



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 76.979/2/V
du 28 août 2024

advies 76.979/2/V
van 28 augustus 2024

sur

over

un projet d'arrêté royal 'relatif
à la composition et au
fonctionnement du collège des
vérifications de sécurité et aux
critères utilisés au sein du
service général du
renseignement et de
la sécurité'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende de
samenstelling en de werking
van het college van
veiligheidsverificaties en de
criteria gebruikt binnen de
algemene dienst inlichting
en veiligheid'

Le 17 juillet 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Défense à communiquer un avis dans un délai de trente jours prorogé de plein droit * jusqu'au 3 septembre 2024, sur un projet d'arrêté royal 'relatif à la composition et au fonctionnement du collège des vérifications de sécurité et aux critères utilisés au sein du service général du renseignement et de la sécurité'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 28 août 2024. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Géraldine ROSOUX et Pierre-Olivier DE BROUX, conseillers d'État, Christian BEHRENDT, assesseur, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été rédigé par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section, et Stéphane TELLIER, premier auditeur, et présenté par Xavier DELGRANGE.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre-Olivier DE BROUX.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 28 août 2024.

*

Op 17 juli 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Defensie verzocht binnen een termijn van dertig dagen van rechtswege* verlengd tot 3 september 2024 een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende de samenstelling en de werking van het college van veiligheidsverificaties en de criteria gebruikt binnen de algemene dienst inlichting en veiligheid'.

Het ontwerp is door de tweede vakantiekamer onderzocht op 28 augustus 2024. De kamer was samengesteld uit Bernard BLERO, kamervoorzitter, Géraldine ROSOUX en Pierre-Olivier DE BROUX, staatsraden, Christian BEHRENDT, assessor, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is opgesteld door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd, en Stéphane TELLIER, eerste auditeur, en uitgebracht door Xavier DELGRANGE.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre-Olivier DE BROUX.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 augustus 2024.

*

* Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juin au 15 août.

* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juni en 15 augustus.

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.

OBSERVATION PRÉALABLE

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, la section de législation attire l'attention du demandeur d'avis sur le fait que la dissolution des Chambres législatives emporte que, depuis cette date et jusqu'à ce que, à la suite de l'élection des membres de la Chambre des représentants, le Roi nomme un nouveau Gouvernement, le Gouvernement ne dispose plus de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

FONDEMENT JURIDIQUE ET PRÉAMBULE

1. L'attention de l'auteur du projet est attirée sur le fait que la loi du 11 décembre 1998 'relative à la classification, aux habilitations de sécurité, aux avis de sécurité et au service public réglementé' a été fondamentalement modifiée par la loi du 2 juin 2024 'modifiant la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification, aux habilitations de sécurité, attestations de sécurité, avis de sécurité et au service public réglementé et la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel'. Cette loi du 2 juin 2024, dont l'entrée en vigueur sera déterminée par le Roi selon son article 27, procède notamment à une renumérotation des articles de la loi du 11 décembre 1998, parmi lesquels l'article 22*sexies*/2, renuméroté article 40, dont l'alinéa 4 constitue le fondement juridique du projet.

Le projet sera, le cas échéant, adapté compte tenu de l'entrée en vigueur de la loi du 2 juin 2024 et il sera fait mention, au préambule, de l'alinéa qui consacre l'habilitation que l'arrêté en projet exécute.

2. Le délégué de la Ministre a confirmé que le fondement juridique demeure « l'article 22*sexies*/2 *in fine*, qui correspond au nouvel article 40 de la loi du 11 décembre 1998. La loi du 30 novembre 1998, bien que citée par le projet, n'en constitue pas le fondement légal ».

Dès lors, l'alinéa 1^{er} du préambule sera omis.

EXAMEN DU PROJET

Article 1^{er}

Dans plusieurs définitions, il est fait référence à « l'arrêté royal du xxx fixant la structure générale du ministère de la Défense et les attributions de certaines autorités ».

