



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 62.918/2
du 26 février 2018

advies 62.918/2
van 26 februari 2018

sur

over

un projet d'arrêté royal 'fixant
les autorités administratives
compétentes visées à
l'article 22^{quinq}ies, § 7, de la
loi du 11 décembre 1998
relative à la classification et
aux habilitations, attestations et
avis de sécurité'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot vaststelling van de
bevoegde administratieve
overheden bedoeld in
artikel 22^{quinq}ies, § 7, van de
wet van 11 december 1998
betreffende de classificatie en
de 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 projet d'arrêté royal 'fixant les autorités administratives compétentes visées à l'article 22^{quinquies}, § 7, de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité'.

Le 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 Wanda VOGEL.

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 ontwerp van koninklijk besluit 'tot vaststelling van de bevoegde administratieve overheden bedoeld in artikel 22^{quinquies}, § 7, van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen'.

Het ontwerp 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 Wanda VOGEL.

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 du 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, le projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. À l'alinéa 3, la date de l'avis de l'Inspecteur des Finances près le Premier Ministre, à savoir le 9 novembre – et non octobre – 2017, sera corrigée dans la version française.

2. Il ressort de la note au Conseil des ministres que le projet « est exempté de l'analyse d'impact conformément à l'article 8, § 1^{er}, 4^o, de la loi du 15 décembre 2013 portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative ».

Cette disposition est formulée comme suit :

« Sont dispensés d'analyse d'impact, les avant-projets de réglementation :

[...]

4^o relative à l'autorégulation de l'autorité fédérale ».

Cependant, dans la mesure où le projet a également pour objet d'arrêter les secteurs d'activités soumis à l'application de l'article 22*quinquies*, il ne s'agit pas uniquement d'autorégulation de l'autorité fédérale.

Mieux vaut, dès lors, viser l'exception de l'article 8, § 2, 1^o, de la même loi, selon lequel

« Sont exceptés d'analyse d'impact, les avant-projets de réglementation :

1^o qui touchent à la sécurité nationale et l'ordre public ».

Le préambule sera donc complété afin de mentionner cette exception conformément à l'article 10 de l'arrêté royal du 21 décembre 2013 'portant exécution du titre 2, chapitre 2 de la loi du 15 décembre 2013 portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative'.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

1. L'article 22^{quinquies}, § 7, de la loi du 11 décembre 1998 'relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité', tel que modifié par la loi 'portant modification de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité'¹, qui constitue le fondement légal du projet, dispose comme suit :

« Le Roi détermine, par un arrêté délibéré en Conseil des ministres, les secteurs d'activités soumis à l'application du présent article et les autorités administratives compétentes pour chacun de ces secteurs ».

Cette habilitation nécessite donc, pour être mise en œuvre, tout d'abord que le Roi détermine les secteurs d'activités soumis à l'application de l'article 22^{quinquies}. Or, selon la formulation de l'article 1^{er}, § 1^{er}, l'annexe n'aurait pour objet que de déterminer les autorités et non les secteurs d'activités.

Interrogée à cet égard, la déléguée du Ministre a répondu comme suit :

« L'intention est bien de désigner les secteurs d'activité et les autorités compétentes.

L'on pourrait donc ajouter 'les secteurs d'activité' dans l'article 1^{er}, § 1^{er} : p. ex. : '§ 1. En annexe sont désignés les secteurs d'activité visés par l'article 22^{quinquies}, § 7, et leurs autorités administratives compétentes' ».

Le projet sera modifié en ce sens, mais sera mieux formulé comme suit :

« L'annexe détermine les secteurs d'activités et les autorités administratives compétentes, au sens de l'article 22^{quinquies}, § 7, de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité ».

L'intitulé du projet sera adapté en conséquence.

2. Le paragraphe 2 sera complété par la date actuellement manquante et par l'ajout des mots « avant sa modification par la loi du ... portant modification de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité » entre les mots « avis de sécurité, » et les mots « un ou plusieurs secteurs ».

¹ Cette loi a été adoptée en séance plénière de la Chambre des représentants le 18 janvier 2018 (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 54-2707/6).

ANNEXE

1. L'annexe à l'arrêté vise également le secteur des « Instances Internationales ».

Interrogée quant au fondement juridique qui permettrait à l'État belge de réglementer l'accès à ces institutions et à la conformité d'une telle réglementation aux accords de siège, la déléguée a répondu comme suit :

« Dans le rapport au Roi il est précisé que 'Avant que les vérifications de sécurité pour une institution internationale puissent être demandées, un accord doit être conclu entre l'autorité administrative compétente et l'institution internationale concernée. Cela peut se présenter par exemple sous la forme d'un accord de coopération ou d'un protocole d'accord'.

Il s'agit des Institutions eux-mêmes qui peuvent saisir l'autorité administrative compétente avec la demande d'effectuer les vérifications de sécurité. C'est dans le cadre de cette demande qu'un accord sera conclu entre l'institution internationale et l'autorité administrative. L'autorité administrative ne peut pas l'imposer sans l'accord de l'institution internationale.

