

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

22 février 2005

PROJET DE LOI

**modifiant la loi du 11 décembre 1998
relative à la classification et aux habilitations
de sécurité**
(article 78 de la Constitution)

PROJET DE LOI

**modifiant la loi du 11 décembre 1998
portant création d'un organe de recours en
matière d'habilitations de sécurité**
(article 77 de la Constitution)

**AVIS N° 09/2004 DU 9 AOÛT 2004
DE LA COMMISSION DE LA PROTECTION
DE LA VIE PRIVÉE**

Document précédent :

Doc 51 **1598-1599/ (2004/2005)** :
001 : Projets de loi.

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

22 februari 2005

WETSONTWERP

**houdende wijziging van de wet
van 11 december 1998 betreffende de
classificatie en de veiligheidsmachtigingen**
(artikel 78 van de Grondwet)

WETSONTWERP

**houdende wijziging de wet van 11 december
1998 tot oprichting van een beroepsorgaan
inzake veiligheidsmachtigingen**
(artikel 77 van de Grondwet)

**ADVIES NR. 04/2004 VAN 9 AUGUSTUS 2004
VAN DE COMMISSIE VOOR DE BESCHERMING
VAN DE PERSOONLIJKE LEVENSSFEER**

Voorgaand document :

Doc 51 **1598-1599/ (2004/2005)** :
001 : Wetsontwerpen.

<i>cdH</i>	: Centre démocrate Humaniste
<i>CD&V</i>	: Christen-Democratisch en Vlaams
<i>ECOLO</i>	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales
<i>FN</i>	: Front National
<i>MR</i>	: Mouvement Réformateur
<i>N-VA</i>	: Nieuw - Vlaamse Alliantie
<i>PS</i>	: Parti socialiste
<i>sp.a - spirit</i>	: Socialistische Partij Anders - Sociaal progressief internationaal, regionalistisch integraal democratisch toekomstgericht.
<i>Vlaams Belang</i>	: Vlaams Belang
<i>VLD</i>	: Vlaamse Liberalen en Democraten

Abréviations dans la numérotation des publications :

DOC 51 0000/000 : Document parlementaire de la 51e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif

QRVA : Questions et Réponses écrites

CRIV : Version Provisoire du Compte Rendu intégral (couverture verte)

CRABV : Compte Rendu Analytique (couverture bleue)

CRIV : Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)
(PLEN: couverture blanche; COM: couverture saumon)

PLEN : Séance plénière

COM : Réunion de commission

MOT : Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

Afkortingen bij de nummering van de publicaties :

DOC 51 0000/000 : Parlementair document van de 51e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer

QRVA : Schriftelijke Vragen en Antwoorden

CRIV : Voorlopige versie van het Integraal Verslag (groene kaft)

CRABV : Beknopt Verslag (blauwe kaft)

CRIV : Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
(PLEN: witte kaft; COM: zalmkleurige kaft)

PLEN : Plenum

COM : Commissievergadering

MOT : moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

Publications officielles éditées par la Chambre des

représentants

Commandes :

Place de la Nation 2
1008 Bruxelles
Tél. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.laChambre.be

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers

Bestellingen :

Natieplein 2
1008 Brussel
Tel. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.deKamer.be
e-mail : publicaties@deKamer.be

AVIS N° 09/2004 DU 9 AOÛT 2004

N. Réf.: SA1 / A / 2004 / 009

OBJET: Deux avant-projets de loi modifiant respectivement la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations de sécurité et la loi du 11 décembre 1998 portant création d'un organe de recours en matière d'habilitations de sécurité.

La Commission de la protection de la vie privée,

Vu la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, en particulier l'article 29,

Vu la demande d'avis de la Ministre de la Justice du 20 juillet 2004,

Vu le rapport de M. Yves Poulet,

Emet, le 9 août 2004, l'avis suivant:

I Contexte

1. Par lettre du 20 juillet 2004, la Ministre de la Justice soumet à l'attention de la Commission deux avant-projets de loi modifiant respectivement la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations de sécurité et la loi du même jour portant création d'un organe de recours en matière d'habilitations de sécurité.

L'urgence de l'avis est notamment motivée par la perspective des élections générales du Culte musulman¹. L'organisation de ces élections nécessite un examen des candidatures sur le plan de la sécurité - examen qui serait, faute du vote des avant-projets de loi précités, sans base légale.

¹ A noter que sous la précédente législature, un projet d'arrêté royal concernant la vérification des candidatures aux mandats au sein de l'Exécutif des musulmans de Belgique avait été soumis pour avis au Conseil d'État (Avis n° 34.547/AG). Ce dernier avait critiqué le projet en question pour défaut de base légale et absence de respect des exigences de l'article 8 de la C.E.D.H. et de l'article 22 de la Constitution en matière de vie privée.

ADVIES NR 09 / 2004 VAN 9 AUGUSTUS 2004

O. Ref.: SA.1 / A / 2004 / 009

BETREFT: Twee voorontwerpen van wet tot wijziging van respectievelijk de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen en de wet van 11 december 1998 tot oprichting van een beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen.

De Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer,

Gelet op de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, in het bijzonder artikel 29;

Gelet op de vraag om advies vanwege de Minister van Justitie op 20 juli 2004;

Gelet op het verslag van de heer Yves Poulet;

Verstrekt op 9 augustus 2004 volgend advies:

I. Context

1. Per brief van 20 juli 2004 legt de Minister van Justitie aan de Commissie twee voorontwerpen van wet voor tot wijziging van respectievelijk de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen en de wet van dezelfde datum tot oprichting van een beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen.

De hoogdringendheid van het advies wordt ondermeer gemotiveerd door de nakende algemene verkiezingen van de islamitische eredienst¹. De organisatie van deze verkiezingen vereist een onderzoek van de kandidaturen op het vlak van de veiligheid - onderzoek dat, bij gebrek aan goedkeuring van de voormelde voorontwerpen van wet, zonder wettelijke basis zou gebeuren.

¹ Er dient opgemerkt dat tijdens de vorige legislatuur een ontwerp van koninklijk besluit betreffende het onderzoek van de kandidaturen voor de mandaten in de islamitische executieve van België voor advies werd voorgelegd aan de Raad van State (Advies nr. 34.547/AG). Deze laatste had kritiek geuit op het ontwerp wegens het ontbreken van een wettelijke basis en het niet naleven van de bepalingen van artikel 8 van de EVRM en het artikel 22 van de Grondwet inzake persoonlijke levenssfeer.

2. Les avant-projets de loi se basent sur les recommandations formulées par le Comité permanent de contrôle des services de renseignements (le Comité R) et reprises dans le Rapport annuel d'activités 2003 du dit Comité. Ce rapport a lui-même été approuvé par les commissions parlementaires de suivi des Comités P et R.

C'est sur la base de ces recommandations qu'un groupe de travail associant les présidents de la Commission de la protection de la vie privée et du Comité permanent de contrôle des services de renseignements a été créé par le cabinet de la Ministre de la Justice et a élaboré les textes soumis à notre avis.

A. Le champ d'application des vérifications de sécurité

a. La double extension proposée

3. Le premier avant-projet a pour but essentiel d'élargir le champ d'application des **vérifications de sécurité** jusqu'à présent réservées aux «**habilitations**» de sécurité.

L'«habilitation» délivrée à l'issue d'une «enquête de sécurité» vise les personnes dont la fonction implique l'accès à des informations dites «classifiées» selon les termes de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations de sécurité, comme l'administration d'une société travaillant pour le Ministère de la Défense, le fonctionnaire des services de renseignements, etc.

A cette première procédure s'ajouteraient, selon le vœu du Gouvernement, deux autres procédures plus légères dictées par les risques d'atteinte à la sécurité, y compris physique des personnes, qui ne sont plus liés à l'accès à une information sensible pour la sécurité publique mais simplement, pour la première, au type de profession ou de fonction dont l'activité implique directement ou indirectement des risques pour la sécurité des personnes (armuriers, entreprises de gardiennage, travailleurs dans les aéroports, etc.) et, pour la seconde, à l'accès ponctuel à des lieux ou à la participation à des événements «sensibles» (par exemple une réunion des chefs d'États européens, l'accès à un bâtiment militaire pour la fourniture de repas, ...). Il s'agit de permettre des «vérifications de sécurité» dans ces deux hypothèses et d'émettre, dans le premier cas, un «**avis de sécurité**», dans le second cas, une «**attestation de sécurité**».

2. De voorontwerpen van wet zijn gebaseerd op de aanbevelingen van het Vast Comité van Toezicht op de Inlichtingen- en veiligheidsdiensten (het Comité I) die opgenomen werden in het activiteitenverslag 2003 van dit Comité. Dit activiteitenverslag werd goedgekeurd door de parlementaire opvolgcommissies I en P.

Het is op basis van deze aanbevelingen dat een werkgroep werd opgericht, samengesteld uit de voorzitters van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en van het Vast Comité van toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Deze werkgroep werd opgericht door het kabinet van de Minister van Justitie en heeft de teksten opgesteld die ons ter advies worden voorgelegd.

A. Toepassings sfeer van de veiligheidsverificaties

a. De voorgestelde dubbele uitbreiding

3. Het eerste voorontwerp heeft als belangrijkste doelstelling de toepassings sfeer van de **veiligheidsverificaties** die tot nog toe voorbehouden was aan de «**veiligheidsmachtigingen**», uit te breiden.

De «machtiging», die wordt afgeleverd aan het einde van een «veiligheidsonderzoek», betreft personen die in het raam van hun functie toegang hebben tot zogenaamde «gevoelige» informatie bedoeld bij de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, zoals bijvoorbeeld de administratie van een bedrijf dat werkt voor het Ministerie van Landsverdediging, de ambtenaar van de inlichtingendiensten, enz.

Het is de wens van de regering dat aan deze eerste procedure twee lichtere procedures zouden gekoppeld worden, ingegeven door de vrees voor een aantasting van de veiligheid, waaronder ook de lichamelijke veiligheid van personen. Deze procedures zouden geen verband meer houden met de toegang tot gevoelige informatie wat betreft de openbare veiligheid, maar wel, in het eerste geval, met de aard van het uitgeoefende beroep of functie die direct of indirect een gevaar inhouden voor de personen (wapenhandelaars, bewakingsfirma's, werknemers op luchthavens, enz.) en in het tweede geval, met de punctuele toegang tot bepaalde plaatsen of de deelname aan «gevoelige» evenementen (bijvoorbeeld aan een top van Europese regeringsleiders, toegang tot een militair kwartier voor het leveren van maaltijden,.....). Het gaat in beide gevallen om het mogelijk maken van een veiligheidsverificaties, gevolgd in het eerste geval door een «**veiligheidsadvies**» en in het tweede geval door een «**veiligheidsattest**».

b. Premières remarques quant à cette extension

4. La Commission peut comprendre cette volonté d'étendre le champ d'application des «vérifications» de sécurité, dans la mesure où des événements malheureux- sabotage, acte de terrorisme - ont été rendus possibles par des opérations de terroristes n'impliquant pas l'accès à une quelconque information sensible mais simplement la présence - par profession ou occasionnelle - dans certains lieux (pose de bombes dans les aéroports). Cependant, elle souhaite que ces extensions soient utilisées de manière adéquate et proportionnée, faute de quoi c'est l'ensemble de la population qui risque de faire l'objet de telles vérifications. La Commission souligne que les enquêtes de sécurité, jusqu'ici limitées à des fonctions bien particulières et en lien direct avec la sécurité de notre pays et de ses citoyens, voient leur champ d'application élargi à des activités de plus en plus banales et quotidiennes et à des fonctions de plus en plus nombreuses sans lien apparent et automatique avec les impératifs de sécurité.

En paraphrasant l'arrêt *Leander c. Suède* de la Cour européenne des droits de l'Homme (arrêt rendu le 26 mars 1987 à propos d'une enquête de sécurité), la Commission souligne: «*Les États contractants ont indéniablement besoin d'un système permettant d'évaluer l'aptitude de candidats à des postes importants du point de vue de la sécurité nationale. Néanmoins, la Cour doit se convaincre de l'existence de garanties adéquates et suffisantes contre les abus car un système de surveillance secrète destiné à protéger la sécurité nationale crée un risque de saper, voire de détruire, la démocratie au motif de la défendre*». Ce souci d'un juste équilibre entre les impératifs de sécurité et le respect des libertés individuelles conduit à limiter le nombre d'investigations de sécurité et à entourer ces dernières de garanties procédurales, comme le rappellent la note au Conseil des Ministres et l'exposé des motifs des avant-projets de loi. Nous reviendrons sur ces exigences lors de l'analyse des articles des avant-projets de loi.

5. Par ailleurs, la confrontation des nouvelles hypothèses retenues avec le cas qui est à la base du projet, à savoir l'organisation des prochaines élections au sein de l'Exécutif des musulmans de Belgique, soulève une difficulté. Est-ce la «fonction» qui justifie la vérification de l'habilitation des candidats?

b. Eerste opmerkingen met betrekking tot deze uitbreiding

4. De Commissie begrijpt het streven om de toepassingsfeer van de «veiligheidsverificaties» uit te breiden aangezien ongelukkige voorvallen – sabotage- en terreurdaden- mogelijk werden voor terreurorganisaties, niet wegens de toegang tot enigerlei gevoelige informatie maar door hun - beroepshalve of toevallige - aanwezigheid op een bepaalde plaats (plaatsen van springtuigen in luchthavens). Zij wenst niettemin dat deze uitbreidingen op een evenredige en passende wijze zouden aangewend worden zoniet dreigt de hele bevolking het doelwit te worden van dergelijke veiligheidsverificaties. De Commissie benadrukt dat de veiligheidsonderzoeken tot voor kort beperkt bleven tot welbepaalde functies die een direct verband hielden met de veiligheid van het land en de burgers, maar thans uitgebreid worden tot steeds meer alledaagse en banale activiteiten en functies die niet meer noodzakelijk in verband staan met de veiligheidsnoodwendigheden.

Om het met de woorden van het arrest *Leander vs. Zweden* van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens te omschrijven (arrest van 26 maart 1987 aangaande een veiligheidsonderzoek) benadrukt de Commissie: «*de verdragsluitende lidstaten hebben met het oog op hun nationale veiligheid ontegensprekelijk nood aan een systeem dat toelaat de geschiktheid van kandidaten voor belangrijke functies te evalueren. Niettemin moet het Hof overtuigd worden van het bestaan van voldoende en afdoende garanties tegen misbruiken, zoniet dreigt een geheim toezicht in het belang van de nationale veiligheid en in naam van de democratie, deze democratie te ondermijnen of zelfs te vernietigen*». De bekommernis tot het vinden van een evenwicht tussen de veiligheidsnoodwendigheden en de individuele vrijheden leidt tot het beperken van het aantal veiligheidsonderzoeken en tot het instellen van gewaarborgde procedures, hetgeen wordt bevestigd in de nota aan de ministerraad en in de memorie van toelichting bij de voorontwerpen van wet.

5. Overigens zorgt de vergelijking van de nieuwe werkhypothesen met de zaak die aan de basis hiervan ligt, te weten de algemene verkiezingen binnen de islamitische executieve van België, voor een moeilijkheid. Is het de «functie» van de kandidaten die een veiligheidsonderzoek rechtvaardigt?

Si on peut certes invoquer, en l'occurrence, la crainte que certains «fondamentalistes» musulmans soient élus et se servent de leur fonction pour couvrir certains agissements contraires à la sécurité publique, ne pourra-t-on demain invoquer les mêmes motifs pour contrôler les candidatures à certains postes politiques? En toute hypothèse, avec le contrôle des candidatures à un mandat au sein de l'Exécutif des musulmans de Belgique, on est loin des hypothèses reprises explicitement par la note au Conseil des Ministres ou l'exposé des motifs de la loi. Le texte du premier avant-projet de loi n'est pas fondé sur ce point (Cf. infra, n° 19)

6. Si le premier avant-projet de loi entend non seulement étendre le champ des vérifications de sécurité légalement admissibles mais aussi donner un cadre général aux procédures qui seront suivies à cette occasion, la note au Conseil des Ministres rappelle que certaines vérifications échappent toutefois à ces procédures, soit parce que l'autorité à la base de la demande de vérification n'est pas une «autorité administrative» (les avis donnés au pouvoir législatif en matière de naturalisation ou ceux donnés au pouvoir judiciaire en matière d'acquisition de la nationalité, ...) soit, seconde hypothèse, parce qu'une loi formelle existe déjà. Sont ainsi citées:

- l'autorisation d'exercer la profession de détective privé (loi du 19/07/91);
- l'autorisation d'exploiter une entreprise de gardiennage ou d'organiser un service interne de gardiennage ou une entreprise de consultance en sécurité (loi du 10/04/90);
- l'octroi d'une licence comme membre du personnel des entreprises ou services précités (cf. supra, deuxième tiret).

Cette seconde exception se justifie peu, dans la mesure où les préoccupations à la base des présents projets répondent à des impératifs dictés par les textes internationaux et constitutionnels en matière de vie privée, qui doivent être pris en considération au-delà de la stricte exigence de l'existence d'une loi. Le fait de soumettre ces cas au nouveau texte proposé par les avant-projets de loi permettrait par ailleurs d'unifier la procédure suivie lors des vérifications de sécurité.

B. La procédure suivie

7. L'extension du champ d'application des «vérifications» légalement admises va de pair avec un accroissement du nombre de personnes en charge de la de-

Hoewel in onderhavig geval terecht de vrees kan geuit worden dat bepaalde «moslimfundamentalisten» verkozen worden en hun functie misbruiken voor bepaalde acties die strijdig zijn met de openbare veiligheid, zou de vraag kunnen gesteld worden of dezelfde beweegredenen in de toekomst ook niet zouden kunnen gebruikt worden om de candidaturen voor bepaalde politieke mandaten te onderzoeken? Met de controle van de candidaturen voor een mandaat in de schoot van de islamitische executieve van België is men in ieder geval ver verwijderd van de hypothesen die vervat zijn in de nota aan de ministerraad of in de memorie van toelichting van de wet. De tekst van het eerste voorontwerp van wet is niet gebaseerd op dit punt (cf. infra, nr. 19).

6. Daar waar het eerste voorontwerp van wet niet alleen tot doel had de toepassingsfeer van de wettelijk toegelaten veiligheidsverificaties uit te breiden, maar ook een algemeen kader te scheppen voor de procedures die hiervoor zullen worden gevolgd, wordt er in de nota aan de ministerraad op gewezen dat sommige onderzoeken toch zullen ontsnappen aan deze procedures, hetzij omdat de overheid die de aanvraag doet geen «administratieve overheid» is, (de adviezen verstrekt aan de wetgevende macht inzake naturalisatie of deze verstrekt aan de rechterlijke macht inzake de verwerving van nationaliteit,...), hetzij omdat er reeds een formele wet bestaat. Zo worden ondermeer vermeld:

- De machtiging tot het uitoefenen van het beroep van privé-detective (wet van 19/07/91);
- De machtiging tot het uitbaten van een bewakingsfirma, tot het organiseren van een interne bewakingsdienst of van een consultingfirma inzake veiligheid (wet van 10/04/90);
- Het verlenen van een licentie aan de personeelsleden van de hierboven onder het tweede streepje bedoelde bedrijven of diensten.

Deze tweede uitzondering is moeilijk te rechtvaardigen in de mate dat de bekommernissen die aan de basis lagen van de huidige ontwerpen beantwoorden aan de voorschriften van grondwettelijke en internationale teksten inzake persoonlijke levenssfeer waarmee hoe dan ook rekening dient gehouden te worden, ongeacht het louter bestaan van een wet. Het onderwerpen van deze gevallen aan de voorgestelde nieuwe tekst zou tevens toelaten de gevolgde procedure bij veiligheidsverificaties eenvormig te maken.