Interrogé si cet arrêté est entré en vigueur et s'il a remplacé l'arrêté royal du 2 décembre 2018 'déterminant la structure générale du Ministère de la Défense et fixant les attributions de certaines autorités', le délégué de la Ministre a répondu :

« Ce projet d'arrêté royal fixant la structure générale du ministère de la Défense a été préparé pendant la législature actuelle et le projet d'arrêté royal relatif à la composition et au fonctionnement du collège des vérifications en tient déjà compte. Il semble cependant que le projet d'arrêté royal fixant la structure générale du ministère de la Défense ne sera plus approuvé durant cette législature.

Le préambule du projet d'arrêté royal relatif à la composition et au fonctionnement du collège des vérifications sera ajusté en ce sens et il fera référence aux articles de l'arrêté royal existant du 2 décembre 2018 déterminant la structure générale du Ministère de la Défense et fixant les attributions de certaines autorités ».

L'article 1^{er} sera adapté en ce sens.

Article 2

1. Dans la version française, à l'alinéa 2, les mots « Le directeur de l'ADIV » seront remplacés par les mots « Le chef du SGRS »

2. Le chef du SGRS entend l'intéressé avant l'octroi d'un avis de sécurité. Invité à préciser, d'une part, si l'intéressé dispose de son propre dossier de vérification ainsi que, dans la négative, de quelles pièces il dispose et, d'autre part, si un délai est laissé à l'intéressé pour prendre connaissance des raisons de la vérification de sécurité, des pièces éventuelles et pour préparer son audition, le délégué de la Ministre a répondu :

« L'intéressé à qui le droit d'audition est octroyé reçoit avant l'audition un résumé des raisons pour lesquelles l'avis négatif est envisagé, telles que repris dans la note que recevrait l'intéressé suite à l'avis en vertu de l'article 22/*sexies*/3, § 4 de la loi.

Pour des raisons de sécurité, il n'est pas question de partager le dossier de vérification. Les dossiers peuvent contenir des informations classifiées, telles que des renseignements CI (counter-intelligence). L'accès est refusé à tous les dossiers car le fait de refuser l'accès seulement aux dossiers contenant ce type d'information donne déjà un indice sur la nature des dossiers en question.

Il n'existe d'ailleurs pas de base légale pour l'accès au dossier dans le cadre de l'audition, contrairement à l'accès dans le cadre de la procédure de recours en vertu de l'article 5 de la loi de 11 décembre 1998 portant création d'un organe de recours en matière d'habilitations de sécurité. La solution adoptée par la loi sur l'organe de recours réalise un équilibre entre les droits de la défense et les exigences de la protection des sources et de la sécurité nationale.

Notez par ailleurs que dans le cadre de l'audition il ne s'agit aucunement d'une défense mais d'une opportunité d'éclaircir ou d'expliquer certains faits. La procédure de recours autonome existe à des fins de défense. C'est au cours de celle-ci que l'intéressé peut éventuellement accéder à une partie ou à l'entièreté du dossier.

Il n'y a pas de délai prévu pour la préparation de l'audition. L'intéressé sera informé au moment du consentement d'être soumis à une vérification de la date, l'heure et l'endroit d'une éventuelle audition en cas de possible avis négatif. Ceci permet à l'intéressé d'organiser sa présence ainsi que celle d'un éventuel assistant dans le cas où le chef du SGRS prévoit de donner un avis négatif ».

Ces précisions figureront utilement dans le rapport au Roi.

Article 5

Au paragraphe 4, alinéa 2, invité à expliquer ce qu'il faut entendre par une nomination « en principe » de trois ans, le délégué de la Ministre a répondu :

« La durée de trois ans correspond à la durée normale d'une affectation pour les officiers au sein des Forces Armées. De plus, cette durée a pour but de garantir une certaine continuité, ainsi que de permettre le développement d'expertise.

Ceci veut dire que dans la mesure du possible la nomination est faite pour (au moins) trois ans. Les membres du collège sont à priori désignés pour une période de trois ans, sauf dans les cas où cette perspective n'est pas envisageable, par exemple pour des raisons opérationnelles ou organisationnelles, ou en fonction des besoins du service ».

Ces éléments figureront utilement dans le rapport au Roi.

Article 13

Invité à objectiver le 2°, le délégué de la Ministre a indiqué que « cela ne serait pas désirable. Tout le but du 2° est justement de prévoir la possibilité de se récuser pour une raison subjective, contrairement au 1° ».