En ce qui concerne le CIPS ces missions incluent, entre autres : intervenir comme cellule d'assistance pour les problèmes se posant en matière de sécurité auxquels les organisations internationales et leur personnel sont confrontées.

Je fais aussi référence vers l'exposé des motifs de la loi du 3 mai 2005 qui insère les vérifications de sécurité dans la loi du 11 décembre 1998 : 'Les événements visés sont, par exemple, les Sommets européens ou d'autres réunions internationales pour lesquelles une surveillance s'impose. Aussi bien les participants, les visiteurs, les fournisseurs, les journalistes que les personnes chargées de l'accueil ou de la restauration doivent pouvoir être contrôlés. Lorsqu'il s'agit d'un Sommet européen organisé sur notre territoire, il appartiendra à l'Autorité visée à l'article 22^{ter} en projet de procéder aux vérifications de sécurité. [...] Dès lors qu'il s'agit de vérifications de sécurité limitées à des Belges ou à des personnes résidant en Belgique, il doit revenir à l'État belge la responsabilité de garantir aux autorités européennes que ces personnes ne présentent aucun risque de danger pour le bon déroulement de l'événement. Cette garantie se traduira par la délivrance d'une attestation de sécurité. Néanmoins, conformément au droit international, cette attestation belge ne pourra pas lier l'autorité internationale qui pourra décider d'y déroger'. Il me semble que la même logique de l'obligation de la Belgique, comme pays hôte, s'applique ici ».

Cependant, il ressort de l'article 22^{quinquies}, § 2, de la loi du 11 décembre 1998, tel que modifié par la loi du 18 janvier 2018, que, dans les secteurs définis par l'arrêté royal en projet, les personnes morales qui font partie d'un secteur d'activité concerné doivent effectuer l'analyse de risque soit d'initiative soit à la demande de l'autorité administrative compétente. Appliqué au secteur en question, cela signifie que le fonctionnaire dirigeant du SPF Affaires étrangères ou son délégué pourrait imposer à une instance internationale de réaliser une analyse de risque et, *in fine*, pourrait soumettre, sans accord de cette instance internationale, certaines professions qui y sont exercées à une vérification de sécurité.

Les auteurs du projet doivent être conscients de ce que l'effectivité de leur dispositif à l'égard des « instances internationales » doit impliquer leur concours volontaire.

2. Les auteurs du projet veilleront à compléter l'annexe par la mention « Vu pour être annexée à notre arrêté [...] »².

*

² *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », formule F 4-8-1.

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 ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

1. In het derde lid van de Franse tekst moet als datum van het advies van de inspecteur van Financiën bij de Eerste Minister 9 november 2017 vermeld worden in plaats van 9 oktober 2017.

2. Uit de Franse tekst van de nota aan de Ministerraad blijkt dat voor het ontwerp geen impactanalyse uitgevoerd moet worden overeenkomstig artikel 8, § 1, 4°, van de wet van 15 december 2013 houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging.

Die bepaling luidt als volgt:

“Worden vrijgesteld van de impactanalyse de voorontwerpen van regelgeving:

(...)

4° houdende autoregulering van de federale overheid”.

Aangezien het ontwerp er eveneens toe strekt te bepalen welke activiteitensectoren onder de toepassing van artikel 22*quinquies* vallen, gaat het evenwel niet enkel om de autoregulering van de federale overheid.

Het is dan ook beter te verwijzen naar de uitzondering vervat in artikel 8, § 2, 1°, van dezelfde wet, welke bepaling luidt als volgt:

“Worden uitgezonderd van de impactanalyse de voorontwerpen van regelgeving:

1° die de nationale veiligheid en de openbare orde aanbelangen”.

De aanhef moet dus aangevuld worden met de vermelding van die vrijstelling, overeenkomstig artikel 10 van het koninklijk besluit van 21 december 2013 ‘houdende uitvoering van titel 2, hoofdstuk 2 van de wet van 15 december 2013 houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging’.

DISPOSITIEF

Artikel 1

1. Artikel 22*quinquies*, § 7, van de wet van 11 december 1998 ‘betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen’, zoals gewijzigd bij de wet ‘houdende wijziging van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen’,¹ dat de rechtsgrond vormt van het ontwerp, luidt als volgt:

“De Koning bepaalt, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de activiteitensectoren die onder de toepassing van dit artikel vallen en de bevoegde administratieve overheden voor elk van deze sectoren.”

Om uitvoering te kunnen geven aan die machtiging is allereerst vereist dat door de Koning bepaald wordt welke activiteitensectoren onder de toepassing van artikel 22*quinquies* vallen. Volgens de bewoordingen van artikel 1, § 1, zou de bijlage er evenwel enkel toe strekken de overheden te bepalen en niet de activiteitensectoren.

Daarover om uitleg gevraagd, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“L’intention est bien de désigner les secteurs d’activité et les autorités compétentes.

L’on pourrait donc ajouter ‘les secteurs d’activité’ dans l’article 1^{er}, § 1^{er}: p. ex.: ‘§ 1. En annexe sont désignés les secteurs d’activité visés par l’article 22*quinquies*, § 7, et leurs autorités administratives compétentes.’”

Het ontwerp moet in die zin gewijzigd worden, maar zou beter als volgt gesteld worden:

“In de bijlage worden de activiteitensectoren en de bevoegde administratieve overheden bepaald zoals bedoeld in artikel 22*quinquies*, § 7, van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen.”

Het opschrift van het ontwerp moet dienovereenkomstig aangepast worden.

2. In paragraaf 2 moet de thans ontbrekende datum aangevuld worden en moeten de woorden “voor de wijziging ervan bij de wet van ... houdende wijziging van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen” ingevoegd worden tussen de woorden “veiligheidsadviezen,” en de woorden “genomen voor”.

¹ Deze wet is op 18 januari 2018 in voltallige zitting door de Kamer van volksvertegenwoordigers aangenomen (Parl.St. Kamer 2017-18, nr. 54-2707/6).

BIJLAGE

1. In de bijlage bij het besluit wordt eveneens verwezen naar de sector van de “internationale instanties”.

Op de vraag op basis van welke rechtsgrond de Belgische Staat de toegang tot die instellingen zou kunnen reglementeren en of een dergelijke reglementering in overeenstemming is met de zetelakkoorden, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Dans le rapport au Roi il est précisé que ‘Avant que les vérifications de sécurité pour une institution internationale puissent être demandées, un accord doit être conclu entre l’autorité administrative compétente et l’institution internationale concernée. Cela peut se présenter par exemple sous la forme d’un accord de coopération ou d’un protocole d’accord’.

Il s’agit des Institutions eux-mêmes qui peuvent saisir l’autorité administrative compétente avec la demande d’effectuer les vérifications de sécurité. C’est dans le cadre de cette demande qu’un accord sera conclu entre l’institution internationale et l’autorité administrative. L’autorité administrative ne peut pas l’imposer sans l’accord de l’institution internationale.

En ce qui concerne le CIPS ces missions incluent, entre autres: intervenir comme cellule d’assistance pour les problèmes se posant en matière de sécurité auxquels les organisations internationales et leur personnel sont confrontées.

Je fais aussi référence vers l’exposé des motifs de la loi du 3 mai 2005 qui insère les vérifications de sécurité dans la loi du 11 décembre 1998: ‘Les événements visés sont, par exemple, les Sommets européens ou d’autres réunions internationales pour lesquelles une surveillance s’impose. Aussi bien les participants, les visiteurs, les fournisseurs, les journalistes que les personnes chargées de l’accueil ou de la restauration doivent pouvoir être contrôlés. Lorsqu’il s’agit d’un Sommet européen organisé sur notre territoire, il appartiendra à l’Autorité visée à l’article 22ter en projet de procéder aux vérifications de sécurité. (...) Dès lors qu’il s’agit de vérifications de sécurité limitées à des Belges ou à des personnes résidant en Belgique, il doit revenir à l’État belge la responsabilité de garantir aux autorités européennes que ces personnes ne présentent aucun risque de danger pour le bon déroulement de l’événement. Cette garantie se traduira par la délivrance d’une attestation de sécurité. Néanmoins, conformément au droit international, cette attestation belge ne pourra pas lier l’autorité internationale qui pourra décider d’y déroger’. Il me semble que la même logique de l’obligation de la Belgique, comme pays hôte, s’applique ici.”

Uit artikel 22quinquies, § 2, van de wet van 11 december 1998, zoals gewijzigd bij de wet van 18 januari 2018, blijkt evenwel dat in de bij het ontworpen koninklijk besluit bepaalde sectoren de rechtspersonen die deel uitmaken van een betrokken activiteitensector hetzij op eigen initiatief, hetzij op vraag van de bevoegde administratieve overheid de risicoanalyse moeten uitvoeren. Toegepast op de sector in kwestie betekent dit dat de leidinggevende ambtenaar van de FOD Buitenlandse Zaken of zijn afgevaardigde aan een internationale instantie de verplichting zou kunnen opleggen een risicoanalyse uit te voeren en dat hij uiteindelijk bepaalde beroepen die in die sector uitgeoefend worden zonder toestemming van die internationale instantie aan een veiligheidsverificatie zou kunnen onderwerpen.

De stellers van het ontwerp moeten er zich van bewust zijn dat de door hun uitgewerkte regeling wat de “internationale instanties” betreft, slechts doeltreffend zal zijn als deze bereid zijn vrijwillig mee te werken.

2. De stellers van het ontwerp dienen erop toe te zien dat de bijlage aangevuld wordt met de vermelding “Gezien om gevoegd te worden bij ons besluit (...)”.²

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT

² *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, formule F 4-8-1.