B. De gevolgde procedure

7. De uitbreiding van de toepassingsfeer van de wettelijk toegelaten «veiligheidsverificaties» gaat gepaard met een toename van het aantal personen die

mande de telles vérifications, dont l'énumération est prévue à l'article 22ter. Cette vérification doit porter sur des données proportionnées dont la liste exhaustive est fixée par l'avant-projet de loi en se référant à la liste prévue par l'article 19 de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations de sécurité (casier judiciaire, données détenues par les services de renseignements et de police ...). Par cette double précision, l'avant-projet de loi est sensé suivre la recommandation du Comité permanent R, elle-même dictée par l'avis n° 34.547/AG du Conseil d'État du 11 décembre 2002 rendu à propos d'un projet d'arrêté royal relatif à la vérification des candidatures à l'Exécutif des musulmans de Belgique: «les délégations au pouvoir exécutif ne sont acceptables que *«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 privée² et pour autant que les attributions de pouvoir au Roi ne portent que sur la mise en œuvre de la loi.»*

8. Un autre requis de la protection de la vie privée, cette fois posé par la Cour européenne des droits de l'Homme à l'occasion de multiples affaires³, est mis en évidence par le Comité permanent R. Il s'agit de l'obligation de prévoir l'existence d'un droit de recours, c'est-à-dire d'un moyen juridique interne permettant à une instance compétente **indépendante** de prendre connaissance de toute plainte fondée sur la violation d'un droit fondamental. Le fonctionnement de cette instance doit être entouré des garanties procédurales nécessaires de manière à ce que le recours soit effectif⁴. La mise sur pied d'une telle instance est prévue par le

gemachtigd worden een dergelijke veiligheidsverificatie aan te vragen en die opgesomd worden in artikel 22ter. Deze veiligheidsverificatie moet slaan op geproportioneerde gegevens waarvan de volledige lijst vastgesteld wordt in het voorontwerp van wet en verwijst naar de lijst bepaald bij artikel 19 van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen (strafregister, gegevens in het bezit van de inlichtingendiensten en de politie....). Door deze dubbele verduidelijking wordt het voorontwerp van wet geacht te beantwoorden aan de aanbevelingen van het Vast Comité I die op hun beurt ingegeven waren door het advies nr. 34.547/AG van de Raad van State van 11 december 2002. Dit advies werd verstrekt naar aanleiding van een ontwerp van koninklijk besluit betreffende het onderzoek van de candidaturen voor de mandaten in de islamitische executieve van België: de afvaardigingen bij de executieve zijn slechts aanvaardbaar *«voor zover de wetgever de essentiële en principiële regels en beperkingen van het recht op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer vastlegt² en voor zover het toekennen van bevoegdheden aan de Koning enkel slaat op het ten uitvoer leggen van de wet.»*

8. Een andere vereiste van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, ditmaal aangenomen door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens naar aanleiding van verschillende zaken³, wordt onder de aandacht gebracht door het Vast Comité I. Het gaat om de verplichting om een beroepsmogelijkheid te voorzien, m.a.w. een intern juridisch middel waardoor een onafhankelijke bevoegde instantie kennis zou verkrijgen van elke gegronde klacht, gebaseerd op een inbreuk op een fundamenteel recht. De werking van deze instantie moet ondersteund worden door de nodige procedurewaarborgen zodanig dat het beroep effectief is.⁴ De

² Dans l'affaire Rotaru c. Roumanie, (Requête, n° 28341/95), arrêt rendu le 4 mai 2000, la Cour européenne précise: «Concernant l'exigence de prévisibilité, la Cour relève qu'aucune disposition du droit interne ne fixe les limites à respecter dans l'exercice des prérogatives accordées au SRI pour la protection de la sécurité nationale. Ainsi la loi n° 14/1992 ne définit ni le genre d'informations pouvant être consignées, ni les catégories de personnes susceptibles de faire l'objet des mesures de surveillance telles que la collecte et la conservation des données, ni les circonstances dans lesquelles peuvent être prises ces mesures, ni la procédure à suivre. De même, la loi ne fixe pas les limites quant à l'ancienneté des informations détenues et la durée de leur conservation.»

³ Ainsi, parmi de nombreux arrêts, l'affaire MG c. RU (Requête n° 39393/98), arrêt rendu le 24/09/2002 et l'affaire Rotaru c. Roumanie (Requête n° 28341/95), arrêt rendu le 5/05/2000.

⁴ Cf. récemment l'affaire Taylor Sabori c. R.U. (n° 47111/99), arrêt rendu le 22/10/2002 et l'affaire Khan c. R.U. (n° 35394/97), arrêt rendu le 12/05/2003, où les tribunaux pénaux étaient compétents mais «s'il leur était loisible d'examiner l'équité de l'admission des preuves, ne pouvaient cependant connaître en substance du grief fondé sur la convention et encore moins lui offrir un redressement approprié relativement à ce grief».

² In de zaak Rotaru vs. Roemenië, (verzoekschrift nr. 28341/95) arrest van 4 mei 2000, verduidelijkt het Europees Hof: «Concernant l'exigence de prévisibilité, la Cour relève qu'aucune disposition du droit interne ne fixe les limites à respecter dans l'exercice des prérogatives accordées au SRI pour la protection de la sécurité nationale. Ainsi la loi n° 14/1992 ne définit ni le genre d'informations pouvant être consignées, ni les catégories de personnes susceptibles de faire l'objet des mesures de surveillance telles que la collecte et la conservation des données, ni les circonstances dans lesquelles peuvent être prises ces mesures, ni la procédure à suivre. De même, la loi ne fixe pas les limites quant à l'ancienneté des informations détenues et la durée de leur conservation.»

³ Zo onder vele andere arresten, de zaak MG vs. U.K. (verzoek nr. 39393), arrest van 24/09/2002 en de zaak Rotaru vs. Roemenië, (verzoekschrift nr. 28341/95) arrest van 4 mei 2000.

⁴ Cf. onlangs de zaak Taylor Sabori vs. U.K. (nr. 47111/99), arrest van 22/10/2002 en de zaak Khan vs. U.K. (nr. 35394/97), arrest van 12/05/2003, waar de strafrechtbanken bevoegd waren maar «s'il leur était loisible d'examiner l'équité de l'admission des preuves, ne pouvaient cependant connaître en substance du grief fondé sur la convention et encore moins lui offrir un redressement approprié relativement à ce grief».

second avant-projet de loi qui modifie la composition et le fonctionnement de l'organe de recours mis en place par la loi de 1998, afin de le rendre réellement indépendant et sensible aux libertés protégées par la loi relative à la protection de la vie privée. Ainsi, le président de la Commission de la protection de la vie privée siègera dans cet organe aux côtés du président du Comité permanent R et du président du Comité permanent P.

II. Analyse des dispositions des deux avant-projets de loi

9. L'analyse suit l'ordre des articles des deux avant-projets de loi. Seuls les articles en relation avec la question de la vie privée sont analysés.

A. Dispositions nouvelles insérées par l'avant-projet de loi modifiant la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations de sécurité

10. L'article 4 insère dans la loi du 11 décembre 1998 un chapitre *IIIbis* comprenant les articles *22bis* à *22quinquies*. Il s'agit d'y consacrer l'extension des vérifications de sécurité aux deux nouvelles hypothèses décrites ci-dessus, à savoir l'«attestation de sécurité» et l'«avis de sécurité»:

Articles *22bis*

11. L'article *22bis* nouveau proposé décrit les hypothèses dans lesquelles une «attestation de sécurité» est requise. Pour rappel, il s'agit d'autoriser soit l'accès à des locaux «sensibles», soit la participation à des événements «sensibles».

La Cour européenne des droits de l'Homme exige, au nom de la «prévisibilité», que la loi use de termes assez clairs pour indiquer en quelles circonstances et sous quelles conditions elle habilite la puissance publique à se livrer à pareille ingérence (Arrêt Leander, déjà cité). En l'occurrence, deux cas sont prévus par l'article *22bis*. Le premier vise l'accès à des locaux ou sites visés à l'article 8, alinéa 2. En d'autres termes, il s'agit de locaux, bâtiments ou sites «où se trouvent des informations, documents, données, matériels, matériaux et matières classifiés» pour lesquels une habilitation de sécurité peut être demandée suivant l'article 8. La *ratio legis* du nouveau texte est donc simple (cf. exposé des motifs, p. 10): à défaut de demander

oprichting van een dergelijke instantie is voorzien in het tweede voorontwerp van wet die de samenstelling en de werking van het bij de wet van 1998 ingestelde beroepsorgaan wijzigt ten einde het werkelijk onafhankelijk te maken en te sensibiliseren voor de vrijheden die beschermd worden door de wet op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Hiertoe zal de voorzitter van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, naast de voorzitters van de vaste Comités P en I, in dit orgaan zetelen.

II. Analyse van de bepalingen van de twee voorontwerpen van wet

9. De analyse volgt de volgorde van de artikelen van de twee voorontwerpen van wet. Enkel de artikelen die verband houden met de persoonlijke levenssfeer worden geanalyseerd.

A. Nieuwe bepalingen ingevoegd door het voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen

10. Artikel 4 voegt in de wet van 11 december 1998 een hoofdstuk *IIIbis* in dat de artikelen *22bis* tot *22quinquies* omvat. Deze slaan op de uitbreiding van de veiligheidsverificaties door de invoeging van de hiervoor omschreven begrippen «veiligheidsattest» en «veiligheidsadvies»:

Artikel *22bis*

11. Het voorgestelde, nieuwe artikel *22bis* beschrijft de hypothesen waar een «veiligheidsattest» vereist is. Ter herinnering, het gaat hetzij om het verlenen van toegang tot «gevoelige» gebouwen, hetzij om het deelnemen aan «gevoelige» evenementen.

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens eist, in naam van de «voorzienbaarheid» dat de wet voldoende duidelijke termen zou gebruiken om aan te geven in welke omstandigheden en onder welke voorwaarden zij een openbare macht toelating geeft tot een dergelijke inmenging (arrest Leander, reeds geciteerd). In onderhavig geval zijn twee mogelijkheden voorzien bij artikel *22bis*. Het eerste slaat op de toegang tot gebouwen of plaatsen bedoeld in artikel 8, 2^{de} lid. Het gaat met andere woorden over gebouwen of plaatsen waar zich geclassificeerde informatie, documenten, gegevens, materieel, materialen of stoffen bevinden waarvoor op basis van artikel 8 een veiligheidsmachtiging kan worden gevraagd. De *ratio legis* van

une habilitation de sécurité, procédure de vérification de sécurité plus lourde, l'autorité compétente désignée par l'article 15 pourra se contenter d'une procédure plus légère, celle de l'attestation de sécurité, lorsque le risque lié à l'accès d'une personne aux locaux est moindre (hypothèse de personnes nécessairement accompagnées ou ayant accès à des parties du bâtiment non sensibles, etc.).

On notera que l'alinéa 1^{er} prévoit la possibilité d'imposer une attestation de sécurité. La Commission insiste sur le caractère non automatique de cette exigence. Ainsi, en l'absence de tout risque, voire en présence de risques infimes, l'ingérence d'une autorité dans la vie privée d'une personne ne peut être justifiée (principe de proportionnalité).

12. Si cette première hypothèse (accès à des locaux) répond certainement à l'exigence de prévisibilité imposée par la C.E.D.H., la seconde hypothèse (participation à des événements) est plus délicate. Les autorités désignées par le Roi peuvent, pour des raisons d'ordre public, de sécurité et de protection de l'intégrité physique des personnes présentes,⁵ soumettre l'accès d'une personne, pour une durée limitée et pour un événement déterminé, à des locaux, bâtiments ou sites généralement quelconques, à la possession d'une attestation de sécurité.

Il semble bien, à la lecture de l'exposé des motifs, que la seconde hypothèse de vérification soit liée à l'existence d'événements présentant un haut degré de risque: on songe à une conférence des chefs d'État de l'Union européenne, à la visite d'un chef d'État étranger, etc. A suivre cette interprétation, en aucun cas la menace d'un attentat vis-à-vis de locaux ou d'institutions ne pourrait amener la vérification systématique du personnel de ces institutions. Faudra-t-il également considérer qu'une manifestation sportive d'envergure ou un rassemblement important de population à l'occasion d'un concert de rock ressortent de la même catégorie? Le texte mériterait sans doute d'être plus clair à cet égard et devrait indiquer les critères qui fondent le caractère réellement exceptionnel de cette seconde hypothèse liée à des événements particuliers. Pour reprendre l'expression des juges de la Cour de Strasbourg dans l'affaire Rotaru déjà citée, il importe que soient fixées «*les circonstances dans lesquelles peuvent être prises ces mesures*».

⁵ Trois conditions cumulatives dit l'exposé des motifs (p. 12). La Commission souhaiterait que le texte de la loi soit plus clair à ce propos: «pour des raisons à la fois d'ordre public, de sécurité et de protection».

de la nouvelle texte est donc simple (cf. mémoire de justification, blz.10): veeleer dan een aanvraag voor een veiligheidsmachtiging, welke toch een zwaardere veiligheidsprocedure inhoudt, kan de bij artikel 15 aangeduide bevoegde overheid, wanneer het gevaar verbonden aan de toegang van een persoon tot een gebouw kleiner is, zich beperken tot een eenvoudiger procedure, met name deze van het veiligheidsattest (men denkt hier aan personen die hoe dan ook vergezeld worden of toegang hebben tot minder gevoelige gedeelten van het gebouw, enz.)

Er wordt opgemerkt dat het eerste lid de mogelijkheid schept een veiligheidsattest te verplichten. De Commissie benadrukt het niet-automatische karakter van deze regel. Zo kan bij een gering of onbestaand gevaar de inmenging door een overheid in de persoonlijke levenssfeer van een persoon niet worden gerechtvaardigd (proportionaliteitsbeginsel).

12. Daar waar deze eerste hypothese (toegang tot gebouwen) zeker beantwoordt aan de voorzienbaarheidseis van het E.H.R.M, is de tweede hypothese (deelname aan evenementen) heel wat delicaat. De door de Koning aangeduide overheden kunnen om redenen van openbare orde, veiligheid of fysieke integriteit van de aanwezige personen⁵ de toegang tot lokalen, gebouwen of gewone plaatsen afhankelijk stellen van het bezit van een veiligheidsattest. Zij kunnen dit doen voor een beperkte periode en voor een welbepaald evenement.

Bij het lezen van de mémoire de justification lijkt het dat de tweede verificatiehypothese verbonden is aan welbepaalde evenementen met een hoog risico: men denkt hierbij aan een top van Europese regeringsleiders, aan het bezoek van een buitenlands staatshoofd, enz. Volgens deze interpretatie zou de dreiging van een aanslag op gebouwen of instellingen in geen geval mogen leiden tot een systematische veiligheidsverificatie van het personeel van deze instellingen. Moeten een grote sportmanifestatie of de aanwezigheid van een massa mensen op een rockconcert dan eveneens in dezelfde categorie ondergebracht worden? De tekst zou op dit vlak duidelijker moeten zijn en de criteria vastleggen die het werkelijk uitzonderlijk karakter van deze tweede hypothese bij bijzondere evenementen bepaalt. Zoals de rechters van het Hof van Straatsburg in de reeds geciteerde zaak Rotaru stelden, is het belangrijk dat «de omstandigheden die dergelijke maatregelen toelaten worden vastgelegd».

⁵ De mémoire de justification stelt drie cumulatieve voorwaarden (blz.12). De Commissie wenst dat de wettekst dienaangaande duidelijker zou zijn: «om redenen van zowel openbare orde, veiligheid als bescherming».

Une solution pourrait être apportée via le contenu de la motivation que l'alinéa 2 exige à juste titre. La motivation devrait en effet porter sur les caractéristiques de l'événement et établir que les risques attachés à celui-ci rendent nécessaires la vérification de sécurité et l'extension donnée à ces vérifications (par exemple, faut-il vérifier l'ensemble du personnel d'un traiteur recruté pour une conférence des chefs d'État?). Si tel était le cas, il faudrait encore s'interroger sur la procédure à suivre au cas où la motivation serait insuffisante ou inadéquate. La chambre de recours ne devrait-elle pas être informée des demandes motivées d'enquêtes de sécurité et, le cas échéant, refuser celles-ci - lorsque la motivation est insuffisante ou la demande disproportionnée? Nous reviendrons sur cette nécessité d'élargir les compétences de l'organe de recours (infra, n° 23).

13. Un autre facteur d'incertitude réside dans le fait que l'article 22^{ter} étend la liste des autorités compétentes habilitées à déclencher la procédure de vérification de sécurité, à la mener et à délivrer les attestations et avis requis par elle-même.

Si les extensions prévues du 1° au 6° vont de soi, dans la mesure où elles citent des fonctionnaires des services officiels en charge de la sécurité, le 7° soulève difficulté: *«d'autres fonctionnaires dirigeant désignés par le Roi, sur proposition du comité ministériel du renseignement et de la sécurité»*. Cette dernière possibilité d'extension risque d'être nécessaire puisqu'une autorité ne peut demander des vérifications sur base de l'article 22^{bis} qu'à propos de l'accès à des infrastructures placées sous sa responsabilité ou pour les événements qu'elle organise elle-même.

Ainsi, le bourgmestre de Bruxelles qui réunit une conférence des responsables des villes capitale pourrait demander demain, au vu du risque sécuritaire que représente cette réunion, que le Roi l'habilite comme autorité de sécurité chargée de délivrer les attestations de sécurité pour l'événement organisé. On pourrait à la limite imaginer, même si l'utilisation du mot «fonctionnaire» semble réserver une telle compétence à des autorités publiques, que des réunions d'entreprises privées ou d'utilité publique puissent donner lieu, pour des raisons équivalentes à celles invoquées dans le secteur public, à une demande émanant cette fois d'autorités privées.

Een oplossing zou kunnen geboden worden via de inhoud van de motivering, zoals het tweede lid terecht vereist. De motivering zou inderdaad moeten gebaseerd zijn op kenmerken van het evenement en moeten bepalen of, en in welke mate, de daaraan verbonden risico's een veiligheidsverificatie noodzakelijk maken (moet bijvoorbeeld het voltallige personeel gescreend worden van een traiteur waarmee een contract werd afgesloten voor een top van regeringsleiders?) Mocht dit het geval zijn, dan zou men zich nog moeten beraden over de te volgen procedure voor het geval dat de motivering onaangepast of ontoereikend zou zijn. Zou de kamer van beroep niet moeten ingelicht worden over de met redenen omklede aanvragen tot veiligheidsonderzoeken en deze in voorkomend geval niet moeten weigeren indien onvoldoende gemotiveerd of onevenredige vraag? Wij komen nog terug op de noodzaak om de bevoegdheden van het beroepsorgaan uit te breiden (infra, nr. 23)

13. Een andere onzekere factor schuilt in het feit dat artikel 22^{ter} de lijst van overheden uitbreidt die bevoegd zijn om een veiligheidsonderzoek te starten, het onderzoek te voeren en de adviezen en attesten af te leveren die zij zelf vereist.

Daar waar de uitbreidingen voorzien bij de punten 1° tot 6° voor zich spreken in de mate dat zij verwijzen naar de ambtenaren van de officiële diensten belast met de veiligheid, is er evenwel een probleem met punt 7°: *«andere leidende ambtenaren aangeduid door de Koning op voordracht van het Ministerieel Comité voor inlichting en veiligheid»*. Deze laatste uitbreidingsmogelijkheid dreigt noodzakelijk te worden vermits een overheid op basis van artikel 22^{bis} slechts veiligheidsonderzoeken mag aanvragen met betrekking tot de toegang tot infrastructuur waarover zij de verantwoordelijkheid draagt of voor evenementen die zij zelf organiseert.

Zo zou de burgemeester van Brussel, wanneer hij een bijeenkomst van verantwoordelijken van hoofdsteden organiseert en gelet op het veiligheidsrisico dat deze bijeenkomst inhoudt, aan de Koning kunnen vragen dat deze hem machtigt als veiligheidsoverheid die belast is met het afleveren van de veiligheidsattesten voor dit evenement. Hoewel de term «ambtenaar» laat uitschijnen dat een dergelijke bevoegdheid voorbehouden is aan openbare overheden zou men zich kunnen indenken dat, om redenen die vergelijkbaar zijn met deze die werden ingeroepen voor de openbare sector, bijeenkomsten van privé-bedrijven of bedrijven van openbaar nut, eveneens aanleiding zouden geven tot een dergelijke aanvraag.

Bref, pour répondre aux requis de la jurisprudence du Conseil de l'Europe, il serait indiqué que le législateur précise le type d'événements qu'il a en vue et surtout, qu'il définisse de manière plus précise les autorités susceptibles de procéder à la délivrance des attestations de sécurité.

L'exposé des motifs (p. 13) semble réserver - à juste titre - cette compétence à des autorités ayant par ailleurs des compétences en matière de police et de sécurité.

14. La dernière phrase de l'article laisse aux autorités ayant décidé de procéder à la délivrance d'une attestation de sécurité le soin de notifier la décision aux organisateurs de l'événement, qui doivent en réponse transmettre sur-le-champ l'identité des personnes qui devront avoir accès et l'adresse, le numéro de fax ou l'adresse e-mail des personnes à qui il faut notifier le résultat négatif de la procédure de vérification.

La mise en pratique de cette disposition est peu évidente. En effet, qui sont les organisateurs d'un événement comme, par exemple, une réunion des chefs d'État européens? Comment l'organisateur pourra-t-il connaître l'identité de cuisiniers que le responsable de l'intendance «cuisine» désignera vraisemblablement la veille de l'événement? Doit-il fournir l'identité de tous les participants à l'événement, y compris de ceux qui n'y prendront part que de manière fugitive? Comment pourra-t-il fournir de manière précise l'adresse de la personne à laquelle le refus d'attestation doit être communiqué? Quelles conséquences aura le remplacement en dernière minute d'un cuisinier par une personne n'ayant pas reçu l'attestation de sécurité?

Articles 22ter

15. L'article en projet définit les autorités compétentes pour lancer la procédure de vérification et délivrer les attestations. Comme la Commission l'a relevé, l'extension prévue par l'alinéa 2, 7° pose difficulté par son caractère vague et les risques d'atteinte à la vie privée qu'engendrerait la multiplication des autorités ayant le droit de procéder aux enquêtes de sécurité et pouvant constituer des dossiers de vérification.

La désignation de l'autorité compétente obéit à deux critères alternatifs: l'autorité est compétente parce qu'elle a la responsabilité de l'événement ou parce qu'elle en est l'organisateur. Ce double critère pose difficulté. Les autorités évoquées sont des personnes physiques alors que l'application du critère renvoie plu-

Om te beantwoorden aan de rechtspraak van de Raad van Europa zou het aangewezen zijn dat de wetgever de bedoelde evenementen nauwkeuriger definieert en vooral duidelijker aangeeft welke overheden bevoegd zijn om veiligheidsattesten uit te reiken.

De memorie van toelichting (blz.13) lijkt deze bevoegdheid terecht te willen voorbehouden aan de overheden die overigens reeds bevoegd zijn in politie- en veiligheidsaangelegenheden.

14. De laatste zin van het artikel stelt dat de overheid die het veiligheidsattest aflevert haar beslissing moet meedelen aan de organisatoren van het evenement die op hun beurt onmiddellijk de identiteit moeten meedelen van de personen die toegang moeten krijgen alsook het adres, faxnummer of e-mailadres van de personen die in kennis moeten gesteld worden van het negatief resultaat van de veiligheidsverificatie.

Het in de praktijk omzetten van deze bepaling is niet vanzelfsprekend. Inderdaad, wie zijn bijvoorbeeld de organisatoren van een bijeenkomst van Europese staatshoofden? Hoe zal de organisator de identiteit kunnen kennen van de koks die wellicht slechts op de vooravond van het gebeuren door de verantwoordelijke voor de catering zullen aangeduid worden? Moet hij de identiteit meedelen van alle deelnemers aan het evenement, ook van diegenen die slechts heel even aanwezig zullen zijn? Hoe zal hij op precieze wijze het adres kunnen meedelen van de personen waaraan een weigering van veiligheidsattest moet worden meegegeeld? Welke zullen de gevolgen zijn van de vervanging, op het laatste ogenblik, van een kok door een persoon die niet in het bezit is van een veiligheidsattest?

Artikel 22ter

15. Het ontwerp van artikel definieert de overheden die bevoegd zijn om een veiligheidverificatie te starten en veiligheidsattesten af te leveren. Zoals de Commissie heeft aangetoond veroorzaakt de uitbreiding voorzien in het 2^{de} lid, 7° moeilijkheden door zijn vage omschrijving en het toegenomen gevaar van inbreuken op de privacy door het groeiend aantal overheden dat gemachtigd zou worden om veiligheidsonderzoeken uit te voeren en verificatiedossiers samen te stellen.

De aanduiding van de bevoegde overheid beantwoordt aan twee afwisselende criteria: de overheid is bevoegd omdat zij verantwoordelijk is voor het evenement of omdat zij het organiseert. Dit dubbele criterium veroorzaakt moeilijkheden. De vermelde overheden zijn natuurlijke personen, terwijl de toepassing van

tôt à des personnes morales ou à des institutions. Ainsi, peut-on dire qu'une des personnes physiques citées à l'article 22^{ter} est «responsable» ou «organise» la conférence européenne des Chefs d'État? Il est à noter que curieusement, l'exposé des motifs (p. 14) ne mentionne pas des personnes physiques mais des institutions comme autorités compétentes.

La volonté du gouvernement est de décentraliser la prise de décision en matière de vérification et les vérifications elles-mêmes, «pour des raisons de rapidité et d'efficacité». Dans la mesure où ces procédures permettent l'accès à des données sensibles, en particulier les données policières, il serait nécessaire que cette décentralisation reste limitée à des autorités jouissant réellement de compétences policières et au sein de celles-ci, à des fonctions bien identifiées.

Article 22^{quater}

16. Le § 2 précise les modalités de la vérification de sécurité en définissant les données qui entrent dans le dossier de vérification. On note (cf. exposé des motifs, p. 14) que seules les données figurant dans les fichiers relatifs à la personne concernée seront utilisées, à l'exclusion de celles figurant dans les fichiers relatifs aux proches. Ceci n'exclut pas que des données relatives à des tiers soient reprises dans le dossier de vérification mais ce ne sera qu'incidemment, dans la mesure où aucune enquête sur les proches ne sera effectuée - à l'inverse de ce qui se passe en matière d'habilitations de sécurité. La Commission se réjouit de cette option conforme à l'exigence de proportionnalité consacrée par l'article 4 § 1, 3° de la loi de 1992: «les données doivent être adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont obtenues et pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement.»

Cette limitation des sources d'information et des données répond à la volonté exprimée par le Comité R de définir de manière précise les données utilisées.

17. Le § 3 prévoit que la personne visée par la vérification de sécurité sera informée au préalable.

Sur ce point, on note:

1. que les modalités d'information restent à définir par le Roi;
2. qu'en matière d'habilitations de sécurité, la personne concernée est non seulement avertie mais doit en outre marquer son accord (art.16 de la loi du 11 décembre 1998).

het criterium veeleer verwijst naar rechtspersonen of instellingen. Kan men stellen dat een van de natuurlijke personen die opgesomd worden in het artikel 22^{ter} «verantwoordelijk» is voor de conferentie van Europese Staatshoofden of deze «organiseert»? Er dient opgemerkt, hoe eigenaardig ook, dat de memorie van toelichting (blz. 14) enkel melding maakt van instellingen als bevoegde overheden en geen melding maakt van natuurlijke personen.

Om redenen van «*snellheid en efficiëntie*» wil de regering duidelijk de beslissingsmacht inzake veiligheidsverificaties en de verificaties op zich, decentraliseren. In de mate dat deze procedures toegang verlenen tot gevoelige gegevens, meer bepaald politionele, zou het noodzakelijk zijn dat deze decentralisatie beperkt blijft tot de overheden die werkelijk politiebevoegdheden hebben en in de schoot daarvan, tot welbepaalde functies.

Artikel 22^{quater}

16. § 2 verduidelijkt de modaliteiten van de veiligheidsverificatie door de gegevens te definiëren die in het verificatiedossier worden opgenomen. Hierbij valt op (zie memorie van toelichting blz. 14) dat enkel de beschikbare gegevens van de betrokken persoon zullen worden gebruikt en niet deze van zijn verwanten. Hoewel, in tegenstelling tot de veiligheidsmachtigingen, in dit geval geen onderzoek zal gebeuren naar de verwanten, is het evenwel niet uitgesloten dat gegevens van derden toevallig in het verificatiedossier belanden. De Commissie verheugt zich over deze keuze die overeenstemt met het proportionaliteitsbeginsel dat vervat is in artikel 4 § 1, 3° van de wet van 1992: «de gegevens moeten toereikend, terzake dienend en niet overmatig zijn, uitgaande van de doeleinden waarvoor zij worden verkregen of waarvoor zij verder worden verwerkt».

Deze beperking van de inlichtingen- en gegevensbronnen beantwoordt aan de wens van het Comité I om de gebruikte gegevens nauwkeurig te definiëren.

17. § 3 voorziet dat de persoon die beoogd wordt door de veiligheidsverificatie vooraf hierover wordt geïnformeerd.

Hierover kan worden opgemerkt:

1. dat de inlichtingsmodaliteiten nog moeten bepaald worden door de Koning;
2. dat in zake veiligheidsmachtigingen, de betrokken persoon niet enkel op de hoogte moet gebracht worden maar bovendien zijn toestemming moet verlenen (art. 16 van de wet van 11 december 1998).

L'exposé des motifs ne reprend pas cette dernière exigence à propos des «attestations de sécurité» et ne détaille pas, comme le fait l'article 16 à propos des habilitations de sécurité, les informations que la personne concernée doit obtenir (types de données examinées ou vérifiées, modalités de l'examen, durée de validité). La Commission souhaiterait que l'information de la personne concernée soit complète, que celle-ci dispose du droit de refuser la vérification de sécurité et que la seule conséquence de ce refus soit la non-participation à l'événement pour lequel l'attestation a été sollicitée.

18. Enfin, le § 1⁶ décrit les modalités de délivrance de l'attestation et sa durée de validité. On note que les décisions de refus doivent être motivées⁷. Ces décisions sont notifiées, dit le texte, à l'officier de sécurité compétent dans l'administration dont dépend la personne concernée ou concernée par la mission ou l'activité à la base de l'enquête de sécurité et **à défaut, à la personne concernée** elle-même.

La Commission souhaite qu'en toute hypothèse, la personne concernée ait directement connaissance de la décision et de sa motivation, ce qui apparaît indispensable pour exercer le recours prévu par le second projet de loi. On ajoute que les conséquences d'un refus sont peu claires. Dans quelle mesure la personne concernée doit-elle prévenir son employeur? Celui-ci peut-il, sur la base d'un refus ou retrait d'attestation, décider de rompre le contrat de travail qui le lie à la personne concernée? Sans doute sera-t-il utile, pour éviter des licenciements abusifs vis-à-vis d'employés n'ayant pas obtenu leurs attestations ou avis positifs, de rappeler aux employeurs que s'appliquent ici les principes du droit du travail⁸.

Wat betreft de «veiligheidsattesten» weerhoudt de memorie van toelichting deze laatste vereiste niet. In tegenstelling tot artikel 16 inzake de veiligheidsmachtigingen geeft zij geen gedetailleerde opsomming van de informatie die aan de betrokkene moet worden verstrekt (aard van de onderzochte of gecontroleerde gegevens, modaliteiten van het onderzoek, geldigheidsduur). De Commissie wenst dat de informatie die aan de betrokkene wordt verstrekt volledig zou zijn en dat deze laatste het recht zou hebben de veiligheidsverificatie te weigeren met als enig gevolg de niet deelname aan het evenement waarvoor het veiligheidsattest werd gevraagd.

18. § 1⁶ beschrijft de afleveringsmodaliteiten en de geldigheidsduur van het attest. Er wordt opgemerkt dat de weigeringen moeten worden gemotiveerd⁷. Deze beslissingen worden betekend aan de bevoegde veiligheidsofficier van de administratie waaronder de betrokken persoon ressorteert of die betrokken is bij de opdracht of de activiteit die aan de basis ligt van het veiligheidsonderzoek en **bij het ontbreken hiervan, aan de betrokken persoon zelf**.

De Commissie wenst dat de betrokken persoon in elk geval onmiddellijk in kennis gesteld wordt van de beslissing en haar motivering, wat trouwens onontbeerlijk is om het recht op beroep, voorzien in het tweede wetsontwerp, uit te kunnen oefenen. Er wordt aangestipt dat de gevolgen van een weigering zeer onduidelijk zijn. Moet de betrokken persoon zijn werkgever inlichten? Kan deze, op basis van een geweigerd of ingetrokken attest het arbeidscontract van de betrokken persoon verbreken? Om onrechtmatige ontslagen van medewerkers die geen attest of een gunstig advies hebben gekregen te voorkomen zou het ongetwijfeld nuttig zijn de werkgevers eraan te herinneren dat de beginselen van het arbeidsrecht van toepassing blijven⁸.

⁶ Dans l'ordre chronologique, l'opération prescrite par le § 1 vient après les autres opérations prévues par les §§ qui suivent. C'est pourquoi nous l'évoquons en dernier lieu.

⁷ Nous reviendrons sur les limites de cette motivation telles que fixées par l'art. 22quinquies.

⁸ Dans l'affaire Devenney c. R.U. (Requête n° 24265/94), jugement du 19.3.2002, une personne avait perdu son emploi à la suite de la non-obtention d'un certificat de sécurité.

⁶ In chronologische volgorde komt wat voorgeschreven wordt in § 1 na wat voorgeschreven wordt in de daaropvolgende §§. Daarom behandelen we dit als laatste punt.

⁷ Wij komen verder terug op de beperkingen van deze motivering zoals voorzien bij artikel 22quinquies.

⁸ In de zaak Devenney vs. U.K. (verzoekschrift nr. 24265/94), uitgesproken op 19.03.2002, verloor een persoon zijn betrekking als gevolg van het niet verkrijgen van een veiligheidsattest.

Article 22quinquies

19. Cet article traite des «avis de sécurité», liés non plus à un événement. D'emblée, on note que les hypothèses dans lesquelles une telle vérification est demandée sont nombreuses et floues:

- exercice d'une profession, fonction, mission: on songe ici à la profession de détective privé ou à des missions ou fonctions de consultance en sécurité physique, technique ou informatique;
- accès à des locaux: le cas de l'accès aux aéroports est mentionné par l'exposé des motifs mais on peut multiplier les exemples bien au-delà de la référence faite par l'exposé des motifs à BIAC, autorité administrative. Quid de l'accès à certains centres de calcul d'entreprises publiques ou privées, dont la mise hors service pourrait paralyser la vie de la société?;
- une nomination ou désignation, comme ce serait le cas pour l'Exécutif des musulmans de Belgique.

Un tel flou ne répond pas aux exigences du Conseil de l'Europe, qui souhaite que les hypothèses d'investigation soient précisées dans la loi et ce au nom de l'exigence de prévisibilité, dont le respect est nécessaire si la Cour veut «contrôler la légitimité du but recherché par les mesures ordonnées et si celles-ci étaient, à supposer le but légitime, «nécessaires dans une société démocratique»»⁹. Sans doute, le projet prévoit que l'autorité administrative compétente doit motiver sa décision en faisant état des risques encourus par la société belge. Pour être plus précis, il s'agit de montrer, suivant l'avant-projet, que le bénéficiaire de la décision pourrait, par un usage inapproprié des droits ou facultés que confèrent la profession, la fonction, le titre ou l'accès, porter atteinte à un des intérêts visés par l'article 3.

Or, la liste des intérêts visés par l'article 3 est large: elle va de la défense du territoire au fonctionnement des organes décisionnels de l'État, en passant par tout autre intérêt fondamental de l'État.

Ainsi, on pourra toujours affirmer que la nomination d'un professeur de religion musulmane dans une école justifie le recours à une vérification de sécurité et soumettre demain à une telle procédure la nomination des

⁹ Cette exigence apparaît dans de nombreuses décisions de la Cour de Strasbourg (Cf. par exemple les arrêts Klass et Rotaru). Elle est rappelée par le Conseil d'État, qui exige en outre que ce soit la loi elle-même et non le Roi, par délégation, qui réponde à cette exigence.

Artikel 22quinquies

19. Dit artikel handelt over de «veiligheidsadviezen» die geen verband houden met een bepaald evenement. Van meet af aan wordt opgemerkt dat de hypothesen waarin een dergelijke controle wordt gevraagd vaag en talrijk zijn:

- uitoefening van een beroep, functie of opdracht: we denken hier aan het beroep van privé-detective of aan de opdrachten of raadgevende functies inzake fysieke-, technische- of informaticabescherming;
- toegang tot gebouwen: de toegang tot luchthavens wordt aangehaald in de memorie van toelichting maar men zou, los van het vermelde voorbeeld van een administratieve overheid, met name BIAC, nog tal van andere voorbeelden kunnen citeren. Wat met de toegang tot de rekencentra van bepaalde private- of overheidsbedrijven, die ingeval zij uitgeschakeld worden, het bedrijf compleet zouden lamleggen?;
- een benoeming of aanduiding, zoals het geval zou zijn voor de islamitische executieve van België.

Dergelijke vaagheid beantwoordt niet aan de eisen van de Raad van Europa, die wenst dat de onderzoekshypothesen in naam van de eis van voorzienbaarheid nauwkeurig worden omschreven in de wet. Het naleven hiervan is noodzakelijk indien het Hof wil controleren «of de voorgeschreven maatregelen gerechtvaardigd zijn voor het bereiken van het beoogde doeleinde en, indien dit het geval is, «of zij noodzakelijk zijn in een democratische samenleving»»⁹. Het ontwerp voorziet dat de bevoegde openbare overheid haar beslissing moet motiveren, hierbij verwijzend naar de mogelijke risico's voor de Belgische samenleving. Voor alle duidelijkheid komt het er volgens het voorontwerp op neer, aan te tonen dat de begunstigde van een de beslissing schade zou kunnen berokkenen aan de belangen, bedoeld bij artikel 3, door een oneigenlijk gebruik van de mogelijkheden of rechten verbonden aan zijn beroep, functie, titel of toegang.

De lijst van belangen voorzien bij artikel 3 is evenwel lang: zij gaat van de verdediging van het grondgebied, via elk ander fundamenteel belang van de staat, tot de werking van de besluitvormingsorganen van de staat.

Zo zal men steeds kunnen beweren dat de benoeming van een islamitische godsdienstleraar in een school een veiligheidsverificatie rechtvaardigt en bij wijze van spreken morgen de benoeming van elke

⁹ Deze vereiste komt voor in een groot aantal beslissingen van het Hof van Straatsburg (Cf. bijvoorbeeld de arresten Klass en Rotaru). Er wordt aan herinnerd door de Raad van State die eist dat het niet de Koning is bij volmacht, maar de wet zelf die aan deze vereiste beantwoordt.

responsables des réseaux informatiques, voire de leurs subordonnés, en plaissant que la panne de réseau provoquée par un sabotage affecte les utilisateurs du réseau et constitue donc une atteinte à un intérêt fondamental de la société. Ni le texte de l'exposé des motifs, ni surtout le texte de la loi n'évoquent la nécessité de ne recourir à cette procédure que de manière exceptionnelle, sur base d'une procédure où la motivation de l'autorité administrative est a priori contrôlée¹⁰ et dont l'existence est rendue largement publique. Ce n'est que lorsque la sécurité publique ou physique des citoyens est susceptible d'être directement et gravement mise en cause par l'usage inapproprié auquel se réfère l'avant-projet et que le risque de cet usage est patent (?), tantôt au vu de la fonction ou du titre envisagé, tantôt en fonction des circonstances, que le recours aux investigations de sécurité menant à l'avis de sécurité doit être admis.

On ajoute que le système mis en place par l'avant-projet de loi est bien plus critiquable encore que celui que le Conseil d'État avait largement dénoncé dans son avis relatif à l'examen des candidatures à l'Exécutif musulman de Belgique. Le Conseil d'État avait en effet critiqué l'absence de base légale au sens strict d'un texte qui, par ailleurs, fixait de manière suffisamment précise les hypothèses dans lesquelles la violation de la vie privée pouvait avoir lieu au nom de la sécurité publique. Or, alors que **le texte du projet d'arrêt royal fixait, certes sans base légale au sens strict, l'hypothèse de vérification, l'avant-projet de loi analysé se contente quant à lui d'une énumération vague de motifs permettant à des autorités administratives, sur la base d'une simple décision motivée et sans possibilité de contrôle de la qualité de cette motivation, de déclencher des enquêtes de sécurité.**

20. La procédure prévue par les alinéas 2 et 3 pêche par d'autres points. Le déclenchement de la procédure d'avis ne fait pas l'objet d'une information préalable de la personne concernée comme c'est le cas en matière d'autorisations de sécurité et, a fortiori, cette dernière n'a pas la possibilité de se soustraire à la procédure.

¹⁰ Ce pourrait être par l'organe de recours mis en place par le second avant-projet, sur base d'un avis du Comité permanent R.

informaticanetwerkverantwoordelijke, of zelfs van zijn ondergeschikten, aan deze procedure onderwerpen onder het motto dat een panne van het netwerk, ingevolge sabotage, een nadeel inhoud voor de gebruikers van het netwerk en bijgevolg een aanslag betekent op de fundamentele belangen van het bedrijf. Noch de tekst van de memorie van toelichting en zeker niet deze van de wet, vermelden de noodzaak om slechts in uitzonderlijke omstandigheden beroep te doen op deze procedure en dit op basis van een procedure waarbij de motivering van de administratieve overheid a priori wordt gecontroleerd¹⁰ en waarvan het bestaan alom bekend is. Het is slechts wanneer de openbare of fysieke veiligheid van de burger direct en ernstig in het gedrang wordt gebracht door het oneigenlijk gebruik waarnaar het voorontwerp verwijst en dat dit oneigenlijk gebruik duidelijk is (?), hetzij gelet op de beoogde machtiging of functie, hetzij gelet op de omstandigheden, dat de toevlucht tot het inrichten van een veiligheidsonderzoek, gevolgd door een veiligheidsadvies moet worden toegestaan.

Hieraan kan nog worden toegevoegd dat het systeem dat door het voorontwerp wordt ingevoerd nog veel meer bekritiseerd kan worden dan datgene dat door de Raad van State uitvoerig in vraag werd gesteld in zijn advies naar aanleiding van het onderzoek van de candidatures voor de islamitische executieve van België. De Raad van State had inderdaad kritiek geuit op het ontbreken van een wettelijke basis van een tekst die voor het overige wel voldoende precies aangaf in welke omstandigheden inbreuken op de persoonlijke levenssfeer toegelaten konden worden in naam van de openbare veiligheid. Maar, hoewel **het ontwerp van koninklijk besluit, weliswaar strikt genomen zonder wettelijke basis, de verificatiehypothese vastlegde, stelt het voorontwerp van wet zich tevreden met een vage opsomming van redenen die, op basis van een eenvoudige gemotiveerde beslissing en zonder controlemogelijkheid op de inhoud van deze motivering, openbare overheden toelaten veiligheidsonderzoeken te starten.**

20. De procedure voorzien onder lid 2 en 3 zondigt op andere vlakken. De betrokken persoon wordt vooraf niet in kennis gesteld van het starten van de adviesprocedure, zoals dit het geval is inzake veiligheidsmachtigingen en heeft, a fortiori, niet de mogelijkheid zich te onttrekken aan de procedure. Volgens het 3^{de}

¹⁰ Dit zou mogelijk kunnen gebeuren door het beroepsorgaan dat ingesteld wordt door het tweede voorontwerp, op basis van een advies van het Vast Comité I.

Selon l'alinéa 3, la personne concernée n'est avertie - par l'autorité compétente et non par l'auteur de l'avis¹¹- que lorsque l'avis est négatif.

Enfin, l'interprétation à donner au § 2 est peu évidente. S'agit-il, après un avis donné dans l'urgence par les autorités de sécurité visées à l'article 15, sur la base des seuls renseignements en leur possession, de la possibilité pour l'autorité ayant requis l'avis de revenir sur celui-ci, sur base cette fois de renseignements obtenus auprès d'autres autorités? S'agit-il d'une restriction du droit pour l'autorité demanderesse de revoir un «avis» déjà donné, dans la mesure où seules des informations venant des services de police ou de renseignements peuvent justifier ce revirement? Dans les deux hypothèses, dans quels cas peut-on requérir ces informations supplémentaires?

21. L'article 6 fixe la durée de conservation des dossiers de vérification de sécurité. Sans doute aurait-il lieu d'ajouter que la même règle s'applique au résultat des dossiers. En effet, à défaut du dossier, on pourrait conserver la liste des personnes ayant reçu une attestation ou un avis négatif. La durée est d'un an, soit à compter de la date d'expiration de la validité de l'attestation ou de l'avis de sécurité, soit à compter de la date à laquelle le refus ou la décision négative ont acquis un caractère définitif, tantôt par l'expiration du délai de recours, tantôt par le prononcé de l'autorité de recours.

La Commission s'interroge sur cette durée d'un an au-delà de la date d'expiration de la validité de l'attestation ou de l'avis de sécurité. En matière d'attestation, est-il nécessaire de conserver le dossier après l'événement? Ne faut-il pas plutôt considérer que suivant l'art. 4, § 1, 5° de la loi de 1992, «les données ne doivent pas être conservées sous une forme permettant l'identification au-delà de ce qui est nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles les données ont été obtenues»? Des justifications de prolonger le délai d'un an existent peut-être mais il serait utile de les expliciter.

¹¹ C'est-à-dire, par exemple, par la BIAC qui a demandé un avis à propos des employés qui doivent accéder à l'intérieur de l'aéroport. On note que dans ce cas, l'employeur a accès à la décision motivée (comp. avec le cas des attestations de sécurité) et que la personne concernée n'y a accès que dans un second temps.

lid wordt de betrokken persoon hierover slechts in kennis gesteld – door de bevoegde overheid en niet door de auteur van het advies ¹¹- indien het advies negatief is.

Tenslotte is de interpretatie die aan § 2 moet worden gegeven niet vanzelfsprekend. Gaat het hier, na een dringend advies, louter op basis van de inlichtingen in hun bezit, verleend door de veiligheidsoverheden bedoeld bij artikel 15, over de mogelijkheid, voor de overheid die het advies heeft gevraagd, hierop terug te komen, ditmaal ingevolge inlichtingen die zij van een andere overheid heeft verkregen? Of gaat het over de beperking van de rechten van een aanvragende overheid om een reeds verleend «advies» te herzien, vermits slechts inlichtingen afkomstig van de politie- of inlichtingendiensten een dergelijke herziening zouden rechtvaardigen? Wanneer kan men, in beide veronderstellingen, die bijkomende inlichtingen vragen?

21. Artikel 6 bepaalt de bewaringstermijn van de dossiers van de veiligheidsverificaties. Het ware wellicht aangewezen te vermelden dat dezelfde regel ook geldt voor de resultaten van deze dossiers. Bij gebrek aan een dossier zou men inderdaad de lijst kunnen bijhouden van de personen die een attest of een negatief advies gekregen hebben. De duur bedraagt een jaar, te rekenen hetzij vanaf de vervaldatum van geldigheid van het veiligheidsattest of –advies, ofwel vanaf de datum waarop de weigering of negatieve beslissing definitief zijn geworden, hetzij door het verstrijken van de beroepstermijn, hetzij door een uitspraak van het beroepsorgaan.

De Commissie stelt zich vragen bij deze termijn van een jaar na het vervallen van het veiligheidsattest of –advies. Is het, ingeval van attest, noodzakelijk het dossier nog te bewaren na het evenement? Zou men niet veeleer de redenering moeten volgen van artikel 4, § 1, 5° van de wet van 1992, «Persoonsgegevens dienen, in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkenen te identificeren, niet langer te worden bewaard dan voor de verwezenlijking van de doeleinden waarvoor zij worden verkregen of verder worden verwerkt, noodzakelijk is»? Mogelijk bestaan er redenen om deze termijn van een jaar te rechtvaardigen, maar het zou nuttig zijn deze dan ook uitdrukkelijk te vermelden.

¹¹ Zoals bijvoorbeeld door BIAC die een advies gevraagd heeft over personeelsleden die toegang moeten krijgen tot de luchthaven. Men zal opmerken dat in dit geval de werkgever toegang heeft tot de gemotiveerde beslissing (vgl. met de veiligheidsattesten) terwijl de betrokken persoon pas later toegang krijgt.

En ce qui concerne les avis de sécurité, faut-il considérer que la durée de validité s'étend à l'ensemble de la durée de la profession, de la fonction ou de la désignation pour lesquelles l'avis est émis? Ceci nous apparaît disproportionné.

L'exception à la durée d'un an prévue au début de l'article 6 soulève dans ce contexte une difficulté d'interprétation: «*Sauf lorsque les raisons pour lesquelles il a été constitué sont toujours d'actualité et que sa conservation reste dès lors impérative*». L'article 4, § 1, 5° de la loi de 1992 justifie certes cette prolongation de la durée de conservation des données mais comment imaginer que la conservation du dossier soit justifiable en dehors des références à la raison même qui justifie la constitution du dossier de sécurité et qui en fixe précisément la durée de validité? L'exposé des motifs n'apporte aucune lumière à cet égard.

B. Dispositions nouvelles insérées par l'avant-projet de loi modifiant la loi du 11 décembre 1998 portant création d'un organe de recours en matière d'habilitations de sécurité

22. L'article 4 élargit les compétences de l'organe de recours créé par la loi du 11 décembre 1998. Sur-tout, il en modifie la composition.

23. En ce qui concerne l'élargissement des compétences, l'organe connaîtra des décisions prises en matière d'attestations ainsi que des avis de sécurité. **La lecture combinée des articles 4 et 5 limite cependant la compétence de l'organe en ces matières aux seuls recours de la personne concernée soit en cas de refus de l'octroi de l'habilitation ou de l'attestation ou de la soumission d'un avis négatif, soit en cas de retard de décision ou de notification. On aurait pu songer, comme déjà noté (*supra*, n° 12 *in fine*), rendre l'organe de recours compétent en cas de contestation du bien-fondé des décisions déclenchant les procédures de demande d'attestations ou d'avis.**

Ainsi, si la raison pour laquelle une autorité administrative demande des attestations ou avis apparaît insuffisamment ou inadéquatement motivée, voire disproportionnée, il serait utile que l'organe de recours puisse se prononcer a priori. Ceci requiert qu'il soit

Moet er, wat betreft de veiligheidsadviezen, van uitgegaan worden dat deze geldig blijven voor eenzelfde duur als het beroep, de functie of de aanwijzing waarvoor zij werden verstrekt? Dit lijkt ons onevenredig.

De uitzondering op de termijn van een jaar voorzien in het begin van artikel 6, veroorzaakt in deze context een interpretatiemoeilijkheid: «*behalve wanneer de redenen waarvoor het werd samengesteld nog steeds actueel zijn en de bewaring bijgevolg vereist is*». Artikel 4, § 1, 5° van de wet van 1992 laat weliswaar deze verlenging van de bewaringstermijn toe, maar hoe zal men verklaren dat het langer bijhouden van een dossier gerechtvaardigd is afgezien van de redenen die de samenstelling van het veiligheidsdossier rechtvaardigen en waarin de precieze geldigheidsduur wordt bepaald? Wat dit betreft biedt de memorie van toelichting geen enkele bijkomende verduidelijking.

B. Nieuwe bepalingen ingevoegd door het voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 11 december 1998 tot oprichting van een beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen

22. Artikel 4 breidt de bevoegdheden uit van het beroepsorgaan dat bij de wet van 11 december 1998 werd opgericht. Het wijzigt vooral de samenstelling ervan.

23. Wat betreft de uitbreiding van de bevoegdheden zal het orgaan beslissingen kunnen nemen wat betreft veiligheidsadviezen en –attesten. **Het samenlezen van de artikelen 4 en 5 beperkt evenwel de bevoegdheid van het orgaan tot enkel de beroepen ingesteld door de betrokken persoon, hetzij wegens een weigering tot afleveren van een attest of machtiging of het voorleggen van een negatief advies, hetzij wegens het uitblijven van een beslissing of kennisgeving. Men had kunnen overwegen, zoals trouwens reeds aangehaald (cf. *supra* nr. 12 *in fine*), het beroepsorgaan eveneens bevoegd te verklaren ingeval van gerechtvaardigd verzet tegen de beslissing die aanleiding gaf tot een aanvraag van een advies of attest.**

Zo zou het nuttig kunnen zijn dat het beroepsorgaan zich vooraf zou kunnen uitspreken wanneer de redenen, op basis waarvan een administratieve overheid adviezen of attesten aanvraagt, ongepast of buiten elke proportie zijn of onvoldoende gemotiveerd. Dit vereist

informé de toutes les demandes portant sur la délivrance d'attestations ou d'avis de sécurité¹² et la Commission suggère qu'un rapport annuel soit également établi à ce propos¹³ par l'organe de recours.

24. L'autorité de recours n'est plus institutionnelle - le comité permanent R- mais bien présidentielle. Trois magistrats présidents la composent. Le président de la Commission de la protection de la vie privée y siège aux côtés du président du Comité permanent R et du président du Comité P. La Commission se réjouit de la façon dont le Gouvernement reconnaît ainsi l'importance des préoccupations relatives à la vie privée dans le traitement des dossiers dont cet organe aura à connaître.

La qualité de ces personnes permet d'asseoir l'indépendance de l'organe de recours, conformément aux exigences, rappelées ci-dessus, de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme.

25. La saisine de l'organe de recours n'empêche pas celle de la Commission de la protection de la vie privée sur la base de la loi de 1992 (p. ex. pour violation de l'obligation de sécurité et/ou du droit à l'information ou pour non-respect du principe de proportionnalité), même si le recours à l'organe présidentiel suspend l'examen de la procédure entamée par la Commission, qui pourrait par la suite déjuger la décision présidentielle.

¹² Sans doute, sauf à interpréter de manière extensive la phrase: « Les décisions de l'organe de recours ne sont susceptibles d'aucun recours » (article 9, alinéa 4 déjà présent dans la loi de 1998), le Conseil d'État pourrait-il également être saisi, y compris en référé, dans la mesure où la décision portant sur la demande est une décision émanant d'autorités administratives mais 1°. ce recours n'existera qu'a posteriori, au mieux lorsque la personne concernée sera informée du déclenchement de la procédure de vérification à son égard, 2° la spécificité de la matière plaide pour l'octroi de cette compétence en outre à un organe *ad hoc*.

¹³ Le rapport prévu par l'article 10ter est établi à propos des seuls recours des personnes concernées mais ne permet pas au citoyen ni au Parlement de connaître de l'ampleur des procédures de vérification déclenchées et des raisons pour lesquelles ces procédures l'ont été. On peut imaginer qu'une partie de ce rapport reste secret en fonction des règles habituelles concernant la sécurité publique.

evenwel dat het geïnformeerd zou worden over elke aanvraag tot aflevering van veiligheidsadviezen of -attesten¹² en de Commissie suggereert ook dat hierover eveneens een jaarverslag door het beroepsorgaan zou opgesteld worden¹³.

24. Het beroepsorgaan is niet langer institutioneel het Vast Comité I, maar thans presidentieel samengesteld. Het wordt samengesteld uit drie magistraten-voorzitters. De voorzitter van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer zetelt er aan de zijde van de voorzitters van de vaste Comités I en P. De Commissie is verheugd te kunnen vaststellen dat de regering aldus het belang erkent van de bezorgdheid voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer bij de behandeling van de dossiers door dit orgaan.

Overeenkomstig de hierboven reeds aangehaalde eisen vervat in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, verstevigt de hoedanigheid van deze personen de onafhankelijkheid van het beroepsorgaan.

25. De aanhangigmaking bij het beroepsorgaan belet niet dat dit eveneens kan gebeuren bij de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer op basis van de wet van 1992 (bvb. Voor schending van de veiligheidsverplichting en/of het recht op kennisname of voor het niet respecteren van het proportionaliteitsbeginsel), zelfs indien het beroep, ingesteld bij het presidentieel orgaan, het reeds gestarte onderzoek van de procedure door de Commissie schorst en deze nadien een afwijkend standpunt zou kunnen innemen.

¹² Ongetwijfeld zou, behalve bij uitbreidende interpretatie van de zin: «de beslissingen van het beroepsorgaan zijn voor geen enkel beroep meer vatbaar (artikel 9, 4de lid, reeds opgenomen in de wet van 1998) de Raad van State gevat kunnen worden, zelf in kortgeding, in de mate dat de beslissing over de aanvraag uitgaat van een administratieve overheid maar 1° dit beroep zou pas a posteriori kunnen ingesteld worden, ten vroegste wanneer de betrokken persoon zal worden ingelicht over het opstarten van een verificatie-procedure die haar betreft, 2° de eigenheid van de materie pleit voor het verlenen van deze bevoegdheid aan een orgaan *ad hoc*.

¹³ Het verslag dat voorzien is bij artikel 10ter wordt enkel opgesteld voor de beroepen ingediend door de betrokken personen maar laat noch de burger, noch het Parlement toe de omvang van de verificatie-procedures of de redenen ervan in te schatten. Men kan er van uitgaan dat een gedeelte van dit verslag geheim blijft ingevolge de gebruikelijke regels betreffende de openbare veiligheid.

L'article 6 introduit quelques modifications à l'article 5 de la loi de 1998. On note qu'il permet à l'organe de recours de requérir des autorités ayant émis l'attestation ou l'avis ainsi que des services de police et de renseignements des informations complémentaires (lesquelles? puisqu'en principe, les autorités ne peuvent fonder leur attestation ou avis que sur les informations spécifiées à l'article 19) et d'entendre les membres des services de police et de renseignements.

26. En matière d'«avis de sécurité», l'organe de recours est chargé d'émettre un avis dans des délais brefs. Cet avis doit être motivé. Il est à noter que l'autorité administrative n'est pas tenue par cet avis mais doit alors indiquer les motifs pour lesquels elle se départit de l'avis de l'organe de recours et notifier sa décision à la personne intéressée.

Si le recours fait suite à une décision de refus d'octroi ou de retrait d'une «attestation de sécurité», l'organe de recours dispose d'une compétence plus importante: il peut requérir l'autorité d'octroyer l'attestation de sécurité. On s'interroge sur la raison de distinguer les compétences de l'organe de recours suivant qu'il s'agit d'un avis de sécurité ou d'une attestation. On peut s'interroger, en matière d'avis, sur le respect de l'exigence tirée de la jurisprudence européenne d'avoir un «organe de recours», chargé de contrôler les décisions prises par les autorités soumises à son recours et, le cas échéant, d'obtenir réparation¹⁴ comme en matière d'attestations.

Conclusions

27. La Commission se réjouit de la volonté du gouvernement de donner une base légale aux enquêtes de sécurité et de répondre aux exigences formulées sur ces points par la Convention européenne et la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme, dont les décisions s'imposent. Toutefois, précisément au nom de la nécessaire conformité de notre législation à ces textes internationaux, elle émet quelques réserves quant au texte projeté. L'avis de la Commission ne pourra être positif que dans la mesure où le gouvernement tient compte des remarques de la Commission. En particulier:

¹⁴ Comp.: Affaire Amann c. suisse (Requête n° 27798/95), jugé le 16 fév. 2000 ou Affaire Khan c. R.U. (Requête n° 35394/97), jugée le 12 mai 2000.

Artikel 6 voorziet enkele wijzigingen aan artikel 5 van de wet van 1998. Hierdoor krijgt het beroepsorgaan de mogelijkheid om aan de overheid die het advies of het attest heeft afgeleverd, alsook aan de politie- en inlichtingendiensten, bijkomende informatie te vragen (welke? vermits de overheden hun advies of attest slechts mogen baseren op de bij artikel 19 bepaalde informatie) en de leden van de politie- en inlichtingendiensten te horen.

26. Inzake het «veiligheidsadvies» wordt het beroepsorgaan geacht een advies uit te brengen binnen de kortst mogelijke termijn. Dit advies moet gemotiveerd zijn. Er dient opgemerkt dat de administratieve overheid niet gebonden is door dit advies maar, indien zij het advies niet volgt, moet zij de redenen hiervan kenbaar maken en de betrokken persoon van haar beslissing in kennis stellen.

Wanneer het beroep een gevolg is van een weigering tot het verlenen of een intrekking van een veiligheidsattest, beschikt het beroepsorgaan over een grotere bevoegdheid: het kan de overheid opdragen het veiligheidsattest af te leveren. Men kan zich de vraag stellen waarom het beroepsorgaan over andere bevoegdheden beschikt naargelang het gaat over een veiligheidsadvies dan wel een veiligheidsattest. Inzake attest kan men zich eveneens vragen stellen over het naleven van de verplichting, ontleend aan de Europese rechtspraak, tot het instellen van «een beroepsorgaan», belast met de controle van de beslissingen van de overheden die onder haar beroepsbevoegdheid vallen en om, in voorkomend geval, zoals inzake veiligheidsattesten, genoegdoening¹⁴ te verkrijgen.

Besluit

27. De Commissie is verheugd over de wil van de regering om aan de veiligheidsonderzoeken een wettelijke basis te verlenen en aldus te beantwoorden aan de eisen die terzake geformuleerd werden door de Europese Conventie en zich te schikken naar de beslissingen die vervat zijn in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Niettemin, en wel in naam van de noodzakelijke overeenstemming van onze wetgeving met deze internationale teksten, maakt zij enig voorbehoud over de voorgestelde tekst. Het advies van de Commissie zal dan ook slechts positief zijn in de mate dat de regering rekening houdt met haar opmerkingen. Meer bepaald:

¹⁴ Zie: Zaak Amann vs. Zwitserland (verzoekschrift nr. 27798/95), uitgesproken op 16 februari 2000 of de zaak Kahn vs. U.K. (verzoekschrift nr. 35394/97) uitgesproken op 12 mei 2000.

– La Commission souhaite que les décisions qui déclenchent les procédures de vérification de sécurité (avis et attestations de sécurité) soient réservées à des hypothèses exceptionnelles dont les caractéristiques devraient être décrites de manière plus précise par la loi. **L'année dernière, un premier texte avait valu au gouvernement les critiques du Conseil d'État, pour défaut de base légale au sens strict. Dans le cas présent, le reproche encouru est plus grave encore, dans la mesure où cette fois, c'est l'absence de précision, et donc de prévisibilité, du texte légal lui-même qui est soulignée.**

– Le bien-fondé des demandes et la proportionnalité des données requises devraient pouvoir faire l'objet d'une vérification a priori par l'organe de recours. Ceci suppose que cette autorité soit au courant de toutes les demandes et doive, le cas échéant, se prononcer dans l'urgence.

– La Commission insiste sur la nécessité pour les personnes concernées d'être pleinement informées en temps utile du déclenchement des procédures et de la possibilité pour elles de s'y opposer;

– Enfin, les conséquences d'attestations ou d'avis négatifs ne peuvent pas être disproportionnées et aller au-delà de la raison qui a motivé le déclenchement de la procédure (pas de listes noires).

Le secrétaire,

Le président,

(sé) J. BARET

(sé) P. THOMAS

– De Commissie wenst dat de beslissingen die aan de basis liggen van de veiligheidsverificaties (adviezen en veiligheidsattesten) voorbehouden blijven aan uitzonderlijke hypothesen waarvan de kenmerken duidelijker zouden moeten omschreven worden in de wet. **Vorig jaar had een eerste tekst de regering reeds kritiek opgeleverd vanwege de Raad van State wegens het ontbreken van een wettelijke basis in de letterlijke zin. In onderhavig geval is het verwijt nog ernstiger in die mate dat ditmaal het gebrek aan duidelijkheid, en bijgevolg van de voorzienbaarheid, van de wettekst zelf wordt onderstreept.**

– De gegrondheid van de aanvragen en de proportionaliteit van de gevraagde gegevens zouden vooraf moeten kunnen nagegaan worden door het beroepsorgaan. Dit veronderstelt dat deze overheid op de hoogte zou zijn van alle aanvragen en, in voorkomend geval, dringend een uitspraak zou doen.

– De Commissie legt de nadruk op de noodzaak de betrokken personen te gepasten tijde volledig te informeren over het starten van de procedures en over de mogelijkheid om zich hiertegen te verzetten.

– Tenslotte mogen de gevolgen van een negatief advies of attest niet overmatig zijn en verder reiken dan de reden die het starten van de procedure heeft veroorzaakt (geen zwarte lijsten).

De secretaris,

De voorzitter,

(get.) J. BARET

(get.) P. THOMAS