Il y a toutefois lieu d'observer que la récusation par le chef du SGRS d'un membre, en application du 2°, ne pourra valablement être décidée que pour un motif admissible, ce qui suppose qu'il soit objectivable, à défaut de quoi la récusation revêtirait un caractère arbitraire.

Article 16

Invité à compléter cette disposition, le délégué de la Ministre a proposé de la rédiger comme suit :

« Le présent arrêté entre en vigueur le dixième jour qui suit celui de sa publication au *Moniteur belge* ».

Pareille rédaction, qui ne déroge pas aux règles usuelles d'entrée en vigueur des arrêtés réglementaires, rend la disposition inutile. Elle sera omise.

*

Aangezien de adviesaanvraag is ingediend 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.

VOORAFGAANDE OPMERKING

Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies wordt gegeven, vestigt de afdeling Wetgeving de aandacht van de adviesaanvrager erop dat de ontbinding van de wetgevende kamers tot gevolg heeft dat de regering sedert die datum en totdat, na de verkiezing van de Kamer van volksvertegenwoordigers, een nieuwe regering is benoemd door de Koning, niet meer over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens die de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

RECHTSGROND EN AANHEF

1. De steller van het ontwerp wordt erop gewezen dat de wet van 11 december 1998 ‘betreffende de classificatie, de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten, veiligheidsadviezen en de publiek gereguleerde dienst’ grondig gewijzigd is bij de wet van 2 juni 2024 ‘houdende wijziging van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie, de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten, veiligheidsadviezen en de publiek gereguleerde dienst en de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens’. Bij die wet van 2 juni 2024, waarvan de datum van inwerkingtreding luidens artikel 27 door de Koning moet worden bepaald, worden onder meer de artikelen van de wet van 11 december 1998 hernummerd: zo wordt artikel 22^{sexies}/2, waarvan het vierde lid de rechtsgrond van het ontwerp vormt, hernummerd tot artikel 40.

Het ontwerp moet in voorkomend geval worden aangepast, rekening houdend met de inwerkingtreding van de wet van 2 juni 2024. In de aanhef moet melding worden gemaakt van het lid waarin de machtiging vervat is waaraan het ontworpen besluit uitvoering geeft.

2. De gemachtigde van de minister heeft als volgt bevestigd dat de rechtsgrond nog steeds ligt in het volgende artikel: “l’article 22sexies/2 *in fine*, qui correspond au nouvel article 40 de la loi du 11 décembre 1998. La loi du 30 novembre 1998, bien que citée par le projet, n’en constitue pas le fondement légal.”

Het eerste lid van de aanhef moet dan ook worden weggelaten.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

Artikel 1

In verscheidene definities wordt verwezen naar “het koninklijk besluit van xxx tot bepaling van de algemene structuur van het ministerie van Landsverdediging en van de bevoegdheden van bepaalde autoriteiten”.

Op de vraag of dat besluit in werking is getreden en of het in de plaats is gekomen van het koninklijk besluit van 2 december 2018 ‘tot bepaling van de algemene structuur van het Ministerie van Landsverdediging en tot vaststelling van de bevoegdheden van bepaalde autoriteiten’, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“Ce projet d’arrêté royal fixant la structure générale du ministère de la Défense a été préparé pendant la législature actuelle et le projet d’arrêté royal relatif à la composition et au fonctionnement du collège des vérifications en tient déjà compte. Il semble cependant que le projet d’arrêté royal fixant la structure générale du ministère de la Défense ne sera plus approuvé durant cette législature.

Le préambule du projet d’arrêté royal relatif à la composition et au fonctionnement du collège des vérifications sera ajusté en ce sens et il fera référence aux articles de l’arrêté royal existant du 2 décembre 2018 déterminant la structure générale du Ministère de la Défense et fixant les attributions de certaines autorités.”

Artikel 1 moet in die zin worden aangepast.

Artikel 2

1. In de Franse tekst van het tweede lid moeten de woorden “Le directeur de l’ADIV” worden vervangen door de woorden “Le chef du SGRS”.

2. De chef van de ADIV hoort de betrokkene voordat een veiligheidsadvies wordt verleend. Aan de gemachtigde van de minister is gevraagd of de betrokkene over zijn eigen verificatiedossier beschikt en, indien dat niet het geval is, over welke stukken hij dan wel beschikt, en voorts of aan de betrokkene een termijn wordt verleend om van de redenen voor de veiligheidsverificatie en van de eventuele stukken kennis te nemen en om zijn verhoor voor te bereiden. De gemachtigde heeft het volgende geantwoord:

“L'intéressé à qui le droit d'audition est octroyé reçoit avant l'audition un résumé des raisons pour lesquelles l'avis négatif est envisagé, telles que repris dans la note que recevrait l'intéressé suite à l'avis en vertu de l'article 22/*sexies*/3, § 4 de la loi.

Pour des raisons de sécurité, il n'est pas question de partager le dossier de vérification. Les dossiers peuvent contenir des informations classifiées, telles que des renseignements CI (counter-intelligence). L'accès est refusé à tous les dossiers car le fait de refuser l'accès seulement aux dossiers contenant ce type d'information donne déjà un indice sur la nature des dossiers en question.

Il n'existe d'ailleurs pas de base légale pour l'accès au dossier dans le cadre de l'audition, contrairement à l'accès dans le cadre de la procédure de recours en vertu de l'article 5 de la loi de 11 décembre 1998 portant création d'un organe de recours en matière d'habilitations de sécurité. La solution adoptée par la loi sur l'organe de recours réalise un équilibre entre les droits de la défense et les exigences de la protection des sources et de la sécurité nationale.

Notez par ailleurs que dans le cadre de l'audition il ne s'agit aucunement d'une défense mais d'une opportunité d'éclaircir ou d'expliquer certains faits. La procédure de recours autonome existe à des fins de défense. C'est au cours de celle-ci que l'intéressé peut éventuellement accéder à une partie ou à l'entièreté du dossier.

Il n'y a pas de délai prévu pour la préparation de l'audition. L'intéressé sera informé au moment du consentement d'être soumis à une vérification de la date, l'heure et l'endroit d'une éventuelle audition en cas de possible avis négatif. Ceci permet à l'intéressé d'organiser sa présence ainsi que celle d'un éventuel assistant dans le cas où le chef du SGRS prévoit de donner un avis négatif.”

Het verdient aanbeveling deze toelichting op te nemen in het verslag aan de Koning.

Artikel 5

Op de vraag wat in paragraaf 4, tweede lid, bedoeld wordt met een aanduiding die “in principe” voor drie jaar geldt, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“La durée de trois ans correspond à la durée normale d'une affectation pour les officiers au sein des Forces Armées. De plus, cette durée a pour but de garantir une certaine continuité, ainsi que de permettre le développement d'expertise.

Ceci veut dire que dans la mesure du possible la nomination est faite pour (au moins) trois ans. Les membres du collège sont à priori désignés pour une période de trois ans, sauf dans les cas où cette perspective n'est pas envisageable, par exemple pour des raisons opérationnelles ou organisationnelles, ou en fonction des besoins du service."

Het verdient aanbeveling die informatie op te nemen in het verslag aan de Koning.

Artikel 13

Naar aanleiding van de vraag om een objectievere invulling te geven aan punt 2° heeft de gemachtigde van de minister geantwoord: "cela ne serait pas désirable. Tout le but du 2° est justement de prévoir la possibilité de se récuser pour une raison subjective, contrairement au 1°."

Er dient evenwel te worden opgemerkt dat de chef van de ADIV de beslissing om een lid met toepassing van punt 2° te wraken, enkel kan nemen op grond van een aanvaardbare reden, dat wil zeggen een objectieveerbare reden; zo niet zou de wraking een willekeurig karakter hebben.

Artikel 16

Naar aanleiding van het verzoek deze bepaling aan te vullen heeft de gemachtigde van de minister de volgende formulering voorgesteld:

"Dit besluit treedt in werking op de tiende dag na de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad*."

Een dergelijke formulering, die niet afwijkt van de gebruikelijke regels voor het in werking treden van verordeningbesluiten, maakt de bepaling overbodig. De bepaling moet worden weggelaten.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Bernard BLERO