » contre ces décisions.

L'attention des auteurs de l'avant-projet est toutefois attirée sur le fait que le recours de droit commun, à savoir devant le Conseil d'État, est ouvert contre ces décisions. Il leur appartient dès lors de prendre attitude sur la question de savoir s'ils n'estiment pas opportun de prévoir plutôt un recours devant l'« organe de recours ». En toute hypothèse, ils s'expliqueront quant à ce choix dans l'exposé des motifs.

Article 3

Sous réserve de ce que prévoit, à l'article 2, 2°, de l'avant-projet, l'article 4, § 4, en projet 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', aucun recours n'est ouvert contre la décision prise par l'Autorité nationale de sécurité sur la base de l'article 22*quinq*ues, § 4, de la loi du 11 décembre 1998 'relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité', seul un recours contre l'acte préparatoire pris sur la base de l'article 22*quinq*ues, § 3, de cette dernière loi étant ouvert après la décision prise sur la base de l'article 22*quinq*ues, § 4.

Cet enchaînement procédural est singulier.

Dès lors que la décision prise sur la base de l'article 22*quinq*ues, § 4, demeurerait, même en cas d'invalidation de celle prise sur la base de l'article 22*quinq*ues, § 3, la question se pose de savoir si, conformément aux règles de procédure usuelles, il ne serait pas préférable de n'ouvrir un recours que contre la décision prise sur la base de l'article 22*quinq*ues, § 4, quitte à prévoir la mise à la cause de l'« autorité administrative compétente ». À l'occasion de cette procédure, les griefs dirigés contre l'acte préparatoire sur la base de l'article 22*quinq*ues, § 3, pourraient être examinés par l'organe de recours.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, 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.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

DISPOSITIEF

INDIENINGSBESLUIT

In de Franse tekst van het indieningsbesluit schrijve men “(...) aux Chambres législatives et de déposer à la Chambre des représentants (...)”.¹

Artikel 1

Het voorontwerp regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78, § 1, eerste lid, 4°, van de Grondwet.

Het is bijgevolg artikel 78 van de Grondwet dat in artikel 1 moet worden vermeld.

Artikel 2

Artikel 2, 2°, van het voorontwerp bepaalt dat, de bevoegde administratieve overheid beroep kan instellen tegen de weigering tot “goedkeuring” door de Nationale Veiligheidsautoriteit van een aanvraag om de uitoefening van een beroep, een functie, een opdracht of een mandaat, de toegang tot de lokalen, gebouwen of terreinen, of het bezit van een vergunning, een licentie of een toelating te onderwerpen aan een veiligheidsverificatie.

Er moet evenwel worden vastgesteld dat de publiekrechtelijke of privaatrechtelijke rechtspersonen die deel uitmaken van de activiteitensector en die, overeenkomstig het nieuwe artikel 22^{quinq}uies, § 2, van de wet van 11 december 1998 ‘betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen’, “binnen de eigen rechtspersoon” de risicoanalyse hebben uitgevoerd, geen beroep kunnen instellen tegen de beslissing van de “bevoegde administratieve overheid” om het dossier niet over te zenden aan de

[‡] Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

¹ *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbevelingen 226 en 227, en formule F 4-1-10-1.

Nationale Veiligheidsautoriteit, of tegen de niet-“goedkeuring” door die overheid van hun aanvraag om de sector te onderwerpen aan een veiligheidsverificatie.

De gemachtigde van de minister heeft bevestigd dat het niet de bedoeling van de stellers van het voorontwerp was om te voorzien in de mogelijkheid om tegen die beslissingen beroep in te stellen bij het “beroepsorgaan”.

De stellers van het voorontwerp worden er evenwel op gewezen dat tegen die beslissingen een gemeenrechtelijk beroep kan worden ingesteld, namelijk bij de Raad van State. Ze horen bijgevolg een standpunt in te nemen omtrent de vraag of ze het niet dienstig achten om eerder te voorzien in een beroep bij het “beroepsorgaan”. Ze moeten die keuze hoe dan ook nader verklaren in de memorie van toelichting.

Artikel 3

Onder voorbehoud van wat bij artikel 2, 2°, van het voorontwerp bepaald wordt in het ontworpen artikel 4, § 4, van de wet van 11 december 1998 ‘tot oprichting van een beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen’, is tegen de beslissing van de Nationale Veiligheidsautoriteit geen enkel beroep mogelijk op basis van artikel 22*quinquies*, § 4, van de wet van 11 december 1998 ‘betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen’, aangezien na de beslissing genomen op basis van artikel 22*quinquies*, § 4, alleen beroep kan worden ingesteld tegen de voorbereidende handeling gesteld op basis van artikel 22*quinquies*, § 3, van die laatste wet.

Die procedurele keten is eigenaardig.

Aangezien de beslissing genomen op basis van artikel 22*quinquies*, § 4, overeind zou blijven, zelfs indien de beslissing genomen op basis van artikel 22*quinquies*, § 3, ongeldig zou worden verklaard, rijst de vraag of het volgens de gangbare procedureregels niet beter zou zijn om alleen beroep mogelijk te maken tegen de beslissing genomen op basis van artikel 22*quinquies*, § 4, desnoods door voor te schrijven dat de “bevoegde administratieve overheid” bij het geding betrokken wordt. Tijdens die procedure zou het beroepsorgaan de grieven tegen de voorbereidende handeling gesteld op basis van artikel 22*quinquies*, § 3, kunnen onderzoeken.